



Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Disegno di legge “Delega al Governo per la riforma fiscale”

A.C. 3343

**Memoria scritta dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle entrate-
Riscossione**

Sommario

Premessa	3
1. Articolo 1 (“Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura”).....	3
2. Articolo 2 (“Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi”)	4
3. Articolo 3 (“Principi e criteri direttivi per la revisione dell’IRES e della tassazione del reddito d’impresa”).....	5
4. Articolo 4 (“Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell’imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette”)	6
5. Articolo 5 (“Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell’imposta regionale sulle attività produttive”)	7
6. Articolo 6 (“Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto dei fabbricati”).....	8
7. Articolo 7 (“Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all’IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati ad uso produttivo”)	9
8. Articolo 8 (“Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione”).....	10
9. Articolo 9 (“Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria”).....	12

Premessa

Ai fini dell'istruttoria legislativa in merito al disegno di legge "**Delega al Governo per la riforma fiscale**" (A.C. 3343), sono riportate, di seguito, le considerazioni relative ai criteri di delega organizzate, per ciascun articolo, in tre sezioni concernenti: l'eventuale modifica o ampliamento dei criteri (Sezione 1); l'eventuale segnalazione di nuovi criteri (Sezione 2); una sintetica valutazione finale (Sezione 3).

1. Articolo 1 ("**Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura**")

Sezione 1

L'**articolo 1** delega il Governo ad adottare decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale, al fine di:

- **stimolare** la **crescita economica** del Paese attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale;
- **razionalizzare** e **semplificare** il sistema tributario;
- preservare la **progressività** del sistema;
- ridurre l'**evasione** e l'**elusione** fiscali.

Il citato articolo disciplina, inoltre, la procedura di attuazione della riforma, prevedendo un termine di **diciotto mesi** dall'entrata in vigore della legge delega per l'emanazione sia dei decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, sia dei decreti legislativi funzionali al coordinamento dei decreti attuativi della riforma con le altre leggi dello Stato e all'abrogazione delle norme con essi incompatibili, laddove occorrenti.

Infine, l'articolo 1 della legge delega prevede un termine di **ventiquattro mesi** dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi attuativi, per l'emanazione di eventuali decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative.

Tanto premesso, si è dell'avviso che i **principi** e **criteri direttivi** individuati dall'articolo 1, che tracciano la direzione che il Governo dovrà seguire in sede di attuazione della riforma, considerata la loro formulazione in termini ampi e generali, **siano congrui** per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla delega legislativa. Si potrebbe valutare unicamente la possibilità di **integrare** i criteri di cui all'**articolo 1**, comma 1, lettera b),

numero 1), con un **referimento alla digitalizzazione delle procedure e dei servizi**, che rappresenta un importante fattore di **semplificazione del sistema tributario** e si riflette positivamente anche sul **livello di tax compliance** e, quindi, sulla riduzione dei rischi di evasione ed elusione fiscale. Il rafforzamento della digitalizzazione dei processi e dei servizi dell'intera pubblica amministrazione è, peraltro, **obiettivo promosso** anche nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 1** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

La disposizione di cui all'**articolo 1** è coerente sia con le linee guida indicate nel **PNRR** sia con le conclusioni indicate nel documento finale approvato lo scorso 30 giugno da codesta VI Commissione Finanze della Camera e dalla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato, all'esito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e sugli altri aspetti del diritto tributario. Si esprime, pertanto, una **valutazione favorevole**.

2. Articolo 2 (“Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi”)

Sezione 1

Con l'**articolo 2** si propone una revisione generale del sistema di imposizione personale sui redditi.

In particolare, si delega il Governo ad introdurre una serie di norme al fine di giungere ad un **sistema di imposizione personale di tipo duale** – nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza e progressività del prelievo fiscale – basato su un'imposta proporzionale con riguardo sia ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, sia a quelli derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da contribuenti non assoggettati ad IRES.

Inoltre, ai fini **IRPEF**, la delega prevede:

- la graduale **riduzione delle aliquote medie e marginali effettive** – da calcolare senza tener conto di eventuali regimi sostitutivi e di detrazioni diverse da quelle

per tipo di reddito – con l’obiettivo di incentivare l’offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro soprattutto dei giovani e dei secondi percettori di reddito, nonché l’attività imprenditoriale e l’emersione degli imponibili;

- il **riordino** del sistema di **deduzioni e detrazioni**, che tenga conto dell’equità e dell’efficienza dell’imposta.

Da ultimo, con la delega si intende armonizzare i regimi di tassazione del risparmio con l’obiettivo di limitare i margini di elusione.

Sezione 2

Con riferimento all’**articolo 2** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

Una valutazione più puntuale della revisione del sistema di imposizione personale sui redditi sarà possibile solo in fase di attuazione della delega, tenuto conto dell’ampia formulazione dell’**articolo 2**.

3. Articolo 3 (“Principi e criteri direttivi per la revisione dell’IRES e della tassazione del reddito d’impresa”)

Sezione 1

L’**articolo 3** prescrive al Governo, nell’esercizio della delega in tema di revisione dell’**IRES** e della tassazione del **reddito d’impresa**, ulteriori e specifici **principi e criteri direttivi** tra cui quello di:

- assicurare la **coerenza del sistema impositivo** della tassazione del **reddito d’impresa** con il sistema di imposizione duale descritto nell’articolo 2, avvicinando il sistema di tassazione **IRPEF** del reddito di impresa alla tassazione **IRES** del medesimo reddito;
- perseguire la **semplificazione** e la **razionalizzazione** dell’**IRES** al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi (e, quindi, i costi) a carico delle imprese anche attraverso un processo di **avvicinamento tra valori civilistici e fiscali**, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti;

- procedere con la **revisione** complessiva della **disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione** apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile;
- favorire la neutralità del sistema di tassazione del **reddito d'impresa** rispetto alla scelta della forma organizzativa e giuridica dell'attività imprenditoriale; oggi, infatti, la modalità di tassazione del reddito d'impresa varia a seconda che trattasi di imprese individuali (soggette all'**IRPEF**), società di persone (per le quali la tassazione avviene in capo ai soci per trasparenza) o società di capitali (soggette all'**IRES**).

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 3** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

Una valutazione più puntuale della revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa sarà possibile solo in fase di attuazione della delega, tenuto conto dell'ampia formulazione dell'**articolo 3**.

4. **Articolo 4 ("Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette")**

Sezione 1

L'**articolo 4** prevede, al comma 1, lettera a), che si proceda nell'ambito della legge delega alla *«razionalizzazione della struttura dell'IVA, con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, allo scopo di semplificare la gestione e l'applicazione dell'imposta, contrastare l'erosione e l'evasione fiscali e aumentare il grado di efficienza del sistema impositivo in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta»*.

Si evidenzia, in linea generale, la **rilevanza dell'intervento** previsto dall'articolato, riguardante, tra l'altro, il riordino delle aliquote e la distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, in quanto rappresenta uno **strumento per rimodulare le priorità**

economiche nazionali e per adeguare l'imposizione alle esigenze economiche attuali.

In tale ambito la legge delega appare operare in un'ottica di razionalizzazione della disciplina nazionale dell'IVA ispirata ai principi unionali, ricavabili sia dalla Direttiva 2006/112/CE, sia dall'interpretazione che della Direttiva stessa è stata fornita nel corso degli anni dalla Corte di Giustizia UE.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 4** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

I criteri di cui all'**articolo 4** appaiono **coerenti** con la finalità di razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto, anche se una valutazione puntuale sarà possibile solo in fase di attuazione della delega.

5. Articolo 5 (“Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive”)

Sezione 1

Con l'**articolo 5** si intende attuare un graduale superamento dell'IRAP, garantendo il finanziamento del fabbisogno finanziario.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 5** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

L'ampiezza dei criteri di cui all'**articolo 5** non consente, allo stato, di formulare una valutazione puntuale, che sarà possibile solo in fase di attuazione della delega.

6. **Articolo 6 (“Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto dei fabbricati”)**

Sezione 1

L'**articolo 6** delega il Governo a **modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale**, al fine di **modernizzare** gli strumenti di **individuazione e controllo** delle **consistenze dei terreni e dei fabbricati**.

In particolare, è prevista l'introduzione di strumenti, da porre a disposizione dei Comuni e dell'Agenzia delle entrate, volti a **facilitare e accelerare l'individuazione e il controllo** del corretto **classamento**:

- degli **immobili attualmente non censiti** o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita;
- dei **terreni edificabili accatastati come agricoli**;
- degli **immobili abusivi**.

A tal fine viene prevista **la condivisione dei dati e dei documenti**, in via telematica, **tra l'Agenzia delle entrate** e i competenti **uffici dei comuni**.

La delega prevede, altresì, **l'integrazione delle informazioni** presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, secondo i seguenti criteri direttivi:

- attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il **relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata** in base, ove possibile, ai **valori normali espressi dal mercato**;
- prevedere **meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane**, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato;
- prevedere, per **le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico**, **adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario** che tengano conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione

nonché del complesso dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro;

- prevedere che **le informazioni rilevate secondo tali principi non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi** la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 6** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

L'ampiezza dei criteri di cui all'**articolo 6** non consente, allo stato, di formulare una valutazione puntuale, che sarà possibile solo in fase di attuazione della delega.

7. Articolo 7 (“Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all’IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati ad uso produttivo”)

Sezione 1

L'**articolo 7, comma 1**, prevede la **sostituzione** delle **addizionali regionali e comunali all’IRPEF** con delle sovrapposte sull'**IRPEF**, senza indicare le caratteristiche specifiche di queste ultime.

In particolare:

- è disposta la sostituzione dell'**addizionale regionale** con una **sovrapposta** sull'**IRPEF**, la cui aliquota può essere aumentata o ridotta dalle Regioni, così da garantire lo **stesso gettito** che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilita dalla legge statale;
- per le Regioni sottoposte a piani di rientro per **disavanzi sanitari**, è previsto un **incremento obbligatorio della sovrapposta**, tale da garantire lo stesso gettito attualmente ricavato dall'applicazione delle addizionali regionali all'**IRPEF**, maggiorate nella misura obbligatoria;

- è disposta la facoltà per i Comuni di sostituire l'**addizionale comunale** all'**IRPEF** con una **sovraimposta** che garantisca un **gettito corrispondente** a quello attualmente ottenuto dall'applicazione dell'**aliquota media dell'addizionale IRPEF**.

Il **comma 2** del medesimo articolo 7 prevede – in attuazione dei principi del federalismo fiscale, per una maggiore responsabilizzazione e trasparenza nella gestione della finanza locale e compatibilmente con il principio della separazione delle fonti di finanziamento per i diversi livelli di governo – la **revisione dell'attuale riparto** tra Stato e Comuni del gettito dei **tributi sugli immobili** destinati ad uso produttivo (nell'ambito del gruppo catastale D) ed eventualmente degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari.

Tali revisioni non devono prevedere oneri per il Bilancio dello Stato e, in tal senso, il successivo **comma 3** precisa che le variazioni di gettito per i diversi livelli di governo saranno compensate con la modifica del sistema dei trasferimenti erariali, degli altri tributi comunali e dei fondi di riequilibrio.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 7** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

L'ampiezza dei criteri di cui all'**articolo 7** non consente, allo stato, di formulare una valutazione puntuale, che sarà possibile solo in fase di attuazione della delega.

8. Articolo 8 (“Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione”)

Sezione 1

Si ritiene che l'**articolo 8** risulti **adeguato** all'esigenza di **rimuovere le criticità della vigente disciplina del servizio nazionale della riscossione**, sulle quali è stata richiamata più volte l'attenzione negli ultimi anni e che sono, comunque, emerse nell'ampio dibattito parlamentare che si è sviluppato sull'argomento, da ultimo in sede di discussione della Relazione presentata alle Camere dal Ministro dell'economia e delle

finanze in attuazione dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, con legge 21 maggio 2021, n. 69, e di approvazione della risoluzione n. 8-00137 da parte di codesta VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

In particolare, relativamente alla lettera a) dell'**articolo 8**:

- il riferimento all'«*efficientamento*» e alla «*semplificazione del sistema nazionale della riscossione, orientandone l'attività verso obiettivi di risultato piuttosto che di esecuzione del processo*» appare sufficientemente ampio ed elastico da consentire un intervento legislativo diretto a prevedere che le **azioni di recupero** coattivo dell'agente della riscossione siano **svolte secondo un piano annuale adeguato alla capacità operativa** di quest'ultimo e predisposto sulla base dei **principi di efficacia, efficienza, economicità e imparzialità**, superando l'attuale carattere massivo di tali azioni e rivisitando il regime di responsabilità dello stesso agente della riscossione e dei criteri di controllo degli enti creditori;
- l'obiettivo della **revisione dell'attuale meccanismo della remunerazione** dell'agente della riscossione - nella prospettiva, evidentemente, di un pieno adeguamento alla sua natura pubblicistica - **risulta in linea**, oltre che con le proposte avanzate nella predetta Relazione e con le indicazioni di codesta VI Commissione Finanze della Camera, anche **con le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale** nella recente sentenza del 10 giugno 2021, n. 120, e potrebbe condurre a porre il costo del servizio nazionale della riscossione a carico della fiscalità generale, per evitare, come suggerito proprio dalla Consulta, di «*far ricadere [...] su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati*»;
- la previsione di «*forme di integrazione e interoperabilità dei sistemi e del patrimonio informativo funzionali alle attività della riscossione*» appare idonea a **permettere la modifica** della disciplina della c.d. “**Anagrafe dei rapporti finanziari**” e l'accesso di Agenzia delle entrate-Riscossione alla banca dati della fatturazione elettronica.

Per quanto attiene, poi al **trasferimento**, parziale o totale, **di attività e funzioni** dall'Agenzia delle entrate-Riscossione **all'Agenzia delle entrate** e al conseguente

trasferimento delle risorse strumentali ed umane, contemplati dalle **lettere b) e c) dell'articolo 8**, anche tali obiettivi si pongono in linea con la citata Relazione di cui all'articolo 4, comma 10, del decreto-legge n. 41 del 2021, con la risoluzione n. 8-00137 di codesta VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati e con l'esigenza di **assumere direttamente in capo alla stessa Agenzia delle entrate gli obiettivi di riscossione**, per il perseguimento della missione fondamentale dell'Amministrazione Finanziaria.

Peraltro, la formulazione delle lettere b) e c) in commento lascia spazio alla possibilità di avviare, in esito ai necessari approfondimenti, un **percorso di integrazione graduale**, anziché immediata, tra le due Agenzie, nell'ambito del quale si potrebbe, in una prima fase, puntare sulla **realizzazione di maggiori sinergie** tra di esse, in particolare attraverso la **semplificazione della governance** dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e l'attribuzione all'Agenzia delle entrate del **controllo operativo** su quest'ultima.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 8** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

Come rappresentato nella Sezione 1, i criteri di delega appaiono **adeguati** rispetto alle finalità perseguite.

9. Articolo 9 (“Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria”)

Sezione 1

L'**articolo 9**, al fine di garantire la **certezza** e la **chiarezza** delle fonti normative, delega il Governo a procedere alla **codificazione** delle disposizioni legislative in **materia tributaria**, in conformità ai seguenti criteri:

- **organizzare** le disposizioni per **settori omogenei**, ove possibile intervenendo mediante novellazione e aggiornamento dei codici o testi unici di settore già esistenti;
- **coordinare** il testo delle **disposizioni legislative vigenti**, anche di recepimento e attuazione della normativa dell'Unione europea;
- assicurare l'**unicità**, la **contestualità**, la **completezza**, la **chiarezza** e la

semplicità della disciplina relativa a ogni settore;

- aggiornare e **semplificare** il **linguaggio normativo**;
- indicare **esplicitamente** le **norme da abrogare**.

Tale articolo disciplina, altresì, la procedura di adozione dei provvedimenti legislativi di attuazione della riforma, prevedendo che gli stessi siano adottati entro **dodici mesi** dal termine disposto dall'articolo 1, comma 7, della medesima legge delega, vale a dire entro **ventiquattro mesi** dall'ultimo dei decreti legislativi emanati, e che eventuali decreti correttivi o integrativi dei primi siano adottati entro **un anno** dall'entrata in vigore di ciascuno degli atti su cui intervengono.

I **principi** e **criteri direttivi** in esame appaiono **coerenti** con una riorganizzazione sistematica **delle disposizioni legislative** in materia tributaria rispondente a parametri di chiarezza e certezza dei rapporti giuridici, idonea a incentivare la *compliance* dei cittadini e degli operatori economici e ridurre i margini di incertezza sull'applicabilità di norme e sanzioni. I suddetti principi e criteri direttivi risultano, altresì, in linea con l'eventuale riorganizzazione delle norme tributarie in un **Codice tributario unico, strutturato in più parti, ciascuna delle quali afferente a una "macro area"**, come viene suggerito nel richiamato documento finale approvato lo scorso 30 giugno, all'esito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e sugli altri aspetti del diritto tributario, da codesta VI Commissione Finanze della Camera e dalla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato. In particolare, in tale relazione è ipotizzato di racchiudere i testi vigenti in materia tributaria in un **Codice strutturato in tre parti**:

1. **principi generali di diritto tributario**, anche con riferimento al diritto dell'Unione europea;
2. **procedura tributaria e sanzioni**, che racchiude al suo interno un Testo unico degli adempimenti e accertamento, un Testo unico delle sanzioni amministrative, un Testo unico della giustizia tributaria e un Testo unico della riscossione coattiva;
3. **parte speciale, con titoli distinti per le singole imposte e tasse, contenenti norme procedurali per i singoli prelievi** (Testo unico delle imposte sui redditi, Testo unico dell'IVA, Testo unico delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, sulle successioni, donazioni e bollo, Testo unico dei

tributi erariali minori, Testo unico in materia doganale, Testo unico dei tributi regionali e locali, Testo unico delle agevolazioni).

Circa l'**adeguatezza** dei **tempi di attuazione della delega**, si ritiene che essa **non sia valutabile** a questo stadio, tenuto conto della complessa opera di codificazione generale prevista e della necessità che da essa non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sezione 2

Con riferimento all'**articolo 9** non si ravvisano ulteriori criteri di delega da inserire.

Sezione 3

La disposizione di cui all'**articolo 9** risulta coerente con gli obiettivi di riforma e con le conclusioni indicate nel già citato documento del 30 giugno di codesta VI Commissione Finanze della Camera e della VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato. In tale atto è espressamente affermato che la semplificazione e la certezza del sistema tributario debbano essere perseguite anche attraverso un'opera di codificazione delle norme vigenti che, peraltro, è un obiettivo, altresì, incluso nelle linee guida del **PNRR**.

La complessità e la disorganicità delle disposizioni normative in materia fiscale possono costituire, infatti, un ostacolo per la crescita economica del Paese. In questo contesto è diffusamente avvertita l'esigenza di garantire la certezza ai rapporti giuridici e la chiarezza delle regole, attraverso un riordino delle disposizioni vigenti come quello tratteggiato nei suoi aspetti più generali dall'**articolo 9**, sulla cui formulazione, pertanto, si esprime una **valutazione favorevole**.