



AUDIZIONE

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze e tesoro

Ddl n. 797 “Delega al Governo per la riforma fiscale”

Roma, 17 luglio 2023

Indice

Premessa	2
Sintesi dei principali contenuti della Delega	2
L'IRPEF (articolo 5)	3
Accertamento, riscossione e contenzioso (articoli 15-17).....	3
Le sanzioni (articolo 18)	4
La Delega e la fiscalità locale	4
Allegato	6

Premessa

I principi ispiratori generali della riforma rispondono all'esigenza di stimolare la crescita attraverso: una miglior efficienza della struttura delle imposte e una riduzione del carico fiscale; introduzione di nuove misure per contrastare l'evasione fiscale e l'elusione fiscale; migliore qualità della legislazione tributaria (testi unici e codificazione); interscambio tra banche dati; eliminazione dei micro-tributi; la semplificazione degli adempimenti dichiarativi dei contribuenti.

La versione originaria del ddl di delega fiscale conteneva due articoli specifici sulla fiscalità territoriale (Regioni, art. 13; enti locali art. 14), con interventi ad ampio raggio sull'assetto fiscale degli enti. Tali articoli sono stati successivamente espunti dal testo presentato al Parlamento, a seguito di un preliminare confronto con gli enti territoriali allo scopo di pervenire ad un testo più condiviso con le associazioni degli enti stessi.

Nel corso della concertazione seguita a tale scelta, presso la Conferenza unificata è stato raggiunto un sostanziale accordo su modifiche che contribuissero a rafforzare i punti di riferimento della riforma, dal consolidamento dell'autonomia finanziaria alla piena attuazione del federalismo fiscale, mantenendo le ipotesi di revisione della disciplina dei tributi locali, l'incentivazione dell'adempimento spontaneo, la riforma del sistema sanzionatori, già presenti nella versione originaria dei testi. Le norme in questione non sono state ancora presentate in forma di emendamenti governativi alla Delega. L'articolo riguardante la fiscalità locale così come risultante dalla concertazione sopra menzionata è allegato alla presente memoria.

Come l'Anci ha sottolineato in occasione della riunione della Conferenza unificata che ha sancito i contenuti oggetto del parere, resta naturalmente cruciale che l'intero percorso di attuazione della riforma si svolga attraverso un'efficace concertazione, in grado di prevenire possibili squilibri e effetti indesiderati nella fiscalità dei diversi livelli di governo, in relazione al complesso delle modifiche anche sulla fiscalità statale e regionale che presentano molteplici interazioni.

Sintesi dei principali contenuti della Delega

Dall'approvazione del Parlamento, il Governo avrà a disposizione **24 mesi per adottare i decreti legislativi** attuativi della riforma.

L'IRPEF (articolo 5)

La bozza in esame prevede la riforma dell'IRPEF attraverso la semplificazione del sistema volta a garantire equità orizzontale. Si interviene su tutte le categorie di reddito IRPEF, redditi agrari, dei fabbricati, di natura finanziaria, di lavoro dipendente e autonomo, d'impresa e diversi. In particolare, tra le azioni principali, si dispone:

- la **riduzione della pressione fiscale con la transizione a tre scaglioni e aliquote più basse, nel breve periodo;**
- una più ampia applicazione di **strumenti di tassazione proporzionale secca (flat tax, cedolare secca)** che potrebbe comprendere anche quote di reddito da lavoro dipendente, come obiettivo di Legislatura e i redditi da fabbricati dati in locazione per scopi non abitativi;
- la **revisione delle tax expenditures** con ipotesi di forfetizzazione per scaglioni di reddito, inclusi quelli assoggettati ad imposte sostitutive;
- **l'equiparazione della no tax area** per lavoratori dipendenti e pensionati.

Tra le modifiche finora apportate dalla Camera dei Deputati, si evidenziano: la considerazione nella tassazione personale dei nuclei familiari che includono una persona con disabilità; l'ampliamento della tutela della casa con riferimento alla locazione e a incentivi della qualità degli edifici, anche attraverso il sostegno alla propensione a stipulare assicurazioni con sul rischio di eventi calamitosi; l'incentivazione allo stabile inserimento nel mercato del lavoro dei giovani. Inoltre, si prevede che i redditi di natura finanziaria vadano inclusi nel reddito complessivo. Il Governo è chiamato altresì a valutare l'introduzione di misure per favorire la residenza nei comuni periferici. Si prospettano poi diverse modalità di versamento dell'IRPEF, anche con la progressiva introduzione di versamenti mensili degli acconti e dei saldi e un'eventuale riduzione della ritenuta d'acconto.

Accertamento, riscossione e contenzioso (articoli 15-17)

I procedimenti accertativi (articolo 15) – La delega mira a riformare il procedimento accertativo incentrandolo sulla **tax compliance volontaria**. Gli interventi saranno volti a prevenire gli errori dei contribuenti e i conseguenti accertamenti, concentrare l'attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale e a perseguire la riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale massimizzando i livelli di adempimento spontaneo. Questi obiettivi saranno perseguiti anche attraverso l'implementazione di misure quali l'istituzione del concordato preventivo biennale per i soggetti di minore dimensione e il rafforzamento della *cooperative compliance* per i soggetti più grandi.

Si prevede una semplificazione dell'intero sistema, in particolare con l'esclusione della decadenza da benefici fiscali in caso di inadempimenti formali o di minore gravità; una maggiore armonizzazione dei termini degli adempimenti tributari, dichiarativi e di versamento; la razionalizzazione degli obblighi dichiarativi; la semplificazione della modulistica e la previsione della sospensione, nei mesi di agosto e dicembre di ciascun anno dell'invio di atti impositivi da parte dell'amministrazione finanziaria.

I procedimenti di riscossione e rimborso (articolo 16) – La delega prospetta una semplificazione del procedimento di riscossione con particolare riguardo a:

- progressivo superamento del ruolo;
- accesso semplificato a forme di rateizzazione a 120 rate;
- estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione per una maggiore rapidità dell'azione di recupero;

- eliminazione delle duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali, con conseguente riduzione di costi.

I procedimenti del contenzioso (articolo 17) – La delega prevede una revisione del contenzioso tributario su tre direttrici:

- abrogazione dell'istituto del reclamo/mediazione;
- previsione di ulteriori meccanismi di deflazione del contenzioso nei vari gradi di giudizio;
- comunicazione delle decisioni al termine dell'udienza.

Inoltre, si prevede una revisione anche del processo telematico tributario al fine di migliorarne il funzionamento e di permettere la discussione da remoto, anche su richiesta di una sola delle parti.

Le sanzioni (articolo 18)

Per quanto riguarda gli aspetti comuni delle sanzioni amministrative e penali, la delega richiede la realizzazione di una maggiore integrazione tra le fattispecie sanzionatorie, amministrative e penali, nonché la revisione dei rapporti tra processo penale e tributario e la riduzione delle sanzioni in presenza dell'adozione di un efficace sistema di controllo dei rischi fiscali.

Per quanto concerne le sanzioni amministrative, la delega prevede una maggiore proporzionalità delle sanzioni rispetto alle condotte contestate, ferma restando la maggior rilevanza in presenza di comportamenti fraudolenti. Inoltre, si prevede una revisione della disciplina della recidiva, dei cumuli e delle continuazioni.

La Delega e la fiscalità locale

I contenuti della delega sono molto ampi, ma poco definiti su diversi aspetti di rilievo per quel che riguarda la fiscalità locale.

L'intervento sui tributi locali delineato nel testo originariamente passato al vaglio del Consiglio dei ministri – e, sotto questo profilo, confermato anche nella versione rivista in sede di Conferenza unificata – è potenzialmente a tutto campo. Si rende quindi necessaria una fase di concertazione attuativa, nel corso della quale si possa tener conto della forma concreta che le modifiche e innovazioni prospettate assumeranno nella fase di definizione e applicazione dei decreti delegati ed evitare effetti indesiderati.

Il testo concertato presso la Conferenza riporta alcune integrazioni e modifiche

- a) è stato in primo luogo **eliminato il riferimento espresso all'ipotesi di devoluzione ai Comuni della quota statale dell'IMU** (circa 3,8 mld. di euro), relativa ai capannoni industriali, compensando questo passaggio attraverso la *“corrispondente riduzione del sistema dei trasferimenti erariali, la modifica degli altri tributi comunali e la ripartizione del fondo di solidarietà comunale”*. I capannoni industriali sono concentrati nelle città e nelle aree più sviluppate e il passaggio di questa quota dell'IMU avrebbe reso necessaria una redistribuzione di risorse ancor più forte dell'attuale. Questa soluzione non è quindi apparsa idonea ad un riassetto della fiscalità locale, in quanto avrebbe portato ad aumentare a dismisura i casi di Comuni “incapienti” che cioè devono cedere al sistema ampie quote di risorse per effetto di un gettito IMU elevato;

- b) sono inoltre stati rafforzati i riferimenti ai principi costituzionali di sufficienza delle risorse di cui gli enti locali dispongono e di ancoraggio a criteri di razionalizzazione delle risorse in un quadro di invarianza dinamica delle risorse, cioè tenendo conto degli effetti della riforma in corso di definizione;
- c) è stato inserito un passo specifico sulla fiscalità e sull'assetto generale delle entrate delle Città metropolitane e delle Province

Ci aspettiamo ora che il testo dell'articolo già numerato con il numero 14-Enti locali sia recuperato ed inserito nella legge di delega. La norma stralciata prevede un **nuovo sistema fiscale per Comuni, Province e Città Metropolitane** attraverso le seguenti linee di azione:

- **modernizzare il sistema di rilevazione dei dati**, al fine di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale e aumentare la capacità fiscale degli enti locali, prevedendo strumenti, da porre a disposizione dei Comuni e dell'Agenzia delle entrate, idonei a facilitare e ad accelerare l'aggiornamento sistematico degli elementi informativi mancanti;
- **razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali**, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali;
- l'introduzione dell'attribuzione agli enti locali della **facoltà di prevedere direttamente, tipologie di definizione agevolata, delle proprie entrate**;
- **la revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali** e del sistema di vigilanza sui soggetti abilitati ad effettuare l'attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, nonché sui soggetti che svolgono esclusivamente le relative funzioni e attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate;
- **la revisione del sistema sanzionatorio** con particolare riguardo al miglioramento della proporzionalità delle sanzioni tributarie;
- **razionalizzare le entrate di carattere patrimoniale** prevedendo l'eliminazione di quelle che hanno elevati costi di adempimento per i contribuenti a fronte di un gettito trascurabile per gli enti locali;
- **la semplificazione** degli adempimenti dichiarativi, delle modalità di versamento a carico dei contribuenti, sistemi premiali di riduzione delle sanzioni, prevedendo in tutti i casi anche l'utilizzo delle tecnologie digitali;

Anche alla luce del testo concordato permangono poi i seguenti punti di attenzione, sui quali sono auspicabili ulteriori integrazioni dell'articolo riguardante la fiscalità locale:

- 1- i riflessi sull'addizionale Irpef della riduzione delle aliquote nazionali e, in prospettiva, di più ampie aree di tassazione "piatta" o di applicazione di cedolari secche** devono trovare perfetta compensazione nel riassetto delle entrate complessive o con trasferimenti compensativi congrui;
- 2-** il riordino/razionalizzazione dei tributi comunali è molto generale e privo di riferimenti precisi, che potranno meglio comprendersi in fase attuativa. Tuttavia, appare opportuno che fin dal testo della delega risultino evidenti:
 - a. l'opportunità di valutare **modifiche dello schema distributivo del Fondo di solidarietà comunale**;

- b. la **centralità della imposizione immobiliare** nelle entrate proprie comunali e di eventuali compartecipazioni ai tributi immobiliari statali (come inizialmente ipotizzato con la prima attuazione della legge 42/2009;
- 3- il riassetto delle entrate dovrebbe assicurare un margine positivo di comparto**, cioè maggiori risorse a disposizione dei Comuni nel loro insieme, per stabilizzare l'inversione di tendenza che, dopo i tagli del decennio scorso, vede ora una ripresa di erogazioni correnti ma quasi sempre vincolate a maggiori servizi (asili nido sociale, trasporto studenti con disabilità), recentemente messe in questione dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023;
- 4-** è assolutamente necessario che con l'attuazione della delega **si affronti il tema della debolezza della riscossione locale** e del peso che ha il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che ha superato i 5,5 miliardi di euro e grava soprattutto sulle grandi città e sui comuni del Centro-Sud;
- 5-** appare opportuno **valutare l'introduzione di prelievi innovativi collegati alla trasformazione ecologica e digitale delle città**, anche differenziando tra diverse tipologie di enti locali.

Allegato

Legge di Delega fiscale Proposta di articolo sulla fiscalità degli enti locali *come definita a seguito della concertazione in sede di Conferenza unificata*

- 1.** Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli previsti dall'articolo 119 della Costituzione, il Governo osserva, altresì, i seguenti principi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province:
- a) mantenere il principio della progressività fiscale e, in ogni caso, escludere la doppia imposizione tra Stato ed enti locali, fatte salve le addizionali degli enti sui tributi statali;
- b) consolidare il sistema dell'autonomia finanziaria nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione;
- c) assicurare la piena attuazione del federalismo fiscale, attraverso il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- d) modernizzare, al fine di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale e aumentare la capacità fiscale degli enti locali, il sistema di rilevazione dei dati prevedendo strumenti idonei a facilitare la circolazione delle informazioni per accelerare l'aggiornamento sistematico degli elementi informativi mancanti;
- e) razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali, salvaguardandone la manovrabilità a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio;

f) prevedere, in linea con i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 14, 15, 16 e 18, anche i seguenti:

- 1) la semplificazione degli adempimenti dichiarativi, delle modalità di versamento a carico dei contribuenti, estendendo la possibilità di adempiere mediante la compensazione, con facoltà di introdurre forme di cooperazione che privilegiano l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, con sistemi premiali di riduzione delle sanzioni, prevedendo in tutti i casi anche l'utilizzo delle tecnologie digitali;
 - 2) la revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali anche attraverso forme di cooperazione tra lo Stato e gli enti locali, pure mediante incentivazioni non onerose per il bilancio dello Stato, per rendere più efficienti le attività di gestione delle entrate degli enti locali con particolare riferimento alle attività dirette all'individuazione di basi imponibili immobiliari non dichiarate. La revisione deve riguardare anche il sistema di vigilanza sui soggetti abilitati ad effettuare l'attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, nonché sui soggetti che svolgono esclusivamente le relative funzioni e attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate;
 - 3) la revisione del sistema sanzionatorio, con particolare riguardo al miglioramento della proporzionalità delle sanzioni tributarie;
- g) attribuire agli enti locali la facoltà di prevedere direttamente, in virtù della autonomia finanziaria di entrata e di spesa di cui all'articolo 119 della Costituzione, tipologie di definizione agevolata, anche sotto forma di adesione a quelle introdotte per le entrate erariali, in materia di entrate di spettanza degli enti locali, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;
- h) razionalizzare le entrate anche di carattere patrimoniale, prevedendo l'eliminazione di quelle che hanno elevati costi di adempimento per i contribuenti a fronte di un gettito trascurabile per gli enti locali e assicurando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge.

1-bis. Al fine di garantire la separazione in due distinti comparti, relativi rispettivamente alle province e alle città metropolitane, i decreti legislativi di cui all'articolo 1, in attuazione dei principi del federalismo fiscale, prevedono:

- a) per le province un tributo proprio destinato ad assicurare le funzioni fondamentali con adeguata manovrabilità e una compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione;
- b) per le città metropolitane un tributo proprio destinato ad assicurare le funzioni fondamentali con adeguata manovrabilità e una compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione;
- c) inoltre, per le città metropolitane, un tributo proprio commisurato al traffico di passeggeri nelle infrastrutture portuali e aeroportuali, destinato a finanziare le funzioni di sviluppo territoriale, in applicazione dell'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, comma 1, nonché eventuali ulteriori disposizioni attuative del predetto articolo 24.