

Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze

Memoria sul disegno di legge delega sulla riforma fiscale (C. 3343)

Associazione Nazionale Tributaristi Italiani

Gaetano Ragucci

Roma, 18 novembre 2021.

Signor Presidente,

Onorevoli Commissari,

Ringrazio per l'invito rivolto all'ANTI-Associazione Nazionale Tributaristi Italiani a fornire il proprio contributo scritto sul disegno di legge sulla riforma fiscale (C.3343), dopo avere partecipato alle audizioni che lo hanno efficacemente preparato.

Facendo nostra la raccomandazione diretta a favorire la massima sintesi, nella presente memoria ci si atterrà alle istruzioni ricevute, e pertanto si distingueranno tre sezioni, così articolate:

SOMMARIO

SEZIONE 1 - VALUTAZIONI E SUGGERIMENTI SU MODIFICHE E AMPLIAMENTI DEI CRITERI DI DELEGA.....	3
SEZIONE 2 - SEGNALAZIONE DI NUOVI CRITERI DI DELEGA.....	11
SEZIONE 3 - VALUTAZIONE FINALE.....	13

Per tenere fede allo schema, le proposte di modifiche e ampliamenti saranno esposte nella sezione 1; la formulazione di nuovi criteri direttivi della delega, pur se motivati in detta sezione, saranno invece riportati nella sezione 2, con inserimento di opportuni richiami.

SEZIONE 1.

VALUTAZIONI E SUGGERIMENTI SU MODIFICHE E AMPLIAMENTI DEI CRITERI DI DELEGA.

1.1.- art. 1 (delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura).

1.1.1.- art. 1 c. 1. Lett. a)

L'espressione *"aumento dell'efficienza della struttura dell'imposta"* IRPEF è priva di un chiaro contenuto precettivo. L'efficienza è la capacità di contenere nel minimo la perdita di benessere individuale dovuta al prelievo. Elementi strutturali dell'imposta sono: l'elemento soggettivo (soggetto passivo) l'elemento oggettivo (fatto economico espressione di capacità contributiva), la base imponibile (ammontare su cui applicare l'aliquota) e l'aliquota. L'efficienza non può essere predicata per singoli elementi strutturali, ma lo può essere solo nel suo complesso.

Anche l'espressione *"riduzione del carico fiscale sui redditi derivati dall'impiego dei fattori di produzione"* non è chiara. Fattori della produzione sono terra, lavoro, capitale e organizzazione. I redditi derivanti da essi sono tutti i redditi indicati nell'art. 6 c. 1 TUIR.

Si potrebbe scrivere *"riduzione del carico fiscale sui redditi"*, cancellando il resto, se questo fosse lo scopo. Altrimenti occorrerebbe precisare, indicando a quale fattore della produzione si intenda dirigere l'azione di riduzione.

1.1.2.- art. 1 c. 1 lett. b) n. 2

L'individuazione dei c.d. micro-tributi è affidata a un criterio identificativo vago: li si identifica con i tributi i cui costi di *compliance* siano "elevati", a fronte di un gettito "trascurabile". Il confronto è tra grandezze eterogenee di cui solo una (il gettito) è oggettivamente misurabile.

Si potrebbero invece comparare "costi di gestione" del tributo con il "gettito" prodotto, così l'applicazione del criterio avrebbe efficacia direttiva, perché condurrebbe a risultati univoci.

Si propone la seguente modifica:

“2) all’individuazione e all’eliminazione di micro-tributi per i quali i costi [adde: di gestione di adempimento dei contribuenti] risultino elevati a fronte di un [minor] gettito [trascurabile per lo Stato] e trovando le opportune compensazioni di gettito nell’ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge”.

1.2.- art. 2 (principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi).

1.2.1.- art. 2 c. 1, lett. b) n. 1

Il “particolare riferimento ai giovani” prefigura una forma di discriminazione quantitativa (mediante la “graduale” – ci si chiede come, e con quali tempi – riduzione di aliquote) di dubbia legittimità costituzionale. Quando a parità di reddito netto un contribuente cesserebbe di essere “giovane”? Inoltre, non sempre alla giovane età si associa una minore capacità contributiva, specie se la si predica in relazione a redditi di ogni specie (perché tassare di meno il giovane percettore di rendite fondiarie?). A parità di base imponibile, la discriminazione dipenderebbe da una situazione personale, e non sarebbe consentita.

Anche la discriminazione in favore dei “secondi percettori di reddito” lascia adito a riserve. Il termine è un residuo del dibattito politico avviato sulla proposta della c.d. TASP (tassazione agevolata del “secondo percettore”, in pratica una detrazione o un credito di imposta), diretta a “soggetti” che tornano al lavoro attivo dopo la maternità, o la fruizione del c.d. reddito di cittadinanza. Assunta come criterio direttivo della riforma, la misura passerebbe a regime, e manifesterebbe profili di discriminazione (si pensi al caso che nel primo anno il beneficiario consegua un reddito maggiore che nel successivo, qualora per esso tornino a trovare applicazione le aliquote ordinarie)

Si suggerisce la soppressione di entrambe le espressioni:

“1) ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall’applicazione dell’IRPEF 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 adde:-al-]~~ l’attività imprenditoriale e l’emersione degli imponibili”.

1.2.2.- art. 2, c. 1, lett. c)

Il “riordino” delle deduzioni e detrazioni IRPEF in ragione della finalità perseguita non è criterio direttivo efficace. Vi sono deduzioni e detrazioni “strutturali”, che graduano la curva della progressività in dipendenza delle condizioni personali del contribuente che ne menomano la capacità contributiva; e ve ne sono di “agevolative”, perché dirette ad altri fini, di natura anche extrafiscale, e tali da realizzare differenze di trattamento anche a parità di capacità contributiva. Il loro riordino può ridursi alla separazione tra le due categorie di misure, ma è evidente che limitarsi a questo non realizzerebbe una riforma.

Oltre a un “riordino”, il criterio dovrebbe quindi prescrivere una riforma strutturale della materia, sulla linea (raccomandata nei Rapporti programmatici recanti gli interventi in materia di spese fiscali allegato alla NADEF per gli anni precedenti al 2021), del collegamento della revisione delle agevolazioni fiscali e del conseguente ampliamento della base imponibile a un potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro.

La proposta di criterio direttivo sostitutivo sarà indicata nella sezione 2 del documento, alla quale si rinvia (par. 2.1.).

1.3.- art. 3 (principi e criteri direttivi per la revisione dell’IRES e della tassazione del reddito d’impresa).

1.3.1.- art. 3, c. 1 lett. b), e c)

La formulazione in due punti ha profili di ridondanza, perché per ottenere l’avvicinamento tra valori civilisti e valori fiscali finalizzati al calcolo dell’imponibile IRES è necessario rivedere il meccanismo delle variazioni in aumento e in diminuzione.

Se ne propone, pertanto, la fusione, come indicato nella sezione 2 del documento, alla quale si rinvia (par. 2.2.).

1.4.- art. 4 (principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell’imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette).

1.4.1.- art. 4, c. 1 lett. a)

Nella razionalizzazione del numero e dei livelli delle aliquote IVA, si nasconde la possibilità di una variazione surrettizia della pressione fiscale sui consumi. Infatti, nello stato attuale, è l'aliquota media che fa la differenza, perché se inferiore alla percentuale del "carico complessivo" oggi attorno al 16%, va a beneficio dei consumatori; se superiore, genera un extragettito utilizzabile per la riduzione di altre imposte.

Si propone l'introduzione di una clausola di invarianza del gettito complessivo, diretta a scongiurare simili effetti indiretti:

"a) 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 [adde: a parità di gettito, e]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".

1.4.2.- art. 4, c. 1 lett. b)

Occorre precisare cosa si intenda per "revisione delle aliquote". Per perseguire efficacemente il duplice fine della riduzione delle emissioni nocive e dell'incentivo all'utilizzo delle fonti rinnovabili, la revisione delle aliquote della tassazione indiretta va operata contemporaneamente su due livelli. Il primo attiene alla quantificazione dell'aliquota, da determinare in ragione dell'efficienza energetica e del tasso inquinante della fonte considerata; il secondo si attesta su un livello generale, improntato cioè alla correzione del sistema nel complesso anziché all'imposizione fiscale sulla singola fattispecie, e deve mirare alla progressiva riduzione dei regimi agevolativi vigenti nel settore delle accise sui prodotti energetici (sussidi ambientalmente dannosi, o "SAD").

Il comma 2 andrebbe perciò formulato nei termini che seguono:

"2. si prevede che in sede di attuazione il Governo effettuerà una razionalizzazione dell'accisa in coerenza con l'European Green Deal e con la disciplina armonizzata europea, operando anche una revisione della struttura dell'imposta sul valore aggiunto e delle aliquote della tassazione indiretta [adde: ", basata sull'efficienza energetica e sulla capacità inquinante della fonte], ai fini della riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti [restante testo invariato]".

1.5.- art. 5 (principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive).

1.5.1.- art. 5, c. 1

Il “*graduale superamento*” dell'IRAP è criterio indeterminato, perché non indica in che modo vada attuato. Vigente l'imposta, se ne può ipotizzare la riduzione con azioni su base imponibile e aliquote, in un *continuum* che termina con l'abrogazione. Tuttavia, a un certo livello di gettito, il criterio della semplificazione ne rende preferibile la sostituzione con addizionali o tributi di scopo.

L'obiettivo del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale può essere realizzato a regime, con minor costo per gli onerati, attraverso un complesso coordinato di addizionali IRPEF e IRES, graduate nel rispetto dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza, e al riparo da forme di discriminazione ammesse solo per far fronte a temporanee esigenze prodotte dalla congiuntura sfavorevole (Corte cost. n. 21/2005 n. e 10/2015; in senso meno rigoroso: Corte cost. n. 288/2019). Mentre a carico delle pubbliche amministrazioni si potrebbe optare per un contributo di scopo.

La proposta di criterio direttivo aggiuntivo sarà indicata nella sezione 2 del documento, alla quale si rinvia (par. 2.3.).

1.6.- art. 6 (principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati).

1.6.1.- art. 6, c.1 e c. 2.

Desta perplessità la parte della bozza relativa all'attribuzione a ciascuna unità immobiliare, accanto alla rendita catastale “*determinata secondo la normativa attualmente vigente*” (vale a dire, moltiplicando la tariffa per la consistenza del cespite, calcolata per gli immobili del gruppo A in vani, per gli immobili del gruppo B in metri cubi e per quelli del gruppo C in metri quadrati), anche del relativo *valore patrimoniale* e di “*una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato*”, stabilendo altresì meccanismi di adeguamento periodico, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato.

La bozza di delega, a differenza del precedente tentativo di riforma del catasto, non specifica come debbano determinarsi il valore patrimoniale (forse parametrato al mercato delle compravendite immobiliari) e la “nuova” rendita catastale (forse riferita al mercato delle locazioni), istituti che potrebbero svolgere un’importante funzione perequativa.

Al fine di predisporre un modello di catasto dinamico e in continuo divenire, sarebbe quindi auspicabile integrare la norma, riprendendo alcuni principi stabiliti dall’art. 2, l. n. 23/2014, vale a dire, la previsione di algoritmi e di funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie (intrinseche ed estrinseche) dei beni ⁽¹⁾. Per superare le sperequazioni derivanti dall’utilizzo del vano catastale, sarebbe inoltre opportuno adottare, quale criterio per determinare la consistenza, il metro quadrato di superficie, stesso parametro impiegato dal mercato immobiliare.

Perplessità desta anche la previsione secondo cui le informazioni così rilevate “*non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali*” (precisazione, questa, che si pone anche in conflitto con il comma 2, lett. d), in materia di immobili storico-artistici).

Mentre il precedente tentativo di riforma del catasto doveva avvenire ad “invarianza di gettito”, con conseguente revisione delle aliquote dei tributi determinati su base

¹ È proprio questo un punto nodale della riforma atteso che occorre superare una concezione obsoleta dei valori immobiliari, oggi esposti a continue e finanche rapide fluttuazioni che non possono circoscriversi alle sole caratteristiche costruttive originarie dell’immobile o alla sua ubicazione. Il valore ‘patrimoniale’ degli immobili risente, infatti, di fattori esterni quali l’ammaloramento o la riqualificazione dell’area in cui essi ricadono. La disponibilità diretta di servizi quali strade, parcheggi, scuole, reti di trasporto, connettività, centri commerciali, verde cittadino, non meno che l’efficiente manutenzione dei beni pubblici individuano, in potenza, indicatori di valore dei beni ed esprimono, al tempo stesso, l’intensità nella fruizione della spesa pubblica – o l’indice di beneficio – di cui un moderno prelievo su basi patrimoniali non può non tener conto. Andrebbe perciò operata una segmentazione del territorio in microzone, sottocategorie della zona censuaria caratterizzate quantomeno da aspetti posizionali, urbanistici, socio-economici e storico-ambientali omogenei, in modo da allineare i valori e le rendite catastali a quelli di mercato. Ove poi si intendesse enfatizzare la dimensione promozionale del Fisco all’interno di un modello più evoluto di valutazione e tassazione degli immobili, andrebbe misurato e, se dal caso, valorizzato anche il concorso delle caratteristiche originarie o acquisite di ciascun fabbricato al perseguimento di interessi collettivi di assoluto rilievo quali, ad esempio, la lotta al cambiamento climatico (si pensi agli interventi di efficientamento energetico, a quelli di perequazione urbanistica con restituzione del suolo agli usi legittimi o collettivi, alla manutenzione straordinaria dei fabbricati che ne determini la conformazione alle modalità costruttive previste dagli strumenti urbanistici più aggiornati).

catastale, l'attuale bozza di delega sembra prevedere una sorta di "doppio binario" in cui, almeno per adesso, tutto continua come prima ed il sistema delle "nuove" rendite e valori resta inspiegabilmente ininfluenza sul versante impositivo. È del tutto evidente che, in prospettiva, questo criterio rischia di determinare un incremento generalizzato delle rendite, allorquando dovesse successivamente decidersi di riallineare gli schemi impositivi ad un più verosimile valore patrimoniale degli immobili.

Conseguenti integrazioni e modifiche:

- si propone di introdurre nel primo comma dell'art. 6 il nuovo criterio aggiuntivo, indicato al par. 2.4., al quale si rinvia.
- Al secondo comma, lett. a), si propone la seguente integrazione: *"a) prevedere che le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali [adde: e non conducano a incrementi complessivi di gettito]."*
- Al secondo comma, lett. b) si propone l'introduzione di un nuovo criterio aggiuntivo, indicato al par. 2.5., al quale si rinvia.

1.7.- art. 9 (delega al Governo per la codificazione in materia tributaria).

1.7.1.- art. 9, c. 1.

Non emerge in modo chiaro dalla delega il requisito della unicità del codice, individuato come obiettivo primario del Governo all'interno del PNRR, ove si assume l'impegno (approvato dalla Commissione UE) di procedere ad *"un'opera di raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario"*. Anzi, la direttiva pare sfuggire a questo impegno quando, al comma 1, fa riferimento ad *"uno o più decreti legislativi"* e, al comma 2, lettera a), prevede di limitare l'intervento a mere *"modifiche espresse ai codici o testi unici di settore già vigenti"*.

Inoltre, potrebbe contribuire a migliorare l'effetto di un così importante intervento di riordino l'esplicita previsione all'interno dei principi e criteri direttivi della delega di una Parte introduttiva del nuovo Codice Unico da dedicarsi ai *"Principi Generali dell'Ordinamento Tributario"*, da redigersi *ex novo* aggiungendo alle norme già codificate nella parte iniziale del vigente Statuto del Contribuente quelle desumibili dalle

pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, presenti allo stato latente anche nel nostro ordinamento tributario ⁽²⁾.

Infine, sarebbe anche opportuno prevedere espressamente la creazione di una piattaforma digitale dedicata al Codice Unico, gestita dal Ministero dell'Economia e liberamente accessibile ⁽³⁾.

Si propone di apportare all'art. 9 le seguenti integrazioni e modifiche:

- Al primo comma: *"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 7, uno o più decreti legislativi per ~~la codificazione delle disposizioni legislative vigenti in materia tributaria, per~~ garantire il complessivo riordino delle disposizioni legislative dello Stato all'interno di un codice unico del sistema tributario che garantisca ~~la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario, compresi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria"~~.*
- al c. 2 lett. a): *"a) organizzare le disposizioni per settori omogenei, ~~ove possibile intervenendo mediante modifiche espresse ai codici o testi unici di settore già~~ distinguendole in parti, libri, titoli, capi e sezioni e dedicando ad una apposita parte prima la disciplina organica dei principi fondamentali della materia tributaria e delle regole generali di funzionamento applicabile a tutti i tributi ~~vigenti;"~~.*
- Si propone, inoltre, l'introduzione di un ulteriore criterio direttivo sarà indicato nella sezione 2 del documento, alla quale si rinvia (par. 2.6.).

² Questa previsione (la cui esigenza è pure richiamata da codesta On.le Commissione nel Documento Conclusivo del 30 giugno 2021) è stata ampiamente dibattuta e fortemente auspicata da parte dell'ANTI, che si è richiamata in un suo recente studio (P. Selicato, *Contributo alla codificazione dei principi generali del sistema fiscale italiano: spunti dall'analisi comparata e riflessioni de iure condendo*, in *NEQTEPA*, n. 2/2019, p. 45) ai modelli tedesco (*l'Abgabenordnung*) e spagnolo (la *Ley General Tributaria*) per sostenere un'ipotesi di lavoro basata sull'introduzione nel Codice Unico di una disciplina unitaria dei principi fondamentali della materia tributaria e delle sue regole generali di funzionamento applicabile a tutti i tributi esistenti.

³ Non è escluso che tale strumento, pur se non menzionato espressamente nella delega, possa essere ugualmente realizzato, rientrando nei poteri della Pubblica amministrazione di adottare gli strumenti diretti a consentire al contribuente la *"completa e agevole conoscenza delle disposizioni amministrative e legislative vigenti in materia tributaria"* (art. 5, Statuto dei Diritti del Contribuente).

SEZIONE 2.

SEGNALAZIONE DI NUOVI CRITERI DI DELEGA.

2.1.- Art. 2, c. 1, lett. c)

Si propone il testo seguente:

“revisione delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall’imposta lorda del reddito delle persone fisiche, attraverso la quale l’ampliamento della base imponibile conseguito attraverso la rimozione di misure con finalità agevolativa consenta il potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro”.

(Le ragioni della proposta sono illustrate nel par. 1.2.2).

2.2.- Art. 3, c. 1 lett. b), e c)

Si propone il testo seguente:

“b) semplificazione e razionalizzazione dell’IRES, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese; c) rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti, anche in funzione della revisione della disciplina in aumento e in diminuzione ... [restante testo invariato]”.

(Le ragioni della proposta sono illustrate nel par. 1.3.1).

2.3.- Art. 5, c. 3

Si propone il testo seguente:

“gli interventi normativi disposti per attuare il graduale superamento dell’IRAP previsto nel comma 1 [adde: “anche attraverso la sua sostituzione con addizionali IRPEF e IRES, o contributi di scopo,”] devono garantire in ogni caso il finanziamento [restante testo invariato]”.

(Le ragioni della proposta sono illustrate nel par. 1.5.1).

2.4.- Art. 6 c. 1 lett. c)

1. [testo invariato]

“c) adottare, quale criterio omogeneo per determinare la consistenza degli immobili ed a prescindere dalla loro classificazione nel gruppo A, B o C, il metro quadrato di superficie”.

(Le ragioni della proposta sono illustrate nel par. 1.6.1).

2.5.- Art. 6 c. 2, lett. b)

“b) 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. [adde: A tal fine, dovrà:

- avvalersi di algoritmi e funzioni statistiche basate sulla segmentazione del territorio in microzone, sottocategorie della zona censuaria caratterizzate da aspetti posizionali, urbanistici, socioeconomici, storico-ambientali omogenei e che tengano conto dell'intensità di fruizione della spesa pubblica;

- sperimentare meccanismi di rilevazione del concorso degli immobili ai processi di efficientamento energetico, di riduzione degli impatti e di valorizzazione o riqualificazione del territorio;

... [restante testo invariato]”.

2.6. - Art. 9 c. 3.

Si propone il testo seguente:

“Il Governo è delegato altresì ad adottare, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 7, uno o più decreti legislativi per la creazione di una piattaforma digitale dedicata al Codice Unico, gestita dal Ministero dell'Economia e liberamente accessibile da ogni contribuente”.

(Le ragioni della proposta sono illustrate nel par. 1.7.1).

SEZIONE 3. VALUTAZIONE FINALE.

3.1.- Nel complesso, i principi e i criteri direttivi generali e specifici della delega appaiono formulati con un linguaggio ricavato dalla scienza economica, con uso prevalente di espressioni dirette alla individuazione di scopi e finalità, e non degli istituti sui quali il legislatore delegato è impegnato a intervenire.

La preventiva identificazione e il vaglio degli istituti giuridici di volta in volta interessati dalla programmata azione riformatrice consentirebbero ai principi costituzionali e del diritto UE preposti di esplicitare la propria efficacia precettiva, altrimenti degradata a mera clausola di stile.

3.2.- La parte del disegno di legge dedicata alla revisione del catasto, e alle misure collegate, ripropone, in maniera disarticolata e parziale, taluni principi e criteri direttivi contenuti nel precedente tentativo di riforma, che risale all'art. 2, l. n. 23/2014.

La volontà dichiarata, che emerge già dalla rubrica della norma, pare duplice: da un lato, modernizzare gli strumenti di mappatura degli immobili, anche attraverso una maggiore condivisione dei dati tra l'Agenzia delle Entrate ed i Comuni, in modo da far emergere gli immobili abusivi, quelli attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita; dall'altro, revisionare la struttura del catasto dei fabbricati, per porre rimedio alle sperequazioni dell'attuale modello, oramai superato ed anacronistico, che si limita a fornire una lettura statica e 'piatta' del territorio.

Le previsioni della bozza di delega presentano ancora una relativa indeterminatezza e andrebbero meglio raccordate con istituti che già consentono di "facilitare" ed "accelerare l'individuazione e, eventualmente, il corretto classamento": è il caso dell'art. 1, commi 335-336, l. n. 311/2004, che consente la revisione parziale del classamento, in presenza di immobili non dichiarati in catasto ovvero di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie.

Novità rilevante è quella degli strumenti finalizzati ad assicurare il corretto classamento dei "terreni edificabili accatastati come agricoli": nella vigente normativa, fino al momento dell'edificazione, le aree (anche se edificabili) vengono accatastate nel catasto dei terreni; il carattere edificabile dell'area si evince dal piano regolatore generale del

Comune di ubicazione del cespite e non dalle risultanze catastali. L'idea è quella di predisporre, in sede di attuazione della delega, una banca dati delle aree fabbricabili (forse da poter poi utilizzare anche ai fini impositivi).

3.3.- La parte del disegno di legge dedicata alla codificazione fiscale si propone di realizzare le aspettative da tempo diffuse nel Paese e da ultimo richiamate nel Documento Conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, approvato il 30 giugno 2001 da codesta On.le Commissione, ove si rappresenta l'esigenza di *"semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente e, infine, per ridurre l'elevato contenzioso"* (ivi, § 1.2.a).

Di sicuro rilievo in questo senso appare l'inserimento tra i principi e criteri direttivi (al comma 2, punto b) dell'articolo in esame) del coordinamento, sotto il profilo non solo formale ma anche "sostanziale", delle disposizioni legislative vigenti, includendo nella delega il potere di apportare alle medesime disposizioni *"le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica"*.

Dunque, una codificazione che non si limiti al mero riordino delle norme ad oggi esistenti ma che si preoccupi (cosa fondamentale allo stato attuale della vigente legislazione tributaria) di rimuovere le attuali criticità di un ordinamento tributario frammentato, di incerta applicazione e spesso obsoleto, perché basato sulla episodicità e autoreferenzialità degli interventi di integrazione e modifica che si sono susseguiti dopo la sua iniziale approvazione.

Roma, 18 novembre 2021.

Gaetano Ragucci

Presidente ANTI



Nota: il par. 1.4.2. è della avv. Stefania Scarascia Mugnozza, ANTI Lazio; i parr. 1.6 e 3.2. sono del prof. Gianluca Selicato, ANTI Puglia, e i parr. 1.7., e 3.3. sono del prof. Pietro Selicato, componente del Comitato di Indirizzo Scientifico del Progetto del Codice Unico Tributario, e Presidente ANTI – sez. Lazio.