

## IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA FISCALE

Lo scorso 5 ottobre il Consiglio dei Ministri ha approvato il **disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale**, che come previsto dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021, è **collegato alla manovra di bilancio per il triennio 2022-2024**. Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei deputati il 29 ottobre 2021 ed è stato oggetto di un approfondito esame parlamentare fino a quando, il 15 giugno 2022, è stato conferito il mandato al relatore a riferire positivamente sul testo approvato. Nel corso dell'esame **in sede referente** sono state approvate diverse **modifiche al testo originario**.

Tenendo ben presente che la **riforma fiscale** è tra le **azioni chiave** individuate nel [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#) per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese, e che in tal senso è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee, possono essere individuati alcuni **principi cardine** che guidano la riforma. Una riforma, come ha sottolineato nella dichiarazione di voto in aula il [deputato del Pd Gian Mario Fragomeli](#), “attesa, necessaria, richiesta dal Paese, dalle imprese, dalle famiglie” e che “diversamente da altri interventi correttivi ha l’ambizione di essere di carattere sistemico” e di perseguire l’obiettivo “della **crescita**, della **semplificazione** e dell’**equità**”.

Oltre alla funzione di **stimolo alla crescita economica** attraverso una maggiore efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione, un principio fondamentale è appunto quello della **razionalizzazione e semplificazione del sistema**, attraverso la riduzione degli adempimenti a carico di cittadini e imprese, l’eliminazione dei micro-tributi e, **grazie in particolare all’impegno del Pd**, l’interoperabilità delle banche dati e il rispetto rigoroso del divieto di chiedere i documenti già in possesso dell’amministrazione finanziaria.

Altro principio cardine è quello della **progressività del sistema**, che va preservata seguendo i dettami della Costituzione, a cui si aggiunge il rispetto del principio di **equità orizzontale**, introdotto **grazie a un emendamento del Pd**.

C’è poi, con tutta evidenza, il **contrasto all’evasione e all’elusione fiscale**, attraverso il pieno utilizzo delle tecnologie e anche la graduale e proporzionale applicazione delle sanzioni amministrative in relazione alle violazioni commesse.

Altri due principi che la riforma intende seguire sono infine la garanzia del rispetto dell’**autonomia tributaria degli enti territoriali** e la **razionalizzazione delle sanzioni amministrative**, garantendone la gradualità e proporzionalità rispetto all’entità delle violazioni commesse.

*Il disegno di legge si compone di **dieci articoli**, il secondo dei quali si occupa dell'**Irpef**, vale a dire della tassazione dei redditi personali, stabilendo la **riduzione delle aliquote medie effettive** a partire da quelle relative ai **redditi medio-bassi**, principio introdotto **grazie a un emendamento del Pd**. La riduzione delle aliquote medie effettive, come sottolineato nel suo intervento in Aula dalla [deputata del Pd Graziella Leyla Ciagà](#), “ha l'obiettivo di incentivare la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, che sono quasi sempre donne”. Anche questo riferimento è stato fortemente voluto dal Pd, che sul punto ha presentato **un disegno di legge** a prima firma della capogruppo **Debora Serracchiani**.*

*Ecco, ad ogni modo, le **principali misure** contenute nel provvedimento, che tra le altre cose interviene sulla **revisione del catasto** e della **tassazione del reddito d'impresa**, sul graduale **superamento dell'Irap**, sulla **razionalizzazione dell'Iva** e di altre imposte indirette, sul **riordino delle addizionali locali** e sulla **riscossione affidata all'Agenzia delle entrate**.*

*Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge del Governo “Delega al Governo per la riforma fiscale” [AC 3343](#) e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.*

*Assegnato alla VI Commissione Finanze.*

...

*Si ricorda che i contenuti del disegno di legge sono in parte riconducibili alle conclusioni dell'indagine conoscitiva condotta dalle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato che si è articolata nell'arco di sei mesi, tra gennaio e giugno 2021; il 30 giugno 2021 le Commissioni hanno ciascuna approvato, in un identico testo, il [documento conclusivo](#) dell'indagine, che indirizza la riforma fiscale verso obiettivi di crescita dell'economia e semplificazione del sistema tributario.*

*Il documento tiene esplicitamente in considerazione le finalità di transizione ecologica e digitale del PNRR; supporta l'approccio strategico esplicitamente contenuto nel Piano che vede nella digitalizzazione l'investimento più redditizio all'interno dell'Amministrazione Finanziaria, assieme a quello volto a dotarla delle competenze tecniche necessarie per metterlo adeguatamente a valore.*

*(dossier [n. 472/1](#), Servizio Studi Camera dei deputati del 17 giugno 2022)*

## **DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA FISCALE E RELATIVA PROCEDURA (ART. 1)**

Si **delega il Governo** ad adottare, **entro 18 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, **uno o più decreti legislativi** recanti la **revisione del sistema fiscale**, fissando principi e criteri direttivi generali cui deve attenersi la stessa, disciplinando le modalità e i termini di esame parlamentare degli schemi di decreto legislativo e il meccanismo di slittamento del termine di delega, stabilendo le modalità di coordinamento con la normativa vigente e di individuazione delle norme da abrogare e fissando i termini per l'adozione degli eventuali decreti legislativi correttivi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, quello dei **criteri direttivi generali**, si stabilisce che i decreti si conformino ai principi costituzionali, in particolare quelli fissati dagli articoli 3 (principio di uguaglianza formale e sostanziale) e 53 (principio della tassazione in ragione della capacità contributiva e principio di progressività del sistema tributario) della Costituzione, nonché al diritto dell'Unione europea. Principi e i criteri direttivi generali sono:

- ✓ **stimolare la crescita economica** attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;
- ✓ **razionalizzare e semplificare il sistema tributario**, con riferimento da una parte agli adempimenti dichiarativi e di versamento a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale e dall'altra all'individuazione e all'eliminazione di micro-tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti risultino elevati a fronte di un gettito trascurabile per lo Stato e trovando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dell'attuazione della presente legge;
- ✓ **ridurre l'evasione e l'elusione** fiscale;
- ✓ **preservare la progressività** del sistema tributario e garantire il rispetto del **principio di equità orizzontale**.

*Il principio di equità orizzontale implica che contribuenti che sono in condizioni analoghe devono essere assoggettati a imposizione equivalente. Nel corso dell'esame in sede referente alcuni contribuenti scritti hanno sottolineato come nel sistema di tassazione italiano si rilevi un vulnus del principio di equità orizzontale ad esempio tra redditi da lavoro dipendente e redditi da lavoro autonomo fino a 55 mila euro.*

Nel corso dell'esame in sede referente, rispetto all'obiettivo di razionalizzare e semplificare il sistema tributario è stato inserito, **grazie** in particolare **all'impegno del Pd**, un riferimento al **principio** cosiddetto "**once only**", in base al quale l'amministrazione fiscale non può richiedere al contribuente documenti già in suo possesso, ed è stato indicato l'obiettivo del **pieno utilizzo** dei **dati** disponibili dalla **fatturazione elettronica** e dalla **trasmissione telematica** dei corrispettivi, della piena interoperabilità delle **banche dati**, dell'utilizzo efficiente **delle nuove tecnologie** con riferimento alle informazioni ottenute tramite lo **scambio dei dati**, nel rispetto delle norme in materia di *privacy*.

Sempre in sede referente sono stati inoltre introdotti diversi profili: **grazie ad un emendamento del Pd** è stato inserito il sopra citato riferimento al **principio di equità orizzontale**; con riferimento al **contrasto dell'evasione fiscale** sono stati indicati specifici **interventi di potenziamento** (anagrafe tributaria, analisi del rischio, ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale) sempre nel rispetto delle norme in materia di *privacy*; è stato inserito un principio di delega riferito alla **tutela dell'autonomia tributaria** degli **enti territoriali**; è stato introdotto un principio di delega riguardante la

**razionalizzazione delle sanzioni tributarie** garantendone la gradualità e proporzionalità rispetto alla gravità delle violazioni commesse, con particolare attenzione alle violazioni formali o meramente formali.

Sono state poi disciplinate le **modalità** e i **termini dell'esame parlamentare degli schemi di decreti legislativi**, con la previsione del "doppio parere" e l'indicazione della documentazione che deve accompagnare i citati schemi per l'esame parlamentare, nonché il meccanismo di eventuale slittamento del termine di delega, stabilendo anche le modalità di integrazione, coordinamento e abrogazione della normativa vigente da parte dei decreti legislativi di attuazione della legge, fissando infine i termini per l'adozione degli eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi.

## **REVISIONE DEL SISTEMA DI IMPOSIZIONE PERSONALE SUI REDDITI (ART. 2)**

Rispetto ai principi e ai criteri direttivi riguardanti la **revisione del sistema di imposizione personale sui redditi**, nel corso dell'esame in Commissione sono state introdotte numerose modifiche, a partire dalla **eliminazione**, rispetto al testo originario del disegno di legge, del **riferimento** alla progressiva e tendenziale **evoluzione** del sistema **verso un modello duale**.

In particolare, si è disposto che nell'esercizio della delega: sia effettuata una **progressiva revisione del trattamento fiscale dei redditi** personali derivanti dall'impiego del capitale, aumentando il grado di neutralità fiscale e prevedendo **ordinariamente l'applicazione di un prelievo proporzionale e regimi cedolari ai redditi da capitale**, nonché distinguendo tra redditi da capitale mobiliare e immobiliare; venga **mantenuto** il cosiddetto **regime forfetario**, con la previsione di un **regime agevolato di "uscita"** dal medesimo, applicabile per due periodi di imposta.

Resta fermo che la **revisione dell'Irpef** debba avvenire nel **rispetto del principio di progressività** e che questa riforma preveda la **riduzione graduale delle aliquote medie effettive**. Come specificato in sede referente e **grazie** soprattutto all'**iniziativa del Pd**, ciò dovrà avvenire **a partire** dalle aliquote relative ai **redditi medio-bassi**, anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili. È stato disposto anche di **ridurre gradualmente le variazioni eccessive** delle **aliquote marginali effettive** derivanti dall'applicazione dell'Irpef.

Nel corso dell'esame in Commissione è stato precisato che il **riordino** delle **deduzioni** e delle **detrazioni** vigenti debba avvenire con particolare riguardo alla **tutela del bene casa** e degli effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta. È stato inoltre precisato che le **risorse** derivanti dall'eventuale eliminazione o rimodulazione di deduzioni e detrazioni siano **destinate ai contribuenti Irpef**, con particolare riferimento a quelli con **redditi medio-bassi**.

Sempre in sede referente si è inoltre specificato che l'opera di **riordino delle agevolazioni** debba prevedere la graduale **trasformazione**, senza oneri aggiuntivi, delle **detrazioni al 19 per cento** – con priorità a quelle di natura socio-sanitaria – in relazione ad acquisti tracciabili di specifici beni e servizi, in **rimborsi erogati direttamente** tramite piattaforme telematiche diffuse, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi delle norme Ue.

È stato anche previsto che rispetto alla progressiva **armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio** e al progressivo superamento della distinzione tra redditi da capitale e redditi diversi di natura finanziaria, debba in ogni caso prevedersi che tale armonizzazione operi esclusivamente con riferimento ai **redditi prodotti dopo l'entrata in vigore dei decreti delegati** e tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione e di erosione dell'imposta.

Sempre in Commissione è stato specificato che venga attuata una **semplificazione degli adempimenti dichiarativi e di versamento** per i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali, nonché per tutti i contribuenti ai quali si applicano gli **Indicatori sintetici di affidabilità fiscale**, mantenendo l'attuale sistema di calcolo del saldo e degli acconti anche previsionale, ma prevedendo una **più equa distribuzione del carico fiscale** nel corso del tempo, anche attraverso un meccanismo di progressiva introduzione della **periodicità mensile degli acconti e dei saldi** e con l'**eventuale riduzione della ritenuta d'acconto**, senza maggiori oneri per le finanze pubbliche.

### **REVISIONE DELL'IRES E DELLA TASSAZIONE DEL REDDITO DI IMPRESA (ART. 3)**

Disposta la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a **reformare l'imposizione sul reddito d'impresa, l'Ires**, secondo i principi e criteri direttivi della tendenziale **neutralità** rispetto alle forme dell'attività imprenditoriale della **semplificazione e razionalizzazione** dell'imposta dal punto di vista amministrativo, anche attraverso un rafforzamento del processo di **avvicinamento tra valori civilistici e fiscali**, con particolare attenzione alla **disciplina degli ammortamenti** e alla **revisione dei costi** parzialmente e totalmente **indeducibili**; alla **revisione** della disciplina delle **variazioni in aumento e in diminuzione** apportate **all'utile o alla perdita** risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile, al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei; alla tendenziale **neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese**, per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriale.

### **RAZIONALIZZAZIONE DELL'IVA E DI ALTRE IMPOSTE INDIRETTE (ART. 4)**

Disposta la delega al Governo per l'introduzione di norme per la **razionalizzazione** dell'Imposta sul valore aggiunto, l'**Iva**, e delle **accise**, vale a dire le imposte indirette sulla produzione e sui consumi, sulla scorta dei seguenti principi e criteri direttivi: per quanto riguarda l'Iva, razionalizzazione della sua struttura con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, allo scopo di **semplificarne la gestione e l'applicazione, contrastare l'erosione e l'evasione** e aumentare il grado di **efficienza** in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta; per quanto riguarda le accise, **riduzione** progressiva delle emissioni di **gas climalteranti** e promozione dell'utilizzo di **fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili**.

Nel corso dell'esame in sede referente si è specificato che l'adeguamento della struttura e delle aliquote di tassazione indiretta tenga conto dell'**impatto ambientale dei diversi**



**prodotti**, sia finalizzata anche alla promozione di uno **sviluppo sostenibile** e sostenga – principio affermato grazie ad un **emendamento del Pd** – l'**economia circolare**.

## **GRADUALE SUPERAMENTO DELL'IRAP (ART. 5)**

Disposta la delega al Governo, nell'ambito della revisione della tassazione personale sul reddito e dell'imposizione sul reddito d'impresa, per emanare uno o più decreti legislativi volti al **graduale superamento dell'Imposta regionale sulle attività produttive-Irap, salvaguardando** – grazie in particolare al Pd che l'ha posta come condizione ineludibile – il finanziamento del **fabbisogno sanitario**.

Nel corso dell'esame in Commissione: è stata assegnata **priorità**, nell'attuazione del superamento dell'Irap, alle **società di persone**, agli **studi associati** e alle **società tra professionisti**; è stata chiarita la necessità che la riforma generi **gettiti in misura equivalente** per le Regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario e per quelle che sono sottoposte a piani di rientro, nel caso in cui ciò implichi l'applicazione, anche automatica, di aliquote dell'Irap maggiori di quelle minime.

È stato inoltre chiarito che questi interventi normativi **non devono generare aggravii** di alcun tipo **sui redditi di lavoro dipendente o da pensione**.

## **MODERNIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DI MAPPATURA DEGLI IMMOBILI E LA REVISIONE DEL CATASTO DEI FABBRICATI (ART. 6)**

Disposta la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a **modificare il sistema di rilevazione catastale degli immobili**, prevedendo nuovi strumenti da mettere a disposizione dei Comuni e all'Agenzia delle entrate per facilitare l'individuazione e il **corretto classamento** degli immobili stessi.

Indicati i principi e i criteri direttivi da utilizzare per l'**integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati**, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026. Tali **informazioni non dovranno essere utilizzate** per la determinazione della **base imponibile** dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né, in base a quanto stabilito in sede referente, per la determinazione di **agevolazioni e benefici sociali**.

In particolare, ai fini dell'integrazione dei dati, sempre secondo modifiche introdotte in sede referente, si dovrà prevedere che venga indicata per ciascuna unità immobiliare, **oltre alla rendita catastale** risultante a normativa vigente, anche un'**ulteriore rendita**, suscettibile di **periodico aggiornamento**, determinata **utilizzando i criteri già previsti in materia di tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane** (mentre vengono eliminati dal testo i precedenti riferimenti all'attribuzione del valore patrimoniale). Tale rendita, qualora risultasse necessario, viene determinata anche tenendo conto dell'**articolazione del territorio comunale**, della **rideterminazione delle destinazioni d'uso** catastali, dell'adozione di **unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario**.

Per le unità immobiliari riconosciute di **interesse storico o artistico** sono inoltre da introdurre **adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario**, considerati i più gravosi oneri di manutenzione e conservazione.

In base a quanto stabilito in sede referente, si specifica inoltre che **una quota dell'eventuale maggiore gettito** derivante dalle attività di nuova rilevazione catastale sia destinato alla **riduzione dell'imposizione tributaria sugli immobili** e sia prevalentemente attribuito ai **Comuni** in cui si trovano gli immobili interessati.

Si è infine delegato il Governo a prevedere **procedimenti amministrativi semplificati** e modalità di **collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle entrate**, affidando a quest'ultima anche i compiti di indirizzo e coordinamento.

## REVISIONE DELLE ADDIZIONALI COMUNALI E REGIONALI ALL'IRPEF (ART. 7)

Individuati i principi e i criteri direttivi che devono guidare il Governo nella **riforma della fiscalità locale**, sia nella sua componente personale, sia nella componente immobiliare, delegando in particolare il Governo ad attuare una **revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef**, sostituendo le vigenti addizionali con altrettante sovraimposte (dunque applicabili al debito d'imposta e non, come nell'attuale sistema, alla base imponibile del tributo erariale).

Sono concessi agli **enti territoriali** specifici **margini di manovrabilità**, che in sede referente sono stati definiti in modo da garantire alle **Regioni** e ai **Comuni**, nel loro complesso, lo **stesso incremento di gettito** ora garantito dall'applicazione del **livello massimo dell'addizionale Irpef**. È stata anche introdotta una disposizione volta a destinare una **quota del gettito proveniente dall'applicazione delle imposte sostitutive** per i cosiddetti contribuenti "forfettari" ai **Comuni e alle Regioni** sulla base della residenza dei contribuenti stessi, garantendo la neutralità finanziaria tra i vari livelli di governo interessati.

Con riferimento alla fiscalità immobiliare si prevede che, in attuazione dei principi del federalismo fiscale, i decreti delegati possano rivedere – come chiarito sempre in sede referente – l'attuale **riparto** tra Stato e Comuni del **gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo** appartenenti al gruppo catastale D ed eventualmente degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari. Tale revisione deve avvenire **senza oneri per il bilancio lo Stato**, compensando eventuali variazioni di gettito per i diversi livelli di governo attraverso la corrispondente modifica del sistema dei trasferimenti erariali, degli altri tributi comunali e dei fondi di riequilibrio.

## REVISIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DELLA RISCOSSIONE (ART. 8)

Disposta la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a introdurre alcune **modifiche al sistema nazionale della riscossione**. Si prevedono, tra l'altro, la definizione di nuovi obiettivi legati ai risultati, una **revisione** dell'attuale disciplina del sistema di **remunerazione dell'Agente della riscossione**, l'incremento dell'uso di tecnologie innovative e dell'**interoperabilità** dei sistemi informativi, il **trasferimento delle funzioni** e delle attività attualmente svolte dall'Agente nazionale della riscossione **all'Agenzia delle entrate**.

## DELEGA AL GOVERNO PER LA CODIFICAZIONE IN MATERIA TRIBUTARIA (ART. 9)

Disposta la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate alla **codificazione** delle **disposizioni legislative in materia tributaria**. Si stabilisce che i decreti legislativi per la codificazione dovranno essere adottati **entro dodici mesi** dalla scadenza del termine per l'adozione di atti correttivi e integrativi dei decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale. Si stabiliscono anche specifici **principi e criteri direttivi** ai quali dovrà attenersi il Governo nell'ambito della codificazione: **omogeneità** dei codici di settore, **coerenza** giuridica, logica e sistematica della normativa, **unicità**, **contestualità**, **completezza**, **chiarezza**, **semplicità** dei codici di settore, **aggiornamento linguistico** e **abrogazione espressa** delle norme oggetto di revisione.

## **DISPOSIZIONI FINANZIARIE (ART. 10)**

Quest'ultimo articolo reca le disposizioni riguardanti gli oneri derivanti dalle norme di delega e le relative **coperture finanziarie**. Nel corso dell'esame in sede referente è stato precisato che **non deve comunque derivare** dalle nuove disposizioni **un incremento della pressione tributaria** rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente.