

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. C. 3098 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	49
ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) .....	68

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	50
Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale. Atto n. 182 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) ...	59

##### SEDE CONSULTIVA

Martedì 7 luglio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.

##### La seduta comincia alle 14.10.

##### Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

##### C. 3098 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla I Commissione).

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° luglio scorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ricorda che nella seduta del 1° luglio scorso la relatrice, Moretto, aveva presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni sul provvedimento (*vedi allegato*).

Daniele PESCO (M5S), con riferimento alla lettera *d*) della proposta di parere formulata dalla relatrice, la quale, nell'ambito delle misure per l'accentramento dei concorsi delle amministrazioni pubbliche, chiede di prevedere specifici meccanismi di selezione per le Agenzie fiscali, in considerazione del grado di specializzazione delle professionalità di cui queste si avvalgono, sottolinea la necessità di salvaguardare adeguatamente il principio fondamentale secondo cui l'accesso alle pubbliche amministrazioni deve avvenire mediante pubblico concorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, in merito al tema posto dal deputato Pesco,

rileva come la lettera *d*) delle osservazioni evidenzia esplicitamente la necessità di mantenere fermi i principi di legalità, trasparenza e accesso tramite concorso pubblico.

Sara MORETTO (PD), *relatrice*, nel concordare con il rilievo del Presidente, evidenzia come la lettera *d*) delle osservazioni, analogamente alla lettera *c*) sia stata formulata tenendo fortemente presente l'esigenza di garantire lo strumento del concorso pubblico, accogliendo il richiamo in tal senso effettuato dal deputato Pesco nel corso del dibattito sul provvedimento.

Marco CAUSI (PD) condivide la formulazione del parere presentato dalla relatrice, ribadendo come le Agenzie fiscali debbano essere poste nelle condizioni di svolgere concorsi specifici per il reclutamento delle professionalità specialistiche di cui esse si avvalgono in numerosi settori, che non potrebbero invece essere individuate ricorrendo al meccanismo del concorso unico.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

**La seduta termina alle 14.15.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 7 luglio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali.**

**Atto n. 181.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, considera opportuno, preliminarmente, definire le modalità attraverso le quali svolgere le necessarie attività istruttorie sui cinque schemi di decreto attuativi della delega fiscale recentemente assegnati alla Commissione Finanze.

In particolare, propone di procedere, in analogia con il meccanismo già adottato in occasione dell'esame di precedenti schemi di decreto attuativi della medesima delega, a un seminario istituzionale sulle tematiche affrontate dallo schema di decreto per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (Atto n. 181), dallo schema di decreto legislativo in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale (Atto n. 182) e dallo schema di decreto recante misure per la semplificazione e razionalizzazione in materia di riscossione (Atto n. 185).

Ritiene invece che sullo schema di decreto recante revisione del sistema sanzionatorio (Atto n. 183) e sullo schema di decreto recante misure per la revisione della disciplina per gli interpelli e del contenzioso tributario (Atto n. 184), i quali saranno esaminati in congiunta con la Commissione Giustizia, occorra prevedere una separata attività istruttorie, la quale sarà definita di concerto con la medesima II Commissione.

Giovanni PAGLIA (SEL) non esprime contrarietà rispetto all'utilizzo dello strumento del seminario istituzionale per approfondire le materie oggetto degli schemi di decreto legislativo, ma ritiene imprescindibile che in tale occasione sia consentito ai deputati che lo ritengano di intervenire per interloquire con i soggetti ascoltati, diversamente da quanto accaduto in occasione del seminario istituzionale tenutosi pochi mesi fa ai fini dell'esame degli atti del Governo nn. 161, 162 e 163.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, condivide l'esigenza prospettata dal deputato

Paglia, ricordando come il seminario istituzionale sugli atti del Governo nn. 161, 162 e 163 fosse stato svolto con una tempistica particolarmente concitata, dovuta a un'improvvisa e improvvida variazione degli orari di votazione in Assemblea.

Marco CAUSI (PD), *relatore*, condivide le considerazioni e le proposte avanzate dal Presidente e dal deputato Paglia, sottolineando l'esigenza di definire quanto prima le modalità di svolgimento delle attività istruttorie sugli atti del Governo nn. 181, 182 e 185, valutando successivamente, assieme alla Commissione Giustizia, quale tipo di attività conoscitiva svolgere relativamente agli atti del Governo nn. 183 e 184.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, invita ai gruppi a indicare, già nella giornata di domani, le proposte circa i soggetti da invitare al seminario istituzionale sugli atti di Governo nn. 181, 182 e 185. Invita quindi il relatore a illustrare il provvedimento.

Marco CAUSI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere al Governo, lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181).

Ricorda innanzitutto che lo schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della delega conferita al Governo dalla legge n. 23 del 2014, la quale, nel perseguire l'obiettivo generale della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, reca, oltre ai principi di delega generali e alle procedure di delega, i principi e criteri direttivi di delega specifici per una vasta serie di materie: la revisione del catasto dei fabbricati (articolo 2); le norme per la stima e il monitoraggio dell'evasione e il riordino dell'erosione fiscale (articoli 3 e 4); la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale (articoli 5); la cooperazione rafforzata tra l'amministrazione finanziaria e le imprese,

con particolare riguardo al tutoraggio, alla semplificazione fiscale e alla revisione del sistema sanzionatorio (articoli da 6 a 8); il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo (articolo 9); la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali (articolo 10); la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni, nonché la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e delle imposte indirette (articoli da 11 a 13); la disciplina dei giochi pubblici (articolo 14); le nuove forme di fiscalità ambientale (articolo 15).

Per quanto attiene allo stato di attuazione della predetta delega ricorda che finora sono stati emanati in via definitiva tre decreti legislativi.

In primo luogo richiama lo schema di decreto legislativo in materia di semplificazioni fiscali (Atto n. 99), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, il 7 agosto 2014. Tra le misure previste nello schema di decreto ricorda l'introduzione della dichiarazione dei redditi precompilata, la revisione della disciplina concernente i rimborsi IVA e lo snellimento degli adempimenti connessi ad operazioni intracomunitarie e con i Paesi esteri. Il provvedimento semplifica inoltre alcuni adempimenti in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali.

A seguito dell'accoglimento parziale delle condizioni e osservazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, il 30 settembre 2014 il Governo ha ritrasmesso, ai fini dell'espressione del parere parlamentare definitivo, lo schema di decreto (Atto n. 99-*bis*). Rispetto al testo originario, sono state introdotte norme in materia di società in perdita e di responsabilità solidale negli appalti ed è stata soppressa la norma in materia di società tra professionisti. Il 16 ottobre 2014 la Commissione ha reso parere favorevole in ordine a tale ultima formulazione dello schema di decreto. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 novembre 2014 è stato pubblicato il decreto

legislativo n. 175 del 2014, recante semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata.

In attuazione delle disposizioni di delega in materia di accise (contenute in particolare nell'articolo 13, comma 2 della legge delega) il Governo ha predisposto lo schema di decreto legislativo volto a ridefinire l'imposizione sui tabacchi, sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo e sui fiammiferi (Atto n. 106), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con condizioni e osservazioni, il 22 ottobre 2014. A seguito della trasmissione, da parte del Governo, dello schema 106-*bis*, trasmesso dopo la seconda deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, la Commissione Finanze della Camera ha espresso su di esso parere favorevole il 25 novembre 2014. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 dicembre 2014 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 188 del 2014, in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi.

Inoltre il Governo ha predisposto lo schema di decreto legislativo riguardante la revisione delle Commissioni censuarie (Atto n. 100), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni e condizioni, il 6 agosto 2014. A seguito della trasmissione, da parte del Governo, dello schema n. 100-*bis*, trasmesso dopo la seconda deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, la Commissione Finanze della Camera ha espresso su di esso parere favorevole in data 22 ottobre 2014. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 gennaio 2015 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 198 del 2014, in materia di composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie.

In tale contesto sottolinea inoltre come l'attuazione della delega fiscale rappresenti uno degli interventi di riforma strategiche indicate dal DEF 2015, che le inserisce tra le venti azioni del Cronoprogramma del Programma nazionale di riforma (PNR).

Successivamente il Governo ha trasmesso alle Camere tre ulteriori schemi di decreto attuativi della delega:

lo schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (Atto n. 161), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, il 18 giugno 2015, mentre la Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro del Senato ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, il 9 giugno 2015;

lo schema di decreto legislativo in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (Atto n. 162) sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, il 18 giugno 2015; sullo stesso schema, mentre la Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro del Senato ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, l'11 giugno 2015;

lo schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (Atto n. 163), su cui la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, l'11 giugno 2015, mentre la Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro del Senato ha espresso parere favorevole, con condizioni e osservazioni, il 10 giugno 2015.

Il 27 giugno 2015 il Governo ha presentato in Parlamento ulteriori cinque schemi di decreto attuativi della delega:

lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181);

lo schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182);

lo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (Atto n. 183);

lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interPELLI e del contenzioso tributario (Atto n. 184);

lo schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185).

In tale contesto rammenta che il 27 giugno 2015 è scaduto il termine per l'attuazione della delega, il quale tuttavia, in conseguenza delle modifiche apportate all'articolo 1 della citata legge n. 23 del 2014 dall'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 34 del 2015, di conversione del decreto – legge n. 4 del 2015, è prorogato fino al 27 settembre 2015 per l'emanazione degli schemi di decreto trasmessi da Governo alle Camere entro la predetta data del 27 giugno. Restano quindi inattuati o parzialmente attuati le altre parti della delega stessa non comprese negli schemi di decreto legislativi finora richiamati, in particolare per quanto riguarda:

la revisione del catasto dei fabbricati (di cui all'articolo 2 della legge n. 23), fatta salva la riforma delle Commissioni censuarie;

la revisione della riscossione degli enti locali (di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), della legge n. 23);

la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa (articolo 11, comma 1, lettera a), della legge n. 23);

la definizione di autonoma organizzazione ai fini Irap (articolo 11, comma 2, della legge n. 23);

la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette, fatta salva la revisione delle accise sui tabacchi lavorati (articolo 13 della legge n. 23);

la revisione della disciplina dei giochi pubblici e rilancio del settore ippico (articolo 14 della legge n. 23);

la revisione della fiscalità energetica e ambientale (articolo 15 della legge n. 23).

Per quanto riguarda la tempistica circa l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto, segnala come il relativo termine sia fissato al 27 luglio 2015, prorogabile di venti giorni. Qualora il Governo non intenda adeguarsi ai contenuti dei pareri parlamentari, è tenuto a ritrasmettere nuovamente lo schema di decreto, sul quale le Commissioni competenti devono esprimere il parere entro dieci giorni.

Passando al contenuto dello schema di decreto, che si compone di 2 articoli, illustra l'articolo 1, il quale reca disposizioni in materia di riorganizzazione della disciplina concernente le agenzie fiscali, in attuazione dell'articolo 1, comma 9, lettera h) della legge delega e, in particolare, in funzione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di potenziamento dell'efficienza dell'azione amministrativa, nonché ai fini di una più razionale ripartizione delle funzioni tra le diverse agenzie.

In particolare, il comma 1 prevede il riordino della struttura delle agenzie fiscali in funzione del contenimento delle spese di funzionamento, già disposto ai sensi dell'articolo 23-*quater* del decreto-legge n. 95 del 2012, e il conseguente riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo.

Tale riordino si pone l'obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari attraverso l'impiego di nuove e più avanzate forme di comunicazione con il contribuente, promuovendo una maggiore competitività delle imprese italiane e favorendo l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale.

Il secondo periodo del comma 1 contempla che, nella riorganizzazione, le agenzie perseguano l'obiettivo di una ri-

duzione dell'invasività dei controlli e dei connessi adempimenti secondo il principio del controllo amministrativo unico, sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi.

Il terzo periodo del comma 1 stabilisce in particolare che, in funzione degli obiettivi istituzionali e della missione prioritaria di facilitare e promuovere l'assolvimento degli obblighi tributari, le agenzie orientano i programmi di formazione e sviluppo del personale, nonché i criteri di determinazione dei compensi incentivanti, nel quadro della revisione del sistema delle convenzioni fra Ministro dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali di cui all'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999, ai sensi del quale il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascuna agenzia fiscale, sulla base del documento di indirizzo del ministro cui è riservata l'individuazione delle linee generali e degli obiettivi della politica tributaria su base triennale, stipulano, per ciascun esercizio finanziario, una convenzione, con la quale vengono fissati: *a)* i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; *b)* le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; *c)* le strategie per il miglioramento; *d)* le risorse disponibili; *e)* gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione.

Il comma 2 stabilisce che le predette convenzioni stipulate dal Ministro dell'economia e delle finanze con le singole agenzie fiscali, contengano per le medesime l'indicazione di specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari, anche mediante l'attuazione delle disposizioni in materia di collaborazione informativa e semplificazione degli adempimenti per i contribuenti di cui all'articolo 1, commi 634, 635 e 636 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), e dei nuovi istituti di semplificazione degli adempimenti tributari in-

trodotti, in attuazione dell'articolo 7 della legge n. 23 del 2014, dal richiamato decreto legislativo n. 175 del 2014.

In merito rammenta che il citato comma 634 della legge di stabilità 2015 prevede che, al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'amministrazione fiscale, l'Agenzia delle entrate metta a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, relativi anche ai ricavi o compensi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione a lui imputabili, nonché alle agevolazioni, deduzioni o detrazioni e ai crediti d'imposta. Il comma 635 stabilisce che l'Agenzia delle entrate deve mettere altresì, a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni utili a quest'ultimo per una valutazione in ordine ai ricavi, compensi, redditi, volume d'affari e valore della produzione.

Il comma 3 stabilisce che il citato sistema delle convenzioni fra Ministro dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali venga rivisto in relazione alla nuova strategia di controllo fiscale e agli obiettivi di maggiore efficienza.

In tal senso la lettera *a)* prevede che le convenzioni debbano contenere l'indicazione degli indicatori della produttività, qualità e tempestività dell'attività svolta nelle singole aree di operatività;

la lettera *b)* contempla invece la definizione degli indicatori idonei alla misurazione della efficacia e efficienza gestionale complessiva.

Il comma 4 reca la specificazione dei criteri di definizione degli indicatori da adottarsi ai sensi del comma 3.

In dettaglio:

la lettera *a)* prevede che la loro adozione dovrà avvenire tenendo conto di quanto stabilito in materia di «statuto dei diritti del contribuente», anche con riguardo alle richieste di documentazione già in possesso dell'amministrazione finanziaria;

la lettera *b)* stabilisce la preponderanza del peso che, nell'ambito degli indicatori, rivestano quelli che siano espres-

sione delle attività volte a facilitare gli adempimenti tributari, a contribuire a una maggiore competitività delle imprese italiane e a favorire l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale, nonché delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, di erogazione dei servizi al contribuente e di tempestiva esecuzione dei provvedimenti di rimborso e di sgravio;

la lettera c) fa invece riferimento alla tempestività delle direttive adottate a seguito di mutamenti legislativi e della giurisprudenza di legittimità che possano incidere sui rapporti pendenti ai fini dell'autotutela, acquiescenza a sentenze, adesioni, mediazioni e conciliazioni giudiziali.

Il comma 5 afferma che le convenzioni di cui al comma 1 debbano definire puntualmente anche i criteri per la redazione della mappa dei rischi operativi per il conseguimento degli obiettivi assegnati nell'attività di propria competenza sulla base dell'Atto di indirizzo del ministro dell'economia e delle finanze, nonché definire gli indicatori di rischio di non « conformità » ai medesimi, per ciascuna agenzia fiscale.

Il comma 6 stabilisce che le nuove norme relative alle convenzioni di cui al comma 1 si applichino solo a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Il comma 7 prevede che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi individuati nelle convenzioni di cui al comma 1, gli stanziamenti iscritti nei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ordinariamente destinati al finanziamento delle agenzie, per la quota incentivante da destinarsi al personale delle stesse, saranno integrati con un apposito provvedimento in corso di gestione, nel rispetto del vincolo di neutralità finanziaria relativamente al previgente sistema.

La disposizione precisa, inoltre, che, in forza di detto vincolo, per l'attività svolta a decorrere dall'anno 2016, l'ammontare della predetta quota incentivante da asse-

gnare alle agenzie non potrà superare la media degli importi assegnati nel triennio precedente a ciascuna agenzia ai sensi dell'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, il quale prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle somme riscosse in via definitiva correlabili ad attività di controllo fiscale, dei risparmi di spesa conseguenti a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta, delle maggiori entrate realizzate con la vendita degli immobili dello Stato nonché sulla base dei risparmi di spesa per interessi, determina annualmente con proprio decreto le misure percentuali da applicare su ciascuna di tali risorse, per l'amministrazione economica e per quella finanziaria in relazione a quelle di rispettiva competenza, per il potenziamento dell'Amministrazione economica e finanziaria, in misura tale da garantire la neutralità finanziaria rispetto al previgente sistema. Viene stabilito che le somme affluiscono ad appositi fondi destinati al personale dell'Amministrazione economica e finanziaria in servizio presso gli Uffici adibiti alle attività di controllo che hanno conseguito gli obiettivi di produttività definiti, anche su base monetaria, in sede di contrattazione integrativa.

Esprime quindi una valutazione positiva sui commi da 1 a 7 dell'articolo 1 dello schema i quali realizzano un'opportuna manutenzione della disciplina sulle Agenzie fiscali recata dal decreto legislativo n. 300 del 1999, al fine di orientare la loro operatività e i loro metodi di lavoro e organizzativi verso obiettivi che non riguardino solo l'incremento del gettito, ma anche la semplificazione degli adempimenti, il miglioramento della *compliance* fiscale e dei rapporti tra fisco e contribuenti, la riduzione dell'invasività dei controlli, l'introduzione di meccanismi di controllo unico, l'attrattività degli investimenti in Italia, l'utilizzo dello strumento dell'analisi dei rischi.

Esprime invece talune perplessità sui commi 8, 9 e 10, il quali prevedono un'ulteriore riduzione del numero di po-

sizioni dirigenziali delle agenzie fiscali rispetto a quella già stabilita dalla legislazione vigente e sui quali ritiene debba essere svolta, anche con il concorso del Governo, una discussione approfondita.

In particolare, il comma 8 prevede che, ai fini del contenimento dei costi, le agenzie fiscali riducono di non meno del 10 per cento il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente previsto dall'articolo 23-*quinquies*, comma 1, lettera a), punto 2), del decreto-legge n. 95 del 2012, in modo da diminuire ulteriormente le posizioni dirigenziali rispetto a quanto previsto dalla medesima disposizione.

In merito ricorda che il citato l'articolo 23-*quinquies*, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 95 ha imposto alle agenzie fiscali di provvedere a un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, da apportare, entro il 31 ottobre 2012, all'esito della riduzione degli assetti organizzativi già prevista dall'articolo 1 del decreto-legge n. 138 del 2011. In particolare, il punto 2 della lettera a) ha previsto che il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente sia non superiore ad 1 su 40 ed il rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale sia non superiore ad 1 su 20 per l'Agenzia delle entrate e ad 1 su 15 per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

La relazione illustrativa allegata allo schema di decreto chiarisce che la previsione realizza un'ulteriore riduzione dell'organico dirigenziale rispetto a quella già definita in applicazione della legislazione vigente e che si interviene così sul parametro di complessità gestionale stabilito dalle misure in materia di revisione della spesa, prevedendo la riduzione di almeno il 10 per cento del rapporto tra dirigenti e personale delle aree funzionali.

Il comma 9 impone altresì alle agenzie una riduzione complessiva di almeno il 10 per cento delle loro posizioni dirigenziali di livello generale con riferimento alla dotazione organica cumulativa delle stesse.

Al riguardo segnala l'utilità di specificare se tale riduzione del 10 per cento si riferisca cumulativamente a tutte le agenzie nel loro complesso, come sembra, ovvero a ciascuna di esse.

Considera inoltre opportuno che il Governo chiarisca quale nuovo modello organizzativo voglia attuare nelle Agenzie, posto che la mera riduzione delle posizioni dirigenziali sembra rispondere più ad una logica di *spending review* che a una effettiva logica di riorganizzazione. Sarebbe pertanto più coerente con l'obiettivo di riorganizzazione che alla riduzione – anche significativa – delle posizioni dirigenziali corrisponda un nuovo disegno organizzativo delle Agenzie funzionale alla valorizzazione dei processi produttivi, e delle corrispondenti competenze professionali, di contenuto più altamente tecnico e specialistico. Solo così si potrebbe, da un lato, effettuare una manutenzione straordinaria del modello agenziale, e, dall'altro lato, evitare che gli effetti del provvedimento proposto dal Governo possano essere letti come ridimensionamento delle funzioni e dell'operatività delle Agenzie – esito, questo, che sembrerebbe in aperta contraddizione con i nuovi compiti assegnati nei commi precedenti, nonché con il nuovo modello di « *compliance* » fiscale che è l'obiettivo generale dell'attuazione della delega.

Il comma 10, a seguito della riduzione delle dotazioni organiche di cui ai commi 8 e 9, dispone che i fondi per il trattamento accessorio del personale dirigente di prima e seconda fascia sono corrispondentemente ridotti in proporzione ai posti dirigenziali effettivamente soppressi.

Secondo la relazione tecnica allegata allo schema di decreto, le disposizioni determineranno significativi risparmi, la cui entità sarà determinabile solamente a consuntivo sulla base delle posizioni dirigenziali di I e II fascia effettivamente soppressi, ma che possono essere quantificati in circa 4 milioni di euro nell'ipotesi in cui tale riduzione sia effettuata nella misura minima del 10 per cento, di cui



circa 2,9 milioni riferibili all'Agenzia delle entrate e 1,1 milione riferibile all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

In relazione a quanto sopra esposto ritiene che tali risparmi dovranno essere effettivamente verificati alla luce dei possibili aggiustamenti di modello organizzativo che il Parlamento potrebbe valutare di chiedere al Governo.

A tale proposito sottolinea quindi l'esigenza di valutare attentamente la problematica degli interventi sulle Agenzie fiscali, respingendo la prospettiva, avanzata da alcuni, di rinnegare il modello agenziale per ritornare ad un assetto nel quale l'attività di accertamento sarebbe ricondotta nuovamente nell'ambito delle strutture ministeriali. Sottolinea, infatti, come tale ipotesi costituirebbe un grave passo indietro, ricordando come in tutti i Paesi europei le funzioni di accertamento sono attribuite a soggetti posti ad una certa distanza dal potere politico, al quale spetta invece la funzione di dettare la normativa tributaria.

A questo riguardo ritiene quindi che, nel corso del prospettato seminario istituzionale di approfondimento delle tematiche oggetto dello schema di decreto e dello schema di decreto in materia di monitoraggio dell'evasione fiscale, sia opportuno ascoltare, oltre all'attuale direttore dell'Agenzia delle entrate anche i due precedenti direttori della medesima Agenzia, Massimo Romano ed Attilio Befera, nonché i due ministri dell'economia e delle finanze, Vincenzo Visco e Giulio Tremonti, che hanno presieduto alla nascita e allo sviluppo delle agenzie fiscali.

Il comma 11 dispone che, in coerenza con il processo d'integrazione operativa tra le attività dell'Agenzia delle entrate e quelle dell'incorporata Agenzia del territorio, cessano di avere effetto le limitazioni per specifiche materie, introdotte dall'articolo 23-*quater*, comma 7, del più volte citato decreto-legge n. 95 del 2012, con riguardo allo svolgimento delle funzioni dei vicedirettori delle due Agenzie, fermo restando il contingente complessivo ivi previsto.

In merito rammenta che il citato comma 7 dell'articolo 23-*quater*, nel quadro dell'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio, dispone che le Agenzie incorporanti esercitano i compiti e le funzioni facenti capo agli enti incorporati con le articolazioni amministrative individuate mediante le ordinarie misure di definizione del relativo assetto organizzativo. Nell'ambito di tali misure viene stabilito che l'Agenzia delle entrate istituisca due posti di vicedirettore, di cui uno per i compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni riconducibili all'area di attività dell'Agenzia del territorio.

Riguardo alla previsione del comma 11 la relazione illustrativa ricorda che, nell'istituire le figure dei vicedirettori dell'Agenzia delle entrate, la legge sulla *spending review* aveva previsto che una di esse svolgesse « i compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni riconducibili all'area di attività dell'Agenzia del territorio », affermando quindi che, con il completamento del processo d'integrazione operativa tra le funzioni delle due agenzie, tale disposizione non ha più giustificazione.

Sul piano della formulazione tecnica della disposizione segnala l'opportunità di modificare, attraverso una puntuale novella, il citato comma 7 dell'articolo 23-*quater*, piuttosto che prevedere la cessazione degli effetti delle predette limitazioni contemplate dal medesimo comma 7.

Segnala quindi l'articolo 2 dello schema di decreto, che introduce disposizioni volte a coprire le vacanze nell'organico dei dirigenti delle agenzie fiscali, legate all'aumento dei compiti delle stesse nella lotta contro l'evasione e aggravate dalle conseguenze della recente sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo quanto disposto dall'articolo 8, comma 24, del decreto-legge n. 16 del 2012, il quale, nel prevedere che le agenzie fiscali potessero bandire concorsi per la copertura dei posti dirigenziali vacanti, autorizzava le agenzie stesse, nelle more dell'espletamento delle procedure concor-

suali, ad attribuire senza concorso incarichi dirigenziali ai propri funzionari, con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato: in forza di tale previsione sono stati incaricati di svolgere funzioni dirigenziali circa un migliaio di funzionari.

Rileva come la pronuncia di incostituzionalità di tale norma abbia quindi avuto non poche conseguenze sulla funzionalità delle agenzie. In base alla citata sentenza n. 37 del 2015, infatti, il conferimento di incarichi dirigenziali pubblici non può avvenire attraverso la nomina di persone di fiducia, anche se per periodi limitati, ma solo con regolare concorso. In caso di mancato reclutamento con concorso pubblico interviene la decadenza dall'incarico dirigenziale e l'invalidità derivata degli atti sottoscritti dai dirigenti decaduti.

In tale contesto l'articolo 2 dello schema intende dunque assicurare una celere copertura delle vacanze di organico (dovute anche al mancato espletamento dei concorsi già banditi nel 2013 e nel 2014), autorizzando a tal fine le agenzie fiscali ad annullare le procedure concorsuali non concluse e ad indire nuovi concorsi pubblici, per soli esami, che dovranno essere conclusi entro il 31 dicembre 2016. Il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà fissare con proprio decreto i criteri di selezione dei candidati. La disposizione prevede che il 30 per cento dei posti messi a concorso sia riservata a personale già dipendente delle agenzie fiscali.

Segnala il secondo periodo della disposizione, il quale prevede una deroga alla regola fissata nel comma 2-*bis* dell'articolo 30 del decreto legislativo 165 del 2001, la quale richiede – al fine del contenimento della spesa pubblica – di procedere alla copertura dei posti vacanti nelle amministrazioni dello Stato con trasferimenti (su base volontaria) da un'amministrazione ad altra nell'ambito della stessa area funzionale prima di bandire un nuovo concorso.

Secondo quanto affermato nella relazione tecnica la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le assunzioni ivi

autorizzate sono disposte nei limiti delle facoltà assunzionali delle agenzie fiscali.

Daniele PESCO (M5S), sottolinea la notevole rilevanza per il Paese delle questioni affrontate nello schema di decreto, evidenziando taluni elementi di perplessità relativamente a diversi aspetti del provvedimento. In particolare non appare chiaro se la riduzione percentuale del numero dei dirigenti delle Agenzie fiscali prevista dallo schema operi rispetto al numero di posizioni dirigenziali esistenti prima della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, dalla quale è discesa l'illegittimità della nomina di circa 1.200 dirigenti, ovvero se la predetta riduzione si riferisca al numero di dirigenti successivo alla richiamata sentenza.

In tale contesto ritiene altresì necessario costruire degli indicatori in grado di quantificare l'incidenza degli accertamenti tributari sul PIL nazionale, valutando in particolare quale sia la quota del PIL interessata dagli accertamenti e se questi ultimi si focalizzino maggiormente sui piccoli contribuenti o su quelli di maggiori dimensioni.

Il viceministro Luigi CASERO, con riferimento alle questioni prospettate dal deputato Pesco, sottolinea come esse riguardino più che altro lo schema di decreto legislativo in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale (Atto n. 182), il quale introduce un meccanismo scientifico di analisi e monitoraggio sulla dimensione e sulla composizione dell'evasione fiscale, al fine di identificare le strategie più idonee di contrasto a tale fenomeno, in particolare per quanto riguarda il ricorso a strumenti di controllo più efficaci o a più elevato contenuto tecnologico.

Giovanni PAGLIA (SEL), ritiene necessario valutare congiuntamente lo schema di decreto di riorganizzazione delle Agenzie e quello sul monitoraggio dell'evasione fiscale. Sottolinea, infatti, come occorra verificare la reale capacità di azione delle Agenzie fiscali sulla base delle risorse

umane e strumentali a loro disposizione, al fine di evitare che il miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuenti si trasformi, del tutto impropriamente, in un atteggiamento lassista nei controlli e negli accertamenti.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame.

**Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale.**

**Atto n. 182.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo.

Marco DI MAIO (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere al Governo, lo schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182).

Ricorda innanzitutto che lo schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della delega conferita al Governo dalla legge n. 23 del 2014, la quale, nel perseguire l'obiettivo generale della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, reca, oltre ai principi di delega generali e alle procedure di delega, i principi e criteri direttivi di delega specifici per una vasta serie di materie: la revisione del catasto dei fabbricati (articolo 2); le norme per la stima e il monitoraggio dell'evasione e il riordino dell'erosione fiscale (articoli 3 e 4); la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale (articoli 5); la cooperazione rafforzata tra l'amministrazione finanziaria e le imprese, con particolare riguardo al tutoring, alla semplificazione fiscale e alla revisione del

sistema sanzionatorio (articoli da 6 a 8); il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo (articolo 9); la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali (articolo 10); la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni, nonché la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e delle imposte indirette (articoli da 11 a 13); la disciplina dei giochi pubblici (articolo 14); le nuove forme di fiscalità ambientale (articolo 15).

Per quanto attiene allo stato di attuazione della predetta delega ricorda che finora sono stati emanati in via definitiva tre decreti legislativi.

In primo luogo richiama lo schema di decreto legislativo in materia di semplificazioni fiscali (Atto n. 99), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, il 7 agosto 2014. Tra le misure previste nello schema di decreto ricorda l'introduzione della dichiarazione dei redditi precompilata, la revisione della disciplina concernente i rimborsi IVA e lo snellimento degli adempimenti connessi ad operazioni intracomunitarie e con i Paesi esteri. Il provvedimento semplifica inoltre alcuni adempimenti in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali.

A seguito dell'accoglimento parziale delle condizioni e osservazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, il 30 settembre 2014 il Governo ha ritrasmesso, ai fini dell'espressione del parere parlamentare definitivo, lo schema di decreto (Atto n. 99-*bis*). Rispetto al testo originario, sono state introdotte norme in materia di società in perdita e di responsabilità solidale negli appalti ed è stata soppressa la norma in materia di società tra professionisti. Il 16 ottobre 2014 la Commissione ha reso parere favorevole in ordine a tale ultima formulazione dello schema di decreto. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 novembre 2014 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 175 del 2014, recante semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata.

In attuazione delle disposizioni di delega in materia di accise (contenute in particolare nell'articolo 13, comma 2 della legge delega) il Governo ha predisposto lo schema di decreto legislativo volto a ridefinire l'imposizione sui tabacchi, sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo e sui fiammiferi (Atto n. 106), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con condizioni e osservazioni, il 22 ottobre 2014. A seguito della trasmissione, da parte del Governo, dello schema 106-*bis*, trasmesso dopo la seconda deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, la Commissione Finanze della Camera ha espresso su di esso parere favorevole il 25 novembre 2014. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 dicembre 2014 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 188 del 2014, in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi.

Inoltre il Governo ha predisposto lo schema di decreto legislativo riguardante la revisione delle Commissioni censuarie (Atto n. 100), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni e condizioni, il 6 agosto 2014. A seguito della trasmissione, da parte del Governo, dello schema n. 100-*bis*, trasmesso dopo la seconda deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, la Commissione Finanze della Camera ha espresso su di esso parere favorevole in data 22 ottobre 2014. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 gennaio 2015 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 198 del 2014, in materia di composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie.

In tale contesto sottolinea inoltre come l'attuazione della delega fiscale rappresenti uno degli interventi di riforma strategiche indicate dal DEF 2015, che le inserisce tra le venti azioni del Cronoprogramma del Programma nazionale di riforma (PNR).

Successivamente il Governo ha trasmesso alle Camere tre ulteriori schemi di decreto attuativi della delega:

lo schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'interna-

zionalizzazione delle imprese (Atto n. 161), sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, il 18 giugno 2015, mentre la Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro del Senato ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, il 9 giugno 2015;

lo schema di decreto legislativo in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (Atto n. 162) sul quale la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, il 18 giugno 2015; sullo stesso schema, mentre la Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro del Senato ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, l'11 giugno 2015;

lo schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (Atto n. 163), su cui la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, l'11 giugno 2015, mentre la Commissione 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro del Senato ha espresso parere favorevole, con condizioni e osservazioni, il 10 giugno 2015.

Il 27 giugno 2015 il Governo ha presentato in Parlamento ulteriori cinque schemi di decreto attuativi della delega:

lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181);

lo schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182);

lo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (Atto n. 183);

lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (Atto n. 184);

lo schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185).

In tale contesto rammenta che il 27 giugno 2015 è scaduto il termine per l'attuazione della delega, il quale tuttavia, in conseguenza delle modifiche apportate all'articolo 1 della citata legge n. 23 del 2014 dall'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge n. 34 del 2015, di conversione del decreto-legge n. 4 del 2015, è prorogato fino al 27 settembre 2015 per l'emanazione degli schemi di decreto trasmessi da Governo alle Camere entro la predetta data del 27 giugno. Restano quindi inattuata o parzialmente attuate le altre parti della delega stessa non comprese negli schemi di decreto legislativi finora richiamati, in particolare per quanto riguarda:

la revisione del catasto dei fabbricati (di cui all'articolo 2 della legge n. 23), fatta salva la riforma delle Commissioni censuarie;

la revisione della riscossione degli enti locali (di cui all'articolo 10, comma 1, lettera *c*), della legge n. 23);

la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa (articolo 11, comma 1, lettera *a*), della legge n. 23);

la definizione di autonoma organizzazione ai fini Irap (articolo 11, comma 2, della legge n. 23);

la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette, fatta salva la revisione delle accise sui tabacchi lavorati (articolo 13 della legge n. 23);

la revisione della disciplina dei giochi pubblici e rilancio del settore ippico (articolo 14 della legge n. 23);

la revisione della fiscalità energetica e ambientale (articolo 15 della legge n. 23).

Per quanto riguarda la tempistica circa l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto, segnala come il relativo termine sia fissato al 27 luglio 2015, prorogabile di venti giorni. Qualora il Governo non intenda adeguarsi ai contenuti dei pareri parlamentari, è tenuto a ritrasmettere nuovamente lo schema di decreto, sul quale le Commissioni competenti devono esprimere il parere entro dieci giorni.

Passando al contenuto dello schema di decreto, che si compone di 3 articoli, illustra l'articolo 1, il quale reca novelle alla normativa di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, al fine di introdurre strumenti di monitoraggio delle spese fiscali (*tax expenditures*) e prevedere il coordinamento dei medesimi strumenti con le procedure di bilancio.

In particolare il comma 1 inserisce un nuovo comma 5-*bis* nell'articolo 10-*bis* della predetta legge n. 196 del 2009, il quale prevede che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze, i cui contenuti sono fissati dal medesimo articolo 10-*bis* oggetto di modifica, sia corredata da un rapporto programmatico volto a ridurre o riformare le spese fiscali ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero le spese fiscali che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa esistenti. La norma pone quindi in capo al Governo la predisposizione di un programma annuale di riordino delle spese fiscali da attuare con la manovra di finanza pubblica. Gli interventi programmati dovranno comunque prioritariamente tenere conto della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e di pensione, delle esigenze di tutela della famiglia, della salute, delle situazione di svantaggio economico e sociale, nonché della tutela del

patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

In merito rammenta che la Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (cosiddetta « Commissione Vieri Ceriani »), richiamata anche dalla relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, evidenzia come la ricognizione relativa alla spesa fiscale coincida solo in parte con gli elementi informativi già forniti, ai sensi della legge di contabilità, dal disegno di legge di bilancio, il quale ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009 espone, in allegato allo stato di previsione dell'entrata, le tabelle relative agli effetti delle norme in materia di esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio. Le disposizioni della legge di contabilità che prevedono la redazione di tali tabelle sono peraltro oggetto di abrogazione da parte del comma 3 dell'articolo 1 dello schema.

Il comma 2 novella l'articolo 11 della legge n. 196 del 2009.

In particolare, la lettera *a*) del comma 2 modifica il comma 3 del citato articolo 11, relativo ai contenuti della legge di stabilità: oltre alle « variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni » la legge di stabilità dovrà contenere le disposizioni finalizzate all'eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali.

La lettera *b*) inserisce inoltre nel medesimo articolo 11 un nuovo comma 3-*bis*, il quale destina le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione annuale delle spese fiscali al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Al riguardo rammenta che il citato Fondo è stato istituito dal comma 431 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), utilizzando le risorse derivanti dai risparmi di spesa prodotti dalla razionalizzazione della spesa pubblica, nonché l'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del DEF, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente, deri-

vanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni. La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014), ai commi 652 e 716, ha rideterminato la dotazione del Fondo, i cui stanziamenti ammontano a 150 milioni per ciascuno degli anni 2015-2017.

Illustra il comma 3, lettera *a*), il quale abroga la previsione di cui all'articolo 21, comma 11, lettera *a*), della legge n. 196 del 2009, cui ha fatto cenno precedentemente, la quale stabilisce che allo stato di previsione dell'entrata siano allegate tabelle contenenti elementi informativi relativi alle forme di esenzione e riduzione del prelievo obbligatorio.

La lettera *b*) del medesimo comma 3 inserisce un nuovo comma 11-*bis* nello stesso articolo 21 della legge n. 196, al fine di prevedere, in luogo degli elenchi recanti le esenzioni e le riduzioni del prelievo obbligatorio, la redazione di un rapporto annuale sulle spese fiscali a corredo dello stato di previsione dell'entrata, dando conto di « qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile e dell'imposta ovvero regime di favore ». Il rapporto dovrà inoltre evidenziare in maniera specifica le spese fiscali introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso e, per ciascuna tipologia di spesa fiscale, dovrà fornire una descrizione della stessa, indicarne la tipologia di beneficiari e, ove possibile, gli effetti finanziari e il numero dei beneficiari stessi. È previsto che le spese fiscali siano contrassegnate da specifici codici che permettano di identificarne agevolmente natura e finalità.

Il rapporto annuale valuta gli effetti delle spese fiscali, prendendo come riferimento modelli standard di tassazione; esso, inoltre, confronta le spese fiscali con i programmi di spesa aventi medesime finalità e valuta gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali e le ricadute sul contesto sociale.

Ai fini della predisposizione del rapporto il Governo si avvale di un'apposita commissione di 15 esperti nelle materie

economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie. Al riguardo il nuovo comma 11-*bis* demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'istituzione della commissione. A tale proposito segnala come la norma non indichi un termine per l'emanazione del decreto ministeriale.

La norma stabilisce che la commissione dovrà essere composta: da due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri; da cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze; da un rappresentante dell'ISTAT; da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico; da un rappresentante dell'ANCI; da un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome; da un rappresentante della Banca d'Italia; da tre professori universitari. La commissione potrà avvalersi di esperti provenienti da associazioni di categoria, ordini professionali, organizzazioni sindacali e associazioni familiari.

La disposizione specifica che la partecipazione alla commissione non dà diritto a compensi, emolumenti o indennità, né a rimborsi spese.

Passa quindi a illustrare l'articolo 2, comma 1, il quale attua le previsioni dell'articolo 3, della legge di delega, relative al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva ed ai relativi profili di pubblicizzazione dei risultati connessi al contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale.

In particolare è previsto l'inserimento di un nuovo articolo 10-*bis*.1 nella legge n. 196 del 2009.

In dettaglio, il comma 1 del nuovo articolo 10-*bis*.1 stabilisce che il Governo presenti annualmente un rapporto al Parlamento, unitamente alla Nota di Aggiornamento al DEF, contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse, nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento; inoltre il rapporto dovrà contenere l'illustrazione dei risultati del recupero di somme dichiarate e non versate, e degli effetti della correzione di errori nella

liquidazione sulla base delle dichiarazioni. È altresì previsto che la relazione contenga i dati relativi al recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, nonché l'illustrazione delle strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, completo dell'aggiornamento e del confronto dei risultati con gli obiettivi prefissati.

Il comma 2 del nuovo articolo 10-*bis*.1 stabilisce che le maggiori entrate realizzate sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, nella misura in cui le stesse possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva e di miglioramento dell'adempimento spontaneo, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, debbano essere devolute al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa vigente a disciplina del Fondo medesimo.

Il comma 3 del nuovo articolo 10-*bis*.1 prevede che la pubblicazione del rapporto da parte del Governo debba essere accompagnata da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, anche con il contributo delle regioni, relativamente ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio. A tal fine, viene stabilito che l'elaborazione del rapporto debba avvenire avvalendosi della « Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva » che dovrà essere predisposta da una apposita Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale ultima Commissione è composta da 15 esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie. È previsto, ai fini della redazione del documento, che la Commissione possa avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari, e che la

partecipazione ai lavori della medesima non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, né a rimborsi di spese.

Segnala quindi il comma 4 del nuovo articolo 10-*bis*.1, il quale prevede che la predetta Commissione rediga una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, corredandola con una nota illustrativa delle metodologie utilizzate per effettuare le stime.

La norma stabilisce che le finalità da perseguire sono:

*a)* recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali;

*b)* stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;

*c)* valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva, nonché delle entrate sottratte al bilancio pubblico;

*d)* illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;

*e)* valutare i risultati sia dell'attività di contrasto e prevenzione, sia delle strategie volte ad incrementare l'adempimento spontaneo;

*f)* indicare le linee programmatiche di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

In merito ricorda che l'economia non osservata comprende, oltre all'economia sommersa – derivante dall'assenza o sotto-dichiarazione del fatturato e dall'impiego di lavoro nero – anche le attività informali ed illegali.

Segnala come l'economia informale si riferisca invece alla produzione di beni e servizi caratterizzata da rapporti di lavoro basati su relazioni personali o familiari; la definizione di attività illegali riguarda sia quelle volte a produrre beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso è vietata dalla legge, sia le attività legali svolte da operatori non autorizzati. In seguito alla decisione, presa in sede europea e confermata dal SEC 2010, di includere le attività illegali nella stima dei conti nazionali, il 9 settembre del 2014 l'ISTAT ha pubblicato per la prima volta le stime dei conti nazionali per l'anno 2011 tenendo conto di dette attività.

Il comma 5 del nuovo articolo 10-*bis*.1 specifica che, con riferimento all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, di cui al comma 4, lettera *b)*, dell'articolo, la Relazione provvederà a misurare il divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, escludendo gli effetti delle spese fiscali di cui all'articolo 21, comma 11-*bis*, della legge n. 196 del 2009.

La disposizione stabilisce che, in particolare, che la misurazione dovrà riguardare:

*a)* i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione;

*b)* gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni;

*c)* il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-*bis*, e la parte residua di tale divario,



attribuibile all'occultamento di basi imponibili;

d) le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutate sottraendo, dal divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento, le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali, di cui al menzionato articolo 21, comma 11-bis.

Ricorda che, nelle recenti raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2015 dell'Italia l'area degli aggiustamenti di bilancio e, in particolare, la fiscalità è stata oggetto di una specifica raccomandazione da parte della Commissione. È stato infatti raccomandato che, entro settembre 2015, venga data attuazione alla legge delega di riforma fiscale, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria.

In base al comma 6, del nuovo articolo 10-bis.1 i risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), dell'articolo sono misurati valutando separatamente le entrate risultanti dalle complessive attività di verifica e accertamento effettuate dalle amministrazioni – comprensive di quelle di cui al comma 5, lettere a) e b) – e l'andamento dell'adempimento spontaneo, correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti. La disposizione specifica che tale andamento si considera approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, della parte del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuita all'occultamento di basi imponibili, e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione.

Nella valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo rispetto all'anno precedente si tiene conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico

di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale. Inoltre viene previsto di dare conto delle mancate entrate di cui al comma 5, lettere a), b) e d), sia complessivamente sia separatamente, sia in valore assoluto sia in rapporto alle basi imponibili teoriche, fornendo altresì la massima disaggregazione possibile rispetto al tipo di imposta, alla categoria, al settore, alla dimensione dei contribuenti ed alla ripartizione territoriale.

In merito rileva come la disaggregazione prevista appaia suscettibile di produrre informazioni significative, in considerazione del fatto che non solo le fattispecie economiche alle quali si associano le basi imponibili, ma anche le specifiche caratteristiche proprie dei singoli tributi costituiscono elementi in grado di influenzare il comportamento del contribuente. Nel caso dell'IVA, in particolare, l'eventuale evasione può dare luogo, oltre all'azzeramento del tributo da versare, anche a rimborsi d'imposta non spettanti.

L'amministrazione fiscale ha provveduto negli anni recenti ad effettuare stime del tax gap con riferimento all'IRRES, all'IRPEF da imprese e da lavoro autonomo, all'IVA e all'IRAP; tali disposizioni stabiliscono l'estensione di tale approfondimento a tutte le imposte, anche locali, nonché al versante della contribuzione.

Illustra quindi il comma 2 dell'articolo 2 dello schema di decreto il quale, aggiungendo una nuova lettera m-bis) all'articolo 11, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (cosiddetta legge di contabilità), integra il « contenuto proprio » della legge di stabilità, inserendovi anche le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva e di quelle dirette a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

Ricorda che la normativa di delega di cui alla legge n. 23 del 2014 fa riferimento espresso alla predetta legge di contabilità: in particolare l'articolo 4, comma 1, affida al Governo il compito di introdurre norme che prevedano, coordinandola con le procedure di bilancio di cui alla legge n. 196 del 2009, la redazione, da parte del Go-

verno medesimo, di un rapporto annuale, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali.

L'articolo 3, comma 1, lettera *d*), della stessa legge n. 23 individua quindi tra le finalità del rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anche quella di « individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali ».

Osserva al riguardo come la disposizione del comma 2, così come il comma 2 dell'articolo 1, intervenga sulla disciplina del contenuto proprio della legge di stabilità nel silenzio della legge delega sul punto.

L'articolo 3, comma 1, al primo periodo stabilisce la decorrenza della destinazione delle eventuali maggiori entrate determinate per effetto delle misure di cui al comma 3, lettera *b*), dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, come modificato dall'articolo 1, comma 2, lettera *a*) dello schema di decreto.

Osserva come, in sostanza, tale disposizione sia volta a chiarire che, a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica 2016-2018, possono essere destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposte ai sensi della citata lettera *b*) dell'articolo 11, comma 3, della legge n. 196.

Il secondo periodo del medesimo comma 1 precisa che lo schema di decreto non modifica il diverso utilizzo delle eventuali maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Il comma 2 dispone, al primo periodo, che le norme dello schema di decreto siano applicabili dal 1° gennaio 2016.

Il secondo periodo del comma 2 dispone inoltre l'abrogazione del comma 36.1 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, il quale prevede l'obbligo di presentazione, in allegato alla Nota di aggiornamento del DEF, del rapporto sui

risultati conseguiti dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale. Tale rapporto descrive inoltre le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale, aggiornando e confrontando i risultati conseguiti con gli obiettivi prefissati ed evidenziando il recupero di gettito fiscale attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, laddove questi profili fossero concretamente misurabili.

Segnala come l'abrogazione proposta sia conseguente alle modifiche alla legge di contabilità introdotte dall'articolo 2, comma 1, che, come detto, obbligano il Governo a redigere un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva da allegare alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Auspica quindi che la Commissione possa procedere ad un tempestivo esame del provvedimento, ai fini dell'espressione del parere al Governo.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame.

Daniele PESCO (M5S), intervenendo sui lavori della Commissione, chiede se si ritenga di procedere, già nella settimana in corso, all'espressione dei pareri sullo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2013/34/UE, per la parte relativa ai conti delle banche (Atto n. 172), nonché dello schema di decreto legislativo di attuazione della medesima direttiva 2013/34, per la parte relativa al bilancio delle società di capitali (Atto n. 171). Chiede infatti che il parere su tali atti sia espresso nella prossima settimana.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, con riferimento alla richiesta del deputato Pescò ricorda che la proposta di parere del relatore sull'Atto n. 172 è già stata inviata via *e-mail* a tutti i componenti della Commissione nella giornata di venerdì scorso: pertanto, seguendo la prassi consolidata in merito, la proposta di parere sarà posta in votazione nella seduta di domani, ovvero in quella di giovedì 9 luglio.

Per quanto riguarda invece l'Atto n. 171, esaminato in congiunta con la Commissione Giustizia, segnala come i relatori non abbiano ancora formulato una loro proposta di parere, che potrebbe essere presentata nella seduta di giovedì 9 luglio, per essere votata nel corso della prossima settimana.

Ricorda, comunque, che il termine per l'espressione del parere parlamentare su entrambi gli schemi di decreto sia già scaduto il 29 giugno scorso e come pertanto non sia possibile rinviare di molto l'espressione del parere.

**La seduta termina alle 14.40.**

ALLEGATO

**Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (C. 3098 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis*, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, il disegno di legge C. 3098, approvato dal Senato, recante « Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche »;

evidenziato come il provvedimento intenda avviare un processo di generale riforma delle pubbliche amministrazioni, volta a migliorare l'efficienza e la trasparenza degli uffici pubblici, nonché a semplificare il quadro normativo e degli adempimenti, nella prospettiva di rendere più semplici i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni e di migliorare la qualità dei servizi da queste offerti ai cittadini stessi e alle imprese;

rilevato, in tale contesto, come il provvedimento riguardi gli ambiti di competenza della Commissione Finanze solo nella misura in cui le previsioni in esso contenute coinvolgono l'amministrazione finanziaria, la quale sarà anch'essa interessata da tale importante processo di riforma;

segnalata l'esigenza che gli interventi di riforma tengano adeguatamente in considerazione le peculiari caratteristiche e funzioni delle Agenzie fiscali e le specifiche professionalità di cui esse necessitano per poter svolgere le loro funzioni,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

*a)* con riferimento all'articolo 7, comma 1, lettera *b)*, numero 5), il quale chiede di precisare le competenze in materia di vigilanza sulle agenzie governative nazionali, al fine di assicurare l'effettivo esercizio delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio, nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione, valuti la Commissione di merito l'esigenza di prevedere che la vigilanza sulle Agenzie fiscali avvenga di concerto tra la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di tenere meglio conto delle peculiarità delle Agenzie fiscali, sia per quanto riguarda le loro dimensioni, le caratteristiche organizzative e l'articolazione territoriale, sia per quel che concerne la specificità dei poteri e delle funzioni pubbliche assegnate, sia per la loro strategicità ai fini del funzionamento del sistema tributario e della tutela degli interessi erariali;

*b)* con riferimento all'articolo 8, il quale prevede una delega legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, prevedendo, al comma 1, lettera *a)*, la determinazione del diritto annuale a carico delle imprese, tenuto conto della sua riduzione, disposta dall'articolo 28 del decreto-legge n. 90 del 2014, e contemplando inoltre, al comma 1, lettera *g)*, l'introduzione di una disciplina transitoria che dovrà assicurare la sostenibilità finanzia-

ria e il mantenimento dei livelli occupazionali, si ribadisce l'esigenza, già segnalata dalla Commissione Finanze nel parere espresso sul citato decreto-legge n. 90 del 2014, di definire la rideterminazione del diritto annuale riconosciuto alle Camere di commercio in termini tali da evitare conseguenze negative sull'operatività delle stesse Camere di commercio;

c) con riferimento all'articolo 9, il quale reca una delega per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica, prevedendo in tale ambito, tra l'altro, la realizzazione di tre ruoli unici in cui sono ricompresi i dirigenti dello Stato, i dirigenti regionali e i dirigenti degli enti locali, valuti la Commissione di merito l'esigenza, sia per quanto riguarda i processi di selezione del personale, sia per quanto riguarda i relativi percorsi di formazione, sia per quanto concerne l'attribuzione degli incarichi, di tenere conto della particolare condizione delle Agenzie fiscali, le quali si avvalgono per lo svolgimento delle loro funzioni, sia a livello dirigenziale, sia a livello non dirigenziale, di professionalità caratterizzate da un no-

tevole grado di specializzazione, per le quali occorre dunque prevedere specifici meccanismi di selezione, formazione e attribuzione degli incarichi, fermo restando il rigoroso rispetto dei principi di legalità, trasparenza e accesso tramite pubblico concorso;

d) con riferimento all'articolo 13, il quale individua i principi e criteri direttivi cui debbono uniformarsi i decreti attuativi della delega sul riordino e la semplificazione della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, prevedendo tra l'altro, al comma 1, lettera b), l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi, valuti anche in questo caso la Commissione di merito l'opportunità di tenere conto del fatto che le Agenzie fiscali si avvalgono di professionalità connotate da un notevole grado di specializzazione, per reperire le quali occorre dunque prevedere specifici meccanismi di selezione, fermi restando i principi di legalità, trasparenza e accesso tramite pubblico concorso.