

# Disegno di legge delega

## Disposizioni per la revisione del sistema fiscale

### Articolo 1 (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale)

1. Tenuto conto dell'esigenza di perseguire lo sviluppo e la competitività delle attività economiche e della necessità di ricondurre ad una maggiore razionalità ed equità il sistema fiscale, di contrastare i fenomeni dell'evasione, dell'elusione e dell'erosione, nonché di instaurare con i contribuenti un rapporto basato su fiducia reciproca e collaborazione, il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, recanti la revisione del sistema fiscale secondo i principi e i criteri direttivi indicati nella presente legge.

### Capo I (Disposizioni generali rivolte all'equità e alla razionalità del sistema)

#### Articolo 2 (Revisione del catasto dei fabbricati)

1. Al fine di migliorare i livelli di equità, perequazione, trasparenza e qualità delle informazioni reddituali e patrimoniali nel settore immobiliare, il governo è delegato ad attuare una revisione del catasto dei fabbricati in collaborazione con i comuni in cui i fabbricati stessi sono collocati, con l'obiettivo di attribuire a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita, applicando in particolare per le unità immobiliari urbane censite al catasto fabbricati i seguenti principi e criteri direttivi:
  - 1.1. riferimento ai rispettivi valori medi ordinari espressi dal mercato in un arco temporale triennale;
  - 1.2. definizione degli ambiti territoriali del mercato immobiliare;
  - 1.3. rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali;
  - 1.4. determinazione del valore patrimoniale medio ordinario:
    - a) per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria mediante un processo estimativo che:
      - utilizzi funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale;
      - utilizzi il metro quadrato come unità di consistenza;
      - applichi i procedimenti di cui alla successiva lettera b), qualora i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche di cui alla presente lettera;
    - b) per le unità immobiliari a destinazione catastale speciale mediante un processo estimativo che:
      - operi sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici, per ciascuna destinazione catastale speciale; qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, si utilizza il criterio del costo per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, mentre il criterio reddituale per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente;

2. determinazione della rendita media ordinaria per le unità immobiliari mediante un processo estimativo che:
  - a) utilizzi funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale qualora sussistano dati consolidati sul mercato delle locazioni;
  - b) qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, mediante l'applicazione ai valori patrimoniali di specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, sempre riferibili ad un arco temporale triennale;
3. previsione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite delle unità immobiliari urbane;
4. Riguardo alle modalità del processo di riforma:
  - a) ridefinizione delle funzioni, delle competenze e della composizione delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, anche al fine di introdurre strumenti deflativi del contenzioso;
  - b) articolazione del processo di riforma del sistema catastale tale da assicurare la collaborazione tra Agenzia del Territorio e Comuni, la possibilità di poter impiegare mediante apposite convenzioni, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli Ordini professionali e fermo restando comunque all'Agenzia il compito di garantire, a livello nazionale, l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza rispetto ai dati di mercato dei valori e dei redditi nei rispettivi ambiti territoriali;
  - c) utilizzo di adeguati strumenti di comunicazione per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio, in deroga alle disposizioni recate dall'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342;
  - d) ricognizione, riordino, variazione e abrogazione delle norme che attualmente regolano il sistema catastale, in coerenza con la riforma del sistema estimativo dei fabbricati di cui al presente articolo.
  - e) determinazione della decorrenza dell'entrata in vigore delle nuove rendite e dei valori patrimoniali delle unità immobiliari urbane, nonché dei nuovi redditi e dei valori patrimoniali dei terreni.
5. Al fine di evitare che dalla revisione delle rendite catastali derivi un aggravio del carico fiscale, previsione della contestuale riduzione delle aliquote, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti.

#### Articolo 3 (Misurazione e monitoraggio dell'evasione)

1. Definizione di una metodologia di rilevazione dell'evasione, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati di contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria. Utilizzo a tal fine di criteri trasparenti, stabili nel tempo, avallati da esperti scientifici, e loro pubblicizzazione. Previsione che i risultati siano calcolati e pubblicati a cadenza annuale, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione indipendente, con partecipazione dell'ISTAT, dell'Amministrazione finanziaria e di altre amministrazioni pubbliche.
2. Introduzione dell'obbligo di redigere un rapporto annuale, all'interno della procedura di bilancio, sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti sul fronte delle misure di contrasto all'evasione.

#### Articolo 4 (Monitoraggio e riordino dell'erosione fiscale)

1. Introduzione dell'obbligo di redigere, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto annuale sulle spese fiscali (ovvero *tax expenditures*, intendendo per tali qualunque forma di esenzione,

esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, regime sostitutivo di favore) , sulla base di metodi e criteri basati sulle migliori pratiche internazionali e stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa, eventualmente prevedendo la costituzione di una commissione indipendente.

2. Previsione della possibilità di eliminare, ridurre o riformare le spese fiscali che appaiono in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle esigenze sociali o economiche o che costituiscono una duplicazione.

#### Articolo 5 (Destinazione del gettito riveniente dal recupero di imponibili)

1. Confluenza del gettito conseguente alla riduzione dell'evasione, valutato secondo le metodologie di cui all'articolo 3, a un apposito fondo strutturale, destinato a finanziare sgravi fiscali. Attribuzione al medesimo fondo dell'eventuale gettito conseguente alla riduzione dell'erosione, eccedente le eventuali necessità di copertura rivenienti dall'attuazione della presente delega.

## Capo II (Contrasto all'evasione e all'elusione e revisione del rapporto tra fisco e contribuente)

#### Articolo 6 (Disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale)

1. In conformità ai principi della giurisprudenza comunitaria e alle migliori pratiche europee e internazionali, introduzione di una norma generale di definizione dell'abuso del diritto, unificandola con quella dell'elusione e rendendola applicabile a tutti i tributi, con la finalità di contrastare operazioni di pianificazione fiscale prive di adeguate autonome finalità economiche, diverse dall'ottenimento di risparmi di imposta, basate sulla costruzione di schemi articolati, anche se legittimi nelle singole componenti; estensione delle responsabilità a chiunque partecipi a tale pianificazione; salvaguardia della legittimità della scelta tra regimi alternativi espressamente previsti dal sistema tributario; previsione di specifiche regole procedurali, che garantiscano un efficace contraddittorio con l'amministrazione fiscale e salvaguardino il diritto di difesa del contribuente in ogni stato e grado del giudizio.

#### Articolo 7 (Gestione del rischio fiscale, *governance* aziendale e tutoraggio)

1. Al fine di instaurare un rapporto basato sul dialogo, la fiducia reciproca e la collaborazione, definizione di nuovi istituti che consentano di coniugare, secondo le indicazioni dell'OCSE, il rispetto dello spirito (oltre che della lettera) delle norme tributarie con l'esigenza di preservare la certezza del diritto, tramite forme di comunicazione e cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, che prevedano anche, per i soggetti di maggiori dimensioni, l'introduzione di sistemi aziendali strutturati di gestione e controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni; eventuale introduzione di sistemi che incentivino, anche soltanto in termini di minori adempimenti, la realizzazione dei predetti sistemi di controllo interno del rischio fiscale.
2. Revisione ed ampliamento del "tutoraggio" al fine di attuare una migliore assistenza ai contribuenti, in particolare quelli di minori dimensioni e operanti come persone fisiche, per l'assolvimento degli adempimenti, la predisposizione delle dichiarazioni e il calcolo delle imposte.
3. Revisione della disciplina degli interpelli, per garantirne una maggiore omogeneità anche ai fini di una migliore tutela giurisdizionale.

#### Articolo 8 (Semplificazione)

1. Revisione sistematica dei regimi fiscali e loro riordino, al fine di eliminare complessità superflue. Revisione degli adempimenti con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni, o risultino di scarsa utilità per l'Amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità. Revisione, nell'ottica della semplificazione, delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei Centri di Assistenza Fiscale e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'utilizzo dell'informatica.

#### Articolo 9 (Revisione del sistema sanzionatorio)

1. Revisione del sistema sanzionatorio penale secondo criteri di predeterminazione e proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, dando rilievo alla configurazione del reato tributario per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e utilizzo di documentazione falsa; esclusione della rilevanza penale per i comportamenti ascrivibili all'elusione fiscale; revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti; possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi, o di applicare sanzioni amministrative anziché penali.
2. Definizione della portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini, prevedendo che tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio della denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale effettuato entro un termine correlato allo spirare del termine ordinario di decadenza.

#### Articolo 10 (Rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo)

1. Rafforzamento dell'utilizzo da parte dell'Amministrazione finanziaria di controlli mirati, utilizzando in modo appropriato e completo gli elementi contenuti nelle banche dati e prevedendo, laddove possibile, sinergie con altre autorità pubbliche nell'ottica di migliorare l'efficacia delle metodologie di controllo.
2. Previsione dell'obbligo di garantire l'assoluta riservatezza nell'attività conoscitiva e di controllo fino alla completa definizione dell'accertamento; effettiva osservanza, nel corso dell'attività di controllo, del principio di ridurre al minimo gli ostacoli al normale svolgimento dell'attività economica del contribuente, garantendo in ogni caso il rispetto del principio di proporzionalità; rafforzamento del contraddittorio nella fase di indagine e subordinazione dei successivi atti di accertamento e liquidazione all'esaurimento del contraddittorio procedimentale
3. Potenziamento e razionalizzazione della tracciabilità dei pagamenti.
4. Potenziamento dell'utilizzo della fatturazione elettronica.
5. Potenziamento degli effetti dell'accertamento sintetico attraverso l'introduzione di una previsione esplicita volta a stabilire che, salvo prova contraria, il maggior reddito accertato sinteticamente a fini Irpef assume rilevanza anche ai fini degli obblighi contributivi, nonché delle altre imposte, in quanto dovute per effetto della natura dell'attività svolta.

#### Articolo 11 (Revisione del contenzioso tributario)

1. Revisione del contenzioso tributario al fine di accelerare la definizione delle controversie di competenza delle commissioni tributarie, prevedendo a tal fine procedure stragiudiziali di definizione delle liti di modesta entità.
2. Estensione della conciliazione giudiziale alla fase di appello e al giudizio di revocazione.

3. Miglioramento dell'efficienza delle commissioni tributarie e della professionalità dei collegi giudicanti.

### Capo III (Revisione della tassazione in funzione della crescita, dell'internazionalizzazione delle imprese e della tutela dell'ambiente)

#### Articolo 12 (Tassazione dei redditi prodotti dalle imprese e dai lavoratori autonomi)

1. Assimilazione dell'imposizione su tutti i redditi prodotti nell'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo (compresi quelli prodotti in forma associata) dagli attuali soggetti passivi dell'IRPEF e dell'IRES, assoggettandoli a un'imposta unica; in particolare, prevedendo la deducibilità dalla predetta imposta unica delle somme prelevate dall'artista o professionista o dai soci o associati ovvero dall'imprenditore o dai soci, e la concorrenza delle predette somme alla formazione del reddito complessivo imponibile ai fini IRPEF dell'artista o del professionista e dei soci o associati e dell'imprenditore o dei soci;
2. Possibilità di istituire, per i contribuenti di minori dimensioni, regimi che prevedano il pagamento a *forfait* di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, purché a tendenziale invarianza dell'importo complessivo dovuto, coordinandoli con analoghi regimi vigenti.

#### Articolo 13 (Razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e della produzione netta)

1. Al fine di ridurre le incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta e di favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia:
  - a) introduzione di criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione del bilancio, in particolare per determinare il momento del realizzo delle perdite su crediti, ed estensione del regime fiscale previsto per le procedure concorsuali anche ai nuovi istituti introdotti dalla riforma fallimentare e dalla normativa sul sovraindebitamento, nonché alle procedure similari previste in altri ordinamenti;
  - b) revisione della disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere al fine di adeguarla alle migliori pratiche internazionali, con particolare riferimento all'individuazione della residenza fiscale, al regime di imputazione per trasparenza delle società controllate estere e di quelle collegate, al regime di rimpatrio dei dividendi provenienti dagli Stati con regime fiscale privilegiato, al regime di deducibilità dei costi di transazione commerciale dei soggetti insediati in tali Stati, al regime di applicazione delle ritenute transfrontaliere, al regime di tassazione delle stabili organizzazioni all'estero e di quelle insediate in Italia di soggetti non residenti, al regime di rilevanza delle perdite di società del gruppo residenti all'estero;
  - c) revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi.

#### Articolo 14 (Razionalizzazione dell'IVA e di altre imposte indirette)

1. Razionalizzazione dei sistemi speciali in funzione della particolarità dei settori interessati e attuazione del regime del gruppo IVA previsto dall'articolo 11 della Direttiva 2006/112/CE.
2. Revisione delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali, sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, con l'obiettivo della semplificazione degli adempimenti e della razionalizzazione delle aliquote, con previsione dell'eventuale accorpamento o soppressione di fattispecie particolari.



#### Articolo 15 (Tassazione ambientale)

1. In considerazione delle posizioni emerse nel dibattito europeo in materia di *green economy*, introduzione di nuove forme di imposizione finalizzate a preservare e garantire l'equilibrio ambientale (*green taxes*) e revisione della disciplina delle accise sui prodotti energetici in funzione del contenuto di carbonio, prevedendo che il gettito riveniente dall'introduzione della *carbon tax* sia destinato prioritariamente alla revisione del sistema di finanziamento delle fonti rinnovabili.

#### Capo IV (Disposizioni finali)

##### Articolo 16 (Procedura)

1. Gli schemi dei decreti di cui all'articolo 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione; tale termine può essere prorogato di dieci giorni su espressa richiesta delle Commissioni stesse alle rispettive Camere qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o il numero dei decreti legislativi; qualora sia stata chiesta la proroga e limitatamente alla materia per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di dieci giorni; trascorso il termine previsto per l'emissione del parere o quello eventualmente prorogato, il parere s'intende espresso favorevolmente. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge possono essere adottate entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le stesse modalità di cui al presente articolo.
2. Entro il medesimo termine di cui al comma 2, il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

##### Articolo 17 (Oneri finanziari)

1. Dai decreti delegati di attuazione della presente delega non possono derivare nuovi oneri per il bilancio dello Stato.