

**Memoria del Presidente  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**sul disegno di legge AC 3343 recante  
"Delega al Governo per la riforma fiscale"**

**Commissione VI della Camera dei deputati  
(Finanze)**

**26 novembre 2021**



## 1. Introduzione

Il sistema tributario italiano presenta una serie di criticità da tempo identificate nel confronto di politica economica e recentemente riprese e discusse nel ciclo di audizioni tenute presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato la scorsa primavera. Quella del sistema tributario è peraltro stata indicata come riforma di accompagnamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza e come provvedimento collegato alla decisione di bilancio per il 2022. Il DDL delega che viene qui analizzato intende rispondere alle richieste di una revisione ampia e organica del nostro sistema fiscale che sono state avanzate da più parti.

Di seguito vengono dapprima illustrate alcune considerazioni specifiche sui singoli articoli di cui si compone il DDL delega. Segue una valutazione complessiva del provvedimento. Le osservazioni qui avanzate mirano, da un lato, a evidenziare aspetti che richiedono un migliore coordinamento interno tra le varie linee di intervento prospettate dalla riforma e, dall'altro lato, a segnalare aspetti presenti nel dibattito sulle criticità del nostro sistema tributario a cui il DDL delega dovrebbe dedicare maggiore attenzione e approfondimento.

## 2. Osservazioni sui singoli articoli

### Art. 1 – Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura

*Il Governo viene delegato a emanare, entro diciotto mesi dall'approvazione del DDL delega, uno o più decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale. I decreti attuativi dovranno rispettare alcuni principi e criteri generali, ai quali si aggiungono quelli specificamente indicati con riferimento a ciascuna categoria di imposta considerata negli articoli successivi. Tra i principi e criteri generali vengono innanzitutto richiamati quelli dettati dagli articoli 3 e 53 della Costituzione, che sanciscono rispettivamente l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e il loro contributo alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva nonché il carattere di progressività del sistema tributario. In secondo luogo, il nuovo sistema tributario dovrà sostenere la crescita economica attraverso una struttura più efficiente delle imposte e una riduzione del carico fiscale che grava sui redditi derivanti dall'impiego di fattori della produzione. In terzo luogo, vengono menzionati i criteri di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario facendo specifico riferimento ai micro-tributi per i quali l'entità del gettito è trascurabile e i costi di assolvimento dei contribuenti sono elevati.*

I principi generali del DDL delega esposti in questo articolo sono condivisibili ma dovrebbero essere integrati con alcuni ulteriori criteri riguardanti specificamente:

1. un esplicito riferimento all'equità generale del sistema tributario in senso non solo verticale (progressività) ma anche orizzontale (eguale prelievo a fronte di

eguale capacità contributiva), ponendo dunque l'omogeneità e la generalità del prelievo alla base della riforma;

2. la necessità di una revisione complessiva delle deduzioni, detrazioni e regimi speciali attualmente previsti sui prelievi di qualsiasi natura tenendo conto delle loro finalità, attualità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza. Si tratta di un principio che nel DDL delega è specificamente previsto per l'Irpef (art. 2, c. 1, let. c)) ma che andrebbe generalizzato al complesso dei prelievi;
3. la compatibilità delle linee di riforma previste nel DDL delega con i trattati internazionali, in particolare per quanto riguarda la tassazione del reddito di impresa, anche nella prospettiva degli accordi a livello OCSE sulla tassazione globale minima e sulla tassazione delle attività digitali;
4. il riconoscimento della struttura multi-livello del sistema fiscale nazionale con la tutela degli spazi di autonomia tributaria degli enti decentrati coerentemente con la riforma del federalismo fiscale. Andrebbe inoltre indicato che le disposizioni dei futuri decreti attuativi dovranno trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, e secondo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni.

Inoltre, il comma 2 dovrebbe indicare specificamente i contenuti minimi di informazioni e analisi richieste per le relazioni tecniche che andranno allegate agli schemi dei decreti attuativi quali, per ciascuna misura, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza decentrata e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'Amministrazione finanziaria.

#### **Art. 2 – Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi**

*L'articolo 2 delega il Governo a rivedere il sistema di imposizione personale sui redditi secondo una serie di specifici criteri. Innanzitutto, dovrà essere assicurata una progressiva evoluzione verso un sistema duale in cui: 1) sulla generalità dei redditi derivanti dall'impiego di capitale (nel mercato finanziario, in quello immobiliare, nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi da quelli Ires) si applichi un'identica aliquota di imposta proporzionale; 2) sugli altri redditi gravi un prelievo di tipo progressivo realizzato mediante l'Irpef. Riguardo a quest'ultima, i decreti attuativi dovranno rivederne la struttura: 1) rispettando il principio della progressività; 2) diminuendo gradualmente le aliquote medie effettive – al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro soprattutto dei giovani e dei secondi*

*perceptor di reddito nonché l'attività imprenditoriale e di favorire l'emersione delle basi imponibili – e riducendone le variazioni eccessive.*

*In secondo luogo, sempre nell'ambito dell'Irpef, il Governo dovrà procedere a un riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta tenendo conto delle loro finalità e degli effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta.*

*Infine, la revisione dovrà armonizzare i regimi di tassazione del risparmio, ponendosi l'obiettivo di contenere gli spazi di elusione.*

L'adozione graduale di un modello compiuto di tassazione duale dei redditi delle persone fisiche si concretizza, nell'ambito di un sistema di prelievo come quello del nostro Paese in cui la quasi totalità dei redditi diversi da lavoro dipendente e da pensione sono già assoggettati a regimi di imposizione proporzionali e sostitutivi dell'Irpef, come un'auspicabile operazione di razionalizzazione e omogeneizzazione dei trattamenti fiscali sui redditi derivanti dalle varie forme di impiego del capitale.

Va chiarito in premessa che un'evoluzione verso un regime compiutamente duale precluderebbe a priori la possibilità di prevedere, almeno per la componente di reddito riconducibile all'impiego del capitale, i regimi agevolati in favore di gran parte dei lavoratori autonomi e imprenditori individuali nonché l'esenzione del reddito agrario adottati nel sistema attuale. In questo assetto non potrebbero trovare poi giustificazione regimi agevolati su redditi di capitale quali quelli applicati sui redditi da locazione degli immobili (cedolare secca), sui rendimenti dei titoli di Stato e sui dividendi da Piani di risparmio a lungo termine, nonché eventualmente l'esenzione dei redditi figurativi sull'abitazione principale. Va inoltre evidenziato che l'adozione di un impianto di tassazione duale comporta che le due componenti, quella proporzionale e quella progressiva, siano tra loro completamente distinte non consentendo di conseguenza compensazioni tra le rispettive basi imponibili.

Nell'articolo in esame i principi e i criteri di delega che dovrebbero guidare il passaggio verso un modello compiuto di tassazione duale dei redditi delle persone fisiche risultano troppo generali e mancano di indicare alcuni elementi essenziali per il disegno del nuovo sistema di prelievo.

Sarebbe innanzitutto opportuno che l'articolo specificasse, anche solo in termini generali, i criteri mediante i quali procedere alla separazione tra la quota di redditi riconducibile al lavoro e quella riconducibile al capitale nell'ambito di redditi "misti" (quelli da lavoro autonomo, di impresa individuale e di società di persone), questione questa che riveste rilevanza centrale nelle esperienze concrete di implementazione della tassazione duale dei redditi.

Per il suo rilievo sui comportamenti di elusione (arbitraggi tra la componente tassata in progressività e quella tassata ad aliquota proporzionale), per i profili di concorrenza internazionale nell'allocazione del capitale nonché per i vincoli di gettito, sarebbe poi

auspicabile che il DDL delega fornisca indicazioni circa le modalità di determinazione del livello dell'aliquota unica e proporzionale sul rendimento del capitale. Più in particolare, non è chiaro come l'aliquota proporzionale da applicare sui redditi derivanti dall'impiego di capitale si ponga rispetto alla prima aliquota dell'Irpef e a quella dell'Ires e all'attuale aliquota sui redditi finanziari.

Sulla componente Irpef i criteri di delega andrebbero opportunamente completati con un richiamo esplicito alla necessità di integrare il ridisegno della progressività con i principali strumenti monetari dal lato della spesa, quali quelli per il contrasto della povertà (Reddito di cittadinanza) e quelli di sostegno ai carichi familiari (Assegno unico e universale).

Il criterio direttivo dell'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, previsto sempre nell'articolo 2, dovrebbe essere opportunamente specificato, chiarendone meglio la portata sia rispetto alla possibilità di armonizzare la determinazione della base imponibile attraverso il superamento dell'attuale distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi, sia con riferimento ai diversi regimi di tassazione del risparmio oggi previsti (dichiarazione, amministrato, gestito) e del trattamento agevolato dei rendimenti dei titoli di Stato.

In connessione con il principio dell'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, manca inoltre, nell'ambito del DDL delega più in generale, la fissazione di appositi criteri per la revisione della tassazione patrimoniale in cui si indichino le modalità generali di riforma del variegato panorama attuale del prelievo (Imu con esclusione dell'abitazione principale e imposte di bollo sulle attività finanziarie) in coordinamento con l'omogeneizzazione dei trattamenti fiscali dei redditi derivanti dal capitale.

Si ricorda, infine, che il DDL di bilancio prevede che una parte degli 8 miliardi destinati dal 2022 alla riduzione della pressione fiscale siano utilizzati in ambito Irpef per diminuire il cuneo fiscale sul lavoro e le aliquote marginali effettive. Si tratta di un obiettivo in linea con quanto indicato nell'articolo in esame con riferimento all'imposta progressiva e, pertanto, si potrebbe configurare come un anticipo di attuazione della delega.

### **Art. 3 – Principi e criteri direttivi per la revisione dell'Ires e della tassazione del reddito di impresa**

*L'articolo 3 riguarda la tassazione del reddito di impresa e più in particolare l'Ires. Il Governo è delegato a introdurre norme volte: a) a rendere il sistema impositivo della tassazione del reddito d'impresa dei soggetti Ires coerente con il sistema di imposizione duale previsto per l'imposta sui redditi delle persone fisiche; b) a semplificare e razionalizzare la struttura dell'Ires per ridurre gli adempimenti a carico delle imprese,*

*anche mediante un maggiore avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti; c) a modificare la disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione da apportare al risultato civilistico per determinare il reddito imponibile, per adeguarla ai mutamenti più rilevanti intervenuti nel sistema economico e allinearla a quella dei principali paesi europei; d) a rendere il sistema di tassazione neutrale rispetto alla scelta della forma organizzativa e giuridica dell'attività di impresa.*

Anche nell'ambito della imposizione sulle società di capitali i principi direttivi contemplati dal DDL delega sono troppo generali e mancano di specificare elementi essenziali per il disegno complessivo del prelievo sui profitti societari e sui dividendi/plusvalenze dei soci proprietari (che rappresentano l'elemento di connessione tra la tassazione societaria e quelle del capitale a livello personale).

I due principi enunciati nelle lettere a) e d) sono strettamente connessi. In primo luogo, la coerenza complessiva del sistema di tassazione duale richiede di pervenire all'applicazione di un'unica aliquota proporzionale di tassazione dei redditi derivanti dallo svolgimento dell'attività di impresa (come specificato dalla Relazione tecnica) e più in generale dei redditi di capitale.

In secondo luogo, va sottolineato che l'allineamento dell'aliquota nominale è un primo elemento che permette di garantire la neutralità del sistema impositivo rispetto alle scelte sulla forma giuridica dell'impresa ma non esaurisce il problema. In generale, la neutralità richiede di garantire lo stesso rendimento netto del capitale, tenendo conto sia della tassazione societaria sia di quella personale in capo ai soci proprietari. La completa neutralità dovrebbe pertanto considerare anche il trattamento degli utili distribuiti e delle plusvalenze che per le imprese con personalità giuridica, ma non per quelle senza, prevede attualmente il criterio della doppia imposizione dato che tutto il reddito – anche quello reinvestito – subisce la tassazione societaria e sui dividendi e sulle plusvalenze è prelevata un'ulteriore imposta sostitutiva. L'articolo 3 dovrebbe dunque specificare, almeno nei principi generali, le modalità con cui si intenda affrontare la questione della doppia tassazione dei dividendi e delle plusvalenze in capo ai soci (questione che è variamente affrontata nei Paesi che hanno applicato il sistema di tassazione duale).

Un altro profilo fondamentale della tassazione dei redditi societari (e di impresa più in generale) di cui l'articolo in esame non fa menzione è quello della neutralità fiscale della tassazione del reddito di impresa rispetto alle fonti di finanziamento e quindi della compatibilità della riforma prospettata con il regime dell'ACE, che nell'attuale sistema serve ad avvicinare il trattamento fiscale del capitale proprio a quello agevolato del debito.

Il punto b) dell'articolo 3 richiama il tema della semplificazione e razionalizzazione dell'Ires, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle

imprese e lo associa al rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali. In generale, la divergenza tra valori civilistici e valori fiscali deriva dalla diversa valutazione ai fini tributari dei flussi di costi e di ricavi rilevanti per la misurazione del risultato di impresa (in particolare, gli ammortamenti, espressamente indicati nel DDL delega, le rimanenze e la deducibilità limitata di alcuni costi). Il disallineamento tra valori civilistici e fiscali certamente impone alle imprese costi di adempimento aggiuntivi per la loro gestione contabile in quanto spesso richiede la registrazione per diversi anni di operazioni che hanno esaurito la loro valenza a fini civilistici, ma non a fini fiscali (il cosiddetto doppio binario).

In generale si può osservare che la questione dell'allineamento tra valori civilistici e valori fiscali è stata già in parte affrontata: nella maggior parte delle società di capitali, quelle che adottano i principi IAS (International Accounting Standard) o i principi OIC (principi contabili nazionali), i valori civilistici e i valori fiscali sono già stati sensibilmente avvicinati. In particolare, la L. 19/2017 ha introdotto il principio di derivazione rafforzata, che consiste nel recepire anche ai fini fiscali molte rappresentazioni dei fenomeni economici presenti nel bilancio civilistico. Tale principio, già presente per i soggetti IAS, è stato quindi esteso anche ai soggetti, diversi dalle microimprese e dai soggetti non Ires, che redigono il bilancio secondo i principi contabili nazionali. L'articolo 3 non specifica a quali soggetti o in quali direzioni debba essere rivolto l'ulteriore avvicinamento prospettato. In ogni caso, il passaggio generalizzato al principio della derivazione rafforzata appare difficilmente estendibile alla generalità delle piccole imprese.

Il punto c) dell'articolo 3 appare in parte legato al precedente in quanto i disallineamenti definiscono molte delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita del conto economico per determinare il reddito imponibile. In molti casi le variazioni in diminuzione dipendono da misure di natura agevolativa: ad esempio il *super* e l'*iper ammortamento*, introdotti con la legge di bilancio per il 2017, hanno non solo anticipato l'ammortamento di alcuni beni ma ne hanno anche aumentato la deducibilità fiscale rispetto a quella economica di natura civilistica. In questi termini l'articolo 3 dovrebbe chiarire meglio cosa intenda per adeguamento "ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei". Si può osservare che alcune agevolazioni introdotte, sebbene con diverse modalità applicative, sono presenti nei sistemi tributari di molti altri Paesi e in alcuni casi sono state adottate proprio per contrastare la concorrenza fiscale (ad esempio, il *patent box*) o per adeguare la normativa alle direttive emanate in sede internazionale (come, ad esempio, la deducibilità limitata degli interessi passivi).

Come già richiamato nel commento all'articolo 1, il DDL delega non fa esplicito riferimento alla necessità di rendere compatibile il sistema di tassazione del reddito di impresa con gli accordi presi a livello internazionale con riferimento, in particolare, alla tassazione globale minima e alla tassazione delle attività digitali.

Infine andrebbe valutata l'opportunità di inserire tra i principi direttivi un richiamo specifico alla razionalizzazione e al riordino delle attuali *tax expenditures* riguardanti le imprese e, in particolare, alla possibilità di abolire i Sussidi ambientalmente dannosi (SAD) e di introdurre incentivi/agevolazioni fiscali in favore delle imprese meno inquinanti basati sul *rating* di sostenibilità (ESG).

#### **Art. 4 – Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette**

*L'articolo 4 delega il Governo a razionalizzare la struttura dell'IVA e le imposte indirette sulla produzione e sui consumi.*

*In ambito IVA il Governo potrà agire sul numero e sul livello delle aliquote e sulla distribuzione della base imponibile tra le stesse al fine di semplificare la gestione e l'applicazione dell'imposta, di contrastare l'erosione e l'evasione fiscale e di aumentare il grado di efficienza dell'imposta coerentemente con la disciplina armonizzata europea.*

L'articolo delega il Governo a effettuare un'azione condivisibile per semplificare e razionalizzare il sistema, conferendogli ampi poteri che abbracciano ogni elemento della struttura dell'imposta (numero e livello delle aliquote e distribuzione tra queste della base imponibile). Il sistema attuale, infatti, si caratterizza per una pluralità di aliquote, applicate anche in deroga alla normativa europea, e una base imponibile distribuita tra queste in maniera non sempre comprensibile o giustificabile (beni o servizi simili sono talvolta tassati con aliquote diverse) con effetti che si riflettono sulla distribuzione del prelievo lungo la distribuzione del reddito. L'intervento delineato dall'articolo in esame consentirebbe di ridurre il numero delle aliquote (anche se non esclude la possibilità di aumentarlo), con risvolti positivi sulla complessità del sistema e sul contrasto dell'evasione fiscale, e di eliminare le menzionate disparità di tassazione tra beni simili.

Sembrirebbe tuttavia opportuno l'inserimento di qualche criterio più specifico sulla direzione da prendere per la realizzazione degli obiettivi. Ad esempio, per quanto riguarda la semplificazione del sistema e il contrasto dell'erosione e dell'evasione fiscale, sarebbe auspicabile l'indicazione del numero complessivo di aliquote diverse da quella ordinaria da mantenere nel sistema e quella di contenere al minimo il numero e gli ambiti di applicazione dei regimi speciali attualmente previsti. Inoltre, sarebbe auspicabile un accenno al mantenimento e rafforzamento degli attuali meccanismi di contrasto dell'evasione fiscale (*split payment*, fatturazione elettronica e invio automatico dei corrispettivi).

*Relativamente alle altre imposte indirette, il Governo è delegato a modificare la struttura e le aliquote delle imposte sulla produzione e sui consumi per renderle coerenti con lo European Green Deal e la disciplina europea armonizzata dell'accisa e contribuire alla*

*riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e all'incentivo all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili.*

In questo caso sarebbe opportuno un richiamo alla coerenza con le modifiche alla tassazione del reddito di impresa e con la revisione delle spese fiscali, in particolare, l'eliminazione dei SAD. Al riguardo si ricorda che già negli anni scorsi si sono fatti tentativi in questa direzione con scarsi risultati.

#### **Art. 5 – Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive**

*L'articolo 5 delega il Governo a emanare, nell'ambito della revisione complessiva del sistema di tassazione dei redditi personali e di impresa, uno o più decreti legislativi volti a eliminare gradualmente l'IRAP, continuando a garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario.*

L'IRAP è un'imposta nata con lo scopo di costituire una fonte di finanziamento regionale, ad ampia base imponibile e relativamente omogenea sul territorio, che nel tempo però ha subito un progressivo ridimensionamento e mutamento di struttura trasformandosi da imposta sul valore aggiunto a un'imposta che colpisce i soli profitti e interessi passivi delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Si ricorda che nel 2019 l'IRAP ha determinato un gettito di circa 24 miliardi<sup>1</sup>, di cui poco meno del 42 per cento derivante dalle Amministrazioni pubbliche e circa 600 milioni dall'esercizio delle leve fiscali messe in atto dalle Regioni. Pertanto, il gettito effettivo da compensare sarebbe quello ad aliquota standard sulla base imponibile del settore privato, pari a circa 14 miliardi.

L'articolo, per quanto certo nella finalità, risulta troppo indeterminato sia per quanto attiene alle modalità di abolizione graduale dell'imposta, sia rispetto alla necessità di garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario.

Con riferimento al primo aspetto, si ricorda che un primo, parziale, intervento nella direzione prospettata dal DDL delega potrebbe già essere realizzato nell'ambito del DDL di bilancio presentato in Parlamento: l'articolo 2 prevede che parte degli 8 miliardi destinati dal 2022 alla riduzione della pressione fiscale possano essere utilizzati per finanziare una diminuzione dell'IRAP attraverso un intervento sull'aliquota. Vi è tuttavia un dibattito in corso in questi giorni, che potrebbe portare a intervenire, piuttosto che sull'aliquota, sulla base imponibile in maniera selettiva.

---

<sup>1</sup> Dichiarazioni relative all'anno di imposta 2019.

Relativamente al secondo aspetto, ossia all'impegno di continuare a garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario, emergono due elementi rilevanti.

In primo luogo, andrebbero fornite indicazioni generali sulla modalità in cui il finanziamento verrà assicurato, se attraverso l'introduzione di una nuova imposta oppure una già esistente. Nel primo caso, vista l'universalità del servizio sanitario, sarà necessario trovare un'imposta ad ampia e diffusa base imponibile e integrarla in modo coerente con il nuovo sistema duale che si intende adottare. Nel secondo caso, occorrerà scegliere in modo adeguato l'imposta da aumentare sempre tenendo in considerazione il disegno generale del sistema tributario. Al riguardo, si coglie l'occasione per ribadire che, qualora l'IRAP fosse sostituita, come è emerso dal dibattito, con un'addizionale o una sovraimposta all'Ires, andrebbero considerati attentamente gli effetti redistributivi che deriverebbero dalle differenze tra le due imposte in termini di soggetti passivi (una platea più ampia nel caso dell'IRAP e circoscritta alle imprese con personalità giuridica nel caso dell'Ires), nella base imponibile (profitti e interessi passivi per la prima imposta e solo profitti per la seconda) e nella distribuzione territoriale di quest'ultima.

In secondo luogo, la gradualità dell'abolizione dell'IRAP potrebbe essere più complicata da gestire rispetto a un'abolizione immediata. Si ricorda che l'IRAP è un'imposta devoluta alle Regioni e queste possono esercitare la propria autonomia finanziaria aumentando entro certi limiti l'aliquota. Sia nel caso di sostituzione con una nuova imposta sia in quello di un aumento di un prelievo già esistente, dovrà essere consentito alle Regioni di ricostituire i propri spazi di autonomia finanziaria. La gradualità dell'abolizione dell'IRAP rende complesso anche il mantenimento degli attuali spazi di autonomia fiscale in alcune Regioni quasi del tutto esauriti.

#### **Art. 6 – Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati**

*Il Governo viene delegato, da un lato, a modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale, allo scopo di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo dei terreni e dei fabbricati e, dall'altro, ad attuare l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale da rendere disponibile dal 1° gennaio 2026.*

*Con riferimento al primo aspetto, il Governo dovrà identificare strumenti – che potranno essere utilizzati dai Comuni e dall'Agenzia delle entrate – in grado di facilitare e accelerare l'individuazione e il corretto classamento di immobili attualmente non censiti del tutto o censiti non correttamente, di terreni edificabili accatastati come agricoli e di immobili abusivi. Inoltre, dovranno essere individuate modalità che facilitino la condivisione delle informazioni tra l'Agenzia delle entrate e gli uffici comunali.*

*Riguardo all'integrazione delle informazioni, il DDL delega dispone che tali risultanze non possano essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi fondati su catasto (invarianza di tassazione) e che a ciascuna unità immobiliare debbano essere associate oltre alla rendita catastale eventualmente corretta anche il valore patrimoniale e una rendita annualizzata in base ai valori di mercato, che dovranno essere adeguati periodicamente. Modalità specifiche di determinazione dei valori sono poi previste per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico.*

Nel complesso del DDL delega questo articolo si distingue dagli altri per la maggiore ricchezza di contenuti.

Il tema della riforma degli estimi catastali, che hanno subito l'ultima revisione nel 1990, è stato lungamente dibattuto negli ultimi anni ed è stato oggetto di diversi tentativi di intervento che tuttavia non sono stati mai compiutamente portati a termine. L'incapacità dell'attuale sistema catastale di restituire un'adeguata valorizzazione degli immobili si riflette nell'iniquità della distribuzione del prelievo, determinata dagli scostamenti tra il valore catastale e l'effettivo valore dell'immobile. L'iniquità risiede nella disomogeneità di tali scostamenti, che comportano aliquote implicite di prelievo patrimoniale (rapporto tra imposta e valore patrimoniale di mercato) differenziate tra contribuenti<sup>2</sup>. Inoltre la sperequazione tende a favorire i segmenti della popolazione con maggiore ricchezza abitativa, così come evidenziato da un'analisi, effettuata sulla base dati integrata tra dichiarazioni fiscali e risultanze catastali<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda gli immobili non iscritti al catasto, si ricorda che l'Agenzia del territorio ha proceduto già in passato a una vasta operazione di individuazione di immobili non censiti anche sulla base di aerofotogrammetrie, che ha portato nel 2012 a esaminare circa 2,2 milioni di particelle del catasto terreni nelle quali si è constatata la presenza di potenziali fabbricati non inseriti nelle banche dati catastali. Nel 50 per cento circa dei casi analizzati sono stati riscontrati fabbricati a cui è stata applicata la rendita. Nel complesso il Ministero dell'Economia e delle finanze ha stimato che l'operazione abbia comportato un maggior gettito (Imu e Irpef) di circa 500 milioni. Resta da valutare quanto possa essere ulteriormente aggredito lo *stock* di immobili non censiti e quale possa essere, tenuto conto delle operazioni svolte in passato, il risvolto in termini di base imponibile recuperabile a tassazione.

---

<sup>2</sup> Sono disponibili diverse evidenze di tali disomogeneità. L'Agenzia del territorio stima per il 2014 che a fronte di un rapporto tra valore di mercato (dati OMI) e valore catastale medio ai fini Imu di circa 2,9, per il 25 per cento degli immobili tale rapporto vale meno di 1,6 e per un altro 25 per cento vale oltre 3,8. Sono inoltre rilevanti alcune differenze sistematiche di tale rapporto, sia orizzontale tra territori sia tra centro e periferia. Rispettivamente, il rapporto medio per area geografica va da un massimo del 3,2 riscontrato al Nord Ovest a un minimo di 2,5 al Sud. Inoltre, in media nazionale, il rapporto va dal 3,1 nelle zone centrali al 2,7 nelle zone suburbane, ma nelle grandi città il differenziale può essere molto maggiore.

<sup>3</sup> Un'analisi sulla distribuzione dello *stock* immobiliare a valori catastali e di mercato è riportata nella edizione 2019 del volume "Gli immobili in Italia" a cura dell'Agenzia delle entrate e del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze.

L'approccio delineato nell'articolo in esame sembra prendere atto della difficoltà di intervenire su un tema molto delicato, visto anche l'insuccesso di tutti i numerosi precedenti tentativi di riforma, tentando di separare l'aspetto tecnico della complessa individuazione di un nuovo algoritmo di stima, da quello politico della sua applicazione. È difficile dire se la disponibilità di un nuovo "catasto parallelo" possa contribuire a rimuovere gli ostacoli di carattere politico all'introduzione della riforma. Tuttavia, la disponibilità di tali stime potrebbe consentire di verificare la reale portata redistributiva della riforma a parità di gettito, evidenziando non solo i perdenti ma anche i soggetti avvantaggiati dal nuovo sistema. L'asimmetria della distribuzione degli scostamenti tra valore patrimoniale e catastale, che evidenziano una concentrazione delle maggiori sperequazioni su segmenti circoscritti di immobili, sembrerebbe suggerire che a parità di gettito si avrebbero più avvantaggiati che svantaggiati.

Si prevede un coinvolgimento dei Comuni solo nell'attività di individuazione e corretto classamento di immobili attualmente non censiti o censiti in modo non corretto, di terreni edificabili accatastati come agricoli e di immobili abusivi. Il coinvolgimento di tali enti andrebbe prevista anche per la successiva integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale e affiancamento agli ordinari estimi catastali della stima del valore di mercato dell'immobile e della rendita potenziale.

Infine, sebbene venga specificato che l'aggiornamento e l'integrazione del catasto non produrranno effetti sulla tassazione degli immobili, in un ridisegno complessivo e organico del sistema fiscale ci si aspetterebbe di trovare indicazioni sul coordinamento della tassazione reddituale e patrimoniale sugli immobili.

#### **Art. 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 a uso produttivo**

*L'articolo prospetta la sostituzione delle attuali addizionali comunali e regionali con sovrainposte al gettito Irpef erariale. In particolare, vengono fornite indicazioni diverse per le Regioni e per i Comuni: per le prime si prevede l'applicazione di un'aliquota base in grado di ricostituire per il complesso delle Regioni lo stesso gettito ottenibile con quella base dell'addizionale all'Irpef e la possibilità di manovrare tale aliquota entro limiti prefissati; per i secondi si stabilisce l'introduzione di una sovrainposta i cui limiti di manovrabilità devono essere determinati in modo da garantire ai Comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello attualmente derivante dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef.*

*Inoltre, continua a essere previsto l'incremento obbligatorio delle aliquote della sovrinposta per le Regioni sottoposte a piani di rientro dai disavanzi sanitari al fine di*

*ottenere lo stesso gettito attualmente ricavato dalla maggiorazione delle aliquote dell'addizionale regionale.*

*Infine, il comma 2 dell'articolo in esame, in attuazione dei principi del federalismo fiscale e allo scopo di rafforzare la responsabilizzazione e la trasparenza nella gestione della finanza locale, contiene la delega al Governo a rivedere l'attuale riparto tra Stato e Comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo e appartenenti al gruppo catastale D ed eventualmente degli altri tributi che incidono sulle transazioni immobiliari. È espressamente indicato che queste ultime modifiche non debbano determinare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e che, quindi, 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.*

I gettiti delle addizionali costituiscono un rilevante strumento di autonomia tributaria per gli enti territoriali contribuendo significativamente al finanziamento dei bilanci comunali e, nel caso delle Regioni, del SSN (mediante un vincolo di destinazione del gettito all'aliquota base). Allo stato attuale vi è un quadro di grande variabilità tra territori nei livelli delle aliquote applicate, nelle strutture di prelievo adottate (aliquota unica, scaglioni, fasce) e nelle esenzioni e agevolazioni previste. Ne risultano allontanamenti talvolta eccessivi rispetto al modello di progressività determinato dal disegno dell'imposta erariale e applicato in tutto il territorio nazionale con conseguenti violazioni dei principi di equità verticale e orizzontale troppo marcate rispetto alle esigenze di preservare un adeguato grado di autonomia fiscale per Regioni e Comuni.

La sostituzione delle addizionali con sovrainposte è condivisibile in quanto queste ultime hanno rispetto alle prime il vantaggio di essere neutrali con riferimento alla struttura di progressività dell'imposta erariale sottostante. L'introduzione di una sovrainposta implica tuttavia un minore grado di libertà, ovvero una minore autonomia decisionale, per gli Enti decentrati: il prelievo locale è infatti in questo caso condizionato dalle scelte centrali in termini non solo di base imponibile – come avviene per l'addizionale – ma anche di struttura degli scaglioni, delle aliquote e del sistema di detrazioni. D'altra parte, la sovrainposta è comunque coerente con l'esigenza di lasciare agli Enti decentrati un qualche spazio di manovra nella determinazione del tributo e in questo senso è preferibile rispetto alla compartecipazione al gettito.

Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, nell'articolo in esame emerge la mancanza di un criterio generale che riguardi la struttura della sovrainposta. La possibilità di fissare un'aliquota costante per tutti i livelli di reddito (secondo dunque uno schema ad aliquota unica) all'interno di un *range* prefissato a livello centrale, circoscriverebbe meglio gli spazi di autonomia oggi riconosciuti a Regioni e Comuni. In questo modo si assegnerebbe al livello di governo centrale l'esclusività nella determinazione della progressività del prelievo personale sui redditi da applicarsi sull'intero territorio nazionale pur riconoscendo a Regioni e Comuni la possibilità di chiedere ai propri

cittadini-contribuenti gettiti aggiuntivi a fronte di maggiori servizi forniti (coerentemente con il criterio del beneficio).

#### **Art. 8 – Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione**

*Il Governo è delegato a intervenire sul sistema nazionale della riscossione per semplificarlo e incrementarne l'efficienza, orientandone l'attività verso obiettivi di risultato piuttosto che di esecuzione del processo, revisionando il meccanismo della remunerazione dell'agente della riscossione, favorendo l'uso delle più evolute tecnologie e lo sfruttamento del patrimonio informativo. Viene delineata la creazione di un nuovo modello organizzativo che abbandoni l'attuale assetto dualistico di separazione tra il titolare della funzione della riscossione (Agenzia delle entrate) e il soggetto deputato allo svolgimento dell'attività (Agenzia delle entrate - Riscossione) a favore di un modello monistico. La continuità del servizio di riscossione dovrà essere garantita anche mediante il trasferimento di tutte o parte delle attività all'Agenzia delle entrate.*

Il contenuto dell'articolo risulta per lo più superato da quanto previsto nell'ambito del DDL di bilancio per il 2022.

In base a quest'ultimo: 1) l'Agenzia delle entrate - Riscossione (ADER) rimane un ente pubblico economico, quindi distinto per natura dall'Agenzia delle entrate (ADE) che è Amministrazione pubblica, ma ne viene affidato il controllo e la vigilanza ad ADE; la vigilanza sarà solo sui risultati, essendo gli altri atti di gestione non sottoposti ad approvazione di ADE; 2) i rapporti tra ADER e ADE saranno disciplinati da convenzioni sia per l'uso delle banche dati, sia per il trasferimento (assegnazione temporanea data la diversa natura degli enti) di personale tra un'agenzia e l'altra; 3) viene modificato il finanziamento della riscossione che passa al bilancio dello Stato lasciando alcuni oneri a carico del debitore e degli enti creditori (non Amministrazioni pubbliche); 4) viene assicurata la continuità nel servizio di riscossione.

La parte dell'articolo 8 che rimarrebbe da attuare riguarda pertanto l'eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali tra ADE e ADER, cosa che potrebbe essere realizzata con provvedimenti del direttore dell'ADE.

Passando a una valutazione generale, va osservato che con l'articolo in esame si prefigurano interventi che, ancora una volta, riguardano solo alcuni aspetti dell'assetto istituzionale e procedimentale della riscossione, trascurandone altri che contribuiscono significativamente al suo efficientamento: la complessa gestione del magazzino dei crediti non riscossi, con l'eventuale previsione di un meccanismo di scarico automatico di quelli inesigibili e una revisione dell'istituto delle comunicazioni di inesigibilità; un potenziamento dei poteri dell'agente di riscossione nell'avvio delle procedure esecutive; un ampliamento della banca dati dell'Archivio dei rapporti finanziari con informazioni aggiornate con una maggiore frequenza e un più efficace sfruttamento del patrimonio informativo per lo svolgimento, ad esempio, di analisi del rischio di credito; una razionalizzazione dell'istituto della rateazione. Vi è il rischio che modifiche che

riguardano solo una parte del complesso sistema della riscossione producano effetti solo parziali come è accaduto con la riforma del 2016.

L'esigenza di un intervento ampio è stata più volte suggerita, oltre che dagli Organismi internazionali, anche in numerosi contributi della Corte dei Conti<sup>4</sup>. Più di recente, diverse direttrici di intervento sono state individuate anche dalla "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi" presentata il 14 luglio 2021 dal Ministro dell'Economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 4, comma 10, del DL 41/2021 e dalla connessa Risoluzione della 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato. A queste si aggiungono le proposte sui possibili meccanismi di gestione del magazzino crediti formulate nelle recenti audizioni del Presidente dell'Agenzia delle entrate - Riscossione<sup>5</sup> e i rilievi al meccanismo dell'aggio contenuti in una recente sentenza della Corte Costituzionale.

In conclusione, appaiono tralasciati aspetti rilevanti, che se incompiuti, possono contribuire al mantenimento dell'attuale stato di scarsa efficienza nella riscossione.

### **3. Considerazioni generali**

I principi e criteri individuati dal DDL delega sono in generale condivisibili ma talvolta troppo indeterminati. Inoltre, anche alla luce delle precedenti deleghe sulla riforma del sistema tributario, mancano alcuni elementi di indirizzo fondamentali per un ridisegno complessivo e organico. Si tratta di lacune che riflettono, da un lato, l'eterogeneità dell'indirizzo politico e, dall'altro, il fatto che la formulazione del DDL delega non sia stata preceduta dai lavori di una Commissione di esperti volti a un ridisegno complessivo e omogeneo dell'intero sistema tributario. Ciò rischia, da un lato, di richiedere nell'immediato un ampio sforzo parlamentare per integrare alcuni di questi elementi e, dall'altro, di allungare i tempi di attuazione della delega stessa visto che di volta in volta andranno trovati accordi sulle modalità di realizzazione dei diversi punti del DDL delega (rischio di eccesso di delega).

L'unico articolo un po' più dettagliato è quello che riguarda la mappatura degli immobili e la revisione del catasto fabbricati che tuttavia non altera la tassazione sugli immobili.

Non si affrontano questioni rilevanti come le principali cause dell'erosione dell'imposta e delle basi imponibili e come giungere a una razionalizzazione e riduzione delle *tax expenditures*. Manca la previsione di adeguati principi direttivi per la revisione delle imposte patrimoniali.

---

<sup>4</sup> Si vedano, tra gli altri, la Relazione al Rendiconto Generale dello Stato 2020 e, in particolare, il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, contenente riflessioni per una riforma della riscossione coattiva.

<sup>5</sup> Si vedano le audizioni del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate - Riscossione del 22 aprile, del 14 settembre e del 6 ottobre 2020 e dell'11 gennaio 2021.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione della delega, sebbene nell'articolo 10 venga indicato che dalla riforma fiscale non debbano emergere nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non viene esplicitamente escluso che la riforma possa essere finanziata con il ricorso all'indebitamento netto, con conseguenze negative sull'equilibrio dei conti pubblici. Dato lo stato attuale di questi ultimi, il finanziamento della riforma deve avvenire prioritariamente attraverso una ricomposizione del prelievo.

In particolare, l'articolo 10 prevede che i nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica debbano trovare copertura finanziaria attraverso: 1) l'utilizzo delle risorse del Fondo istituito con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, c. 2) pari a 2 miliardi nel 2022 e a 1 miliardo dal 2023; 2) una ricomposizione interna del prelievo; 3) risorse finanziarie di volta in volta recuperate dai decreti attuativi. Con riferimento al Fondo, le risorse in esso disponibili sono già state destinate dal DDL di bilancio al finanziamento delle riduzioni dell'Irpef e dell'IRAP; ne deriva che per l'attuazione del DDL delega rimarrebbero, in assenza di altri appostamenti di bilancio, le risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che devono confluire nel menzionato Fondo (art. 1, cc. 4 e 5 della legge di bilancio per il 2021). Va osservato che nel Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza è riportata la valutazione delle potenziali maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale, che ammonterebbero a 4,357 miliardi. Tali maggiori entrate, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, devono essere destinate al Fondo (art. 1, c. 3). Non è tuttavia chiaro se il Fondo già le includa e se quindi si possa fare già affidamento su queste risorse per il finanziamento del DDL delega.