

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati.	
Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, professor Giuseppe Pisauro (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	106

SEDE CONSULTIVA:

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. C. 2994 Governo e abb. (Parere alla VII Commissione) (<i>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>)	107
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	144
Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014. Emendamento C. 2977 Governo (Parere alla XIV Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere su emendamento</i>)	123

ATTI DEL GOVERNO:

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 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	124
Schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente. Atto n. 163 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	131

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 12 maggio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE.

La seduta comincia alle 13.15.

Indagine conoscitiva sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati.

Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, professor Giuseppe Pisauro.

(*Svolgimento e conclusione*).

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della

seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce quindi l'audizione.

Giuseppe PISAURO, *Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Svolgono considerazioni e pongono quesiti i deputati Daniele CAPEZZONE, *presidente*, Marco CAUSI (PD) e Daniele PESCO (M5S), cui replica Giuseppe PISAURO, *Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ringrazia il professor Pisauro e dichiara conclusione l'audizione.

La seduta termina alle 14.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 12 maggio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE.

La seduta comincia alle 14.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

C. 2994 Governo e abb.

(Parere alla VII Commissione).

(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 inizia l'esame del provvedimento.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, rileva come la Commissione debba esprimere il parere sul provvedimento entro oggi, in quanto la Commissione Cultura ne concluderà l'esame in sede referente nella stessa giornata odierna.

Renzo CARELLA (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, ai fini del parere alla VII Commissione Cultura, il disegno di legge C. 2994, recante riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Segnala come l'articolo 1 individui l'oggetto della legge nella piena attuazione dell'autonomia scolastica, allo scopo di innalzare i livelli di istruzione, contrastare le disuguaglianze, prevenire l'abbandono scolastico, affermare il ruolo della scuola, adeguare i *curricula* scolastici ai nuovi stili di apprendere, garantire il diritto allo studio e le pari opportunità, mediante forme di flessibilità dell'autonomia didattica.

Tali finalità devono essere realizzate mediante:

la partecipazione alle decisioni degli organi collegiali della scuola;

la massima flessibilità e diversificazione;

l'integrazione e il migliore utilizzo delle risorse e delle strutture;

l'introduzione di tecnologie innovative;

il coordinamento con il contesto territoriale.

In tale contesto l'elemento cardine è rappresentato dall'introduzione della programmazione triennale dell'offerta formativa da parte della scuola per il potenziamento della conoscenza e delle competenze degli studenti e l'apertura della comunità scolastica al territorio.

Passa quindi a illustrare l'articolo 2 il quale, al fine di realizzare compiutamente l'autonomia scolastica, al comma 1 rafforza, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, la funzione del dirigente scolastico, per garantire una efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni del sistema scolastico pubblico, e istituisce l'organico dell'autonomia sull'intera istituzione scolastica, prevedendo inoltre la partecipazione di tutti docenti dell'organico dell'autonomia alla realizzazione del Piano dell'offerta formativa.

Il comma 2 ribadisce i contenuti dell'autonomia didattica e organizzativa delle

scuole già previsti a legislazione vigente, con riferimento alle scelte relative alle attività curricolari, extracurricolari, educative e organizzative, aggiungendo l'individuazione, da parte delle stesse istituzioni scolastiche, del proprio fabbisogno di docenti, nell'ambito dell'organico dell'autonomia, e di quello relativo ad attrezzature e infrastrutture materiali.

In base al comma 3, il fabbisogno di posti dell'organico dell'autonomia è determinato in relazione all'offerta formativa che la singola scuola intende realizzare, nonché in riferimento al potenziamento dell'offerta formativa, in particolare al fine di rafforzare le competenze linguistiche, con prioritario riferimento all'italiano e all'inglese e altre lingue dell'Unione europea, alle competenze matematico-logiche e scientifiche, alle competenze digitali, alle competenze nella pratica e cultura musicale, dello spettacolo dal vivo, dell'arte e della storia dell'arte, alle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica, nonché di diritto e di economia, oltre che al fine di potenziare le discipline motorie, lo sviluppo di comportamenti improntati ad uno stile di vita sano, anche con riferimento all'alimentazione, il potenziamento delle attività di laboratorio.

La disposizione pone inoltre gli ulteriori obiettivi di: contrastare la dispersione scolastica e la discriminazione, nonché contrastare il bullismo e garantire la più ampia inclusione scolastica; garantire l'apertura pomeridiana delle scuole e ridurre il numero di alunni per classe o gruppi di classi; valorizzare la scuola intesa comunità aperta al territorio e in grado di interagire con le famiglie e la comunità locale; incrementare l'alternanza scuola-lavoro nel secondo ciclo di istruzione; ridurre il numero di alunni e studenti per classe; valorizzare percorsi formativi individualizzati e individuare sistemi funzionali alla premialità e alla valorizzazione del merito di alunni e studenti; perseguire l'alfabetizzazione e perfezionamento della lingua italiana per stranieri; definire un sistema di orientamento.

I commi 3-bis e 5 dedicano specifica attenzione ai temi della promozione dell'educazione alimentare, dando priorità all'inserimento nelle mense scolastiche di prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e da filiera corta, mentre il comma 6 riguarda il finanziamento delle istituzioni scolastiche, disponendo che, con decreto ministeriale, il MIUR provvede al finanziamento delle istituzioni scolastiche, con riferimento ai diversi ordini e gradi di istruzione, per la realizzazione degli obiettivi del Piano triennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Il comma 7 attribuisce all'ufficio scolastico regionale il compito di individuare la dotazione organica complessiva dell'autonomia.

I commi da 8 a 12 individuano i contenuti e le modalità di predisposizione del Piano triennale dell'offerta formativa, che si aggiunge al Piano annuale dell'offerta formativa.

Il comma 13 dispone che, una volta definito il Piano triennale dell'offerta formativa, il dirigente scolastico individua il personale da assegnare ai posti dell'organico dell'autonomia.

In deroga alla procedura prevista per la determinazione del fabbisogno organico nell'ambito del Piano triennale dell'offerta formativa, il comma 15 prevede che, per l'anno scolastico 2015-2016, il dirigente scolastico provvede all'«immediata predisposizione di una stima del fabbisogno necessario», redatta sentiti il collegio dei docenti e il consiglio di istituto. A seguito di ciò, il dirigente scolastico individua i docenti da destinare all'organico dell'autonomia per il predetto anno scolastico 2015-2016.

Il comma 14 stabilisce che le istituzioni scolastiche realizzano i progetti inseriti nei Piani triennali anche utilizzando le risorse dell'organico dell'autonomia, nonché le risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, alla cui ripartizione si provvede con il medesimo decreto previsto dal comma 7.

Il comma 21 prevede l'incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche per 126 milioni di euro annui dal 2016 al 2021.

Il comma 16 dispone che l'insegnamento della lingua inglese, della musica e dell'educazione fisica nella scuola primaria è assicurato, nell'ambito delle risorse finanziarie o di organico disponibili, utilizzando docenti madrelingua o «abilitati all'insegnamento nella relativa classe di concorso», in qualità di specialisti.

Il comma 17 prevede l'emanazione di un decreto del MIUR per stabilire l'equipollenza alla laurea e alla specializzazione di titoli rilasciati da scuole e istituzioni formative di rilevanza nazionale nei settori dei beni culturali e del turismo.

Il comma 18 prevede la realizzazione presso le scuole di attività educative, ricreative e culturali nelle scuole durante i periodi di sospensione dell'attività didattica.

Il comma 19 prevede che il MIUR aggiorni il decreto del Presidente della Repubblica, concernente il Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, al fine di innalzare il livello di istruzione degli adulti, promuovere l'occupabilità e la coesione sociale, nonché favorire la conoscenza della lingua italiana da parte degli stranieri adulti.

Il comma 20 stabilisce che l'insegnamento delle varie materie agli alunni con disabilità è assicurato anche attraverso il riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione.

Il comma 22 prevede l'incremento di 7 milioni di euro dal 2015 al 2022 del Fondo per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni statali dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Illustra quindi l'articolo 3, il quale prevede l'attivazione, nelle scuole secondarie di secondo grado, di insegnamenti opzionali che soddisfino le esigenze didattiche e formative personalizzate degli studenti e istituisce il *Curriculum* dello studente, che è inserito nel Portale unico di cui all'articolo 14, ai sensi del comma 4. In

tale ambito il comma 7 prevede iniziative specifiche per lo sviluppo delle tecniche di primo soccorso. Viene specificato inoltre, al comma 3, che i contenuti del *curriculum* dello studente sono valutati nell'ambito dell'esame di Stato conclusivo dei percorsi di istruzione di secondo grado.

A tali fini il comma 2 dispone che il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative dirette a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti e una valorizzazione del merito scolastico e dei talenti, utilizzando anche finanziamenti esterni, compresi quelli derivanti da sponsorizzazioni.

L'articolo 4 intende rafforzare il collegamento fra scuola e mondo del lavoro e, in particolare, introduce nell'ordinamento una previsione di durata minima dei percorsi di alternanza scuola-lavoro e mette a regime la possibilità di svolgere periodi di formazione in azienda attraverso la stipula di contratti di apprendistato.

In particolare, il comma 1 dispone che, a partire dalle classi terze attivate nell'anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore della legge, negli ultimi tre anni di scuola secondaria di secondo grado, i percorsi di alternanza scuola-lavoro – che devono essere inseriti nel Piano triennale dell'offerta formativa – hanno una durata complessiva di almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e di almeno 200 ore nei licei.

Il comma 2 introduce la possibilità di stipulare convenzioni per lo svolgimento di percorsi in alternanza anche con gli ordini professionali o con musei e altre istituzioni operanti nel settore dei beni culturali e specifica che le convenzioni possono essere stipulate anche con enti che svolgono attività afferenti al patrimonio artistico, culturale e ambientale.

Il comma 3 prevede che l'alternanza può essere svolta durante la sospensione delle attività didattiche e anche con la modalità dell'impresa formativa simulata, nonché con forme di alternanza svolte all'estero.

Il comma 5 prevede che le scuole secondarie di secondo grado organizzano,

nei limiti delle risorse disponibili, corsi di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il comma 7 prevede che il Dirigente scolastico individua le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili alla attivazione di percorsi in alternanza scuola-lavoro e di periodi di formazione in azienda con la stipula di contratti di apprendistato e la stipula di convenzioni finalizzate anche a favorire l'orientamento dello studente.

Il comma 8 prevede l'istituzione presso le camere di commercio di un registro nazionale per l'alternanza scuola-lavoro.

Il comma 10 prevede che al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze degli studenti del secondo ciclo di istruzione, possono concorrere anche istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale e che tale offerta formativa è valorizzata sulla base di piani di intervento adottati dal MIUR.

Il comma 6 autorizza la spesa di 100 milioni di euro annui dal 2016, da ripartire fra le istituzioni scolastiche per le finalità indicate dall'articolo, nonché per l'assistenza tecnica e il monitoraggio dell'attuazione delle stesse.

Con riferimento all'articolo 5, rileva come esso rechi norme per l'insegnamento presso gli istituti penitenziari, in particolare per quanto riguarda il regime giuridico dei docenti, mentre l'articolo 6 interviene sul settore degli istituti tecnici superiori, in particolare per quanto riguarda il finanziamento, i percorsi formativi, le prove conclusive e la disciplina delle fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti stessi. Specifiche norme sono dettate per quanto riguarda i percorsi formativi di talune aree didattiche degli istituti.

L'articolo 7 prevede, al comma 1, che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca adotta il Piano nazionale scuola digitale, al fine di sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti.

Ai sensi del comma 3 il Piano persegue gli obiettivi di:

realizzare attività volte allo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, anche attraverso la collaborazione con università, associazioni, organismi del terzo settore e imprese;

potenziare gli strumenti didattici e laboratoriali necessari per migliorare la formazione e i processi di innovazione delle istituzioni scolastiche;

adottare strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la *governance*, nonché la condivisione di dati e lo scambio di informazioni e buone pratiche tra i componenti di ciascuna comunità scolastica e tra le istituzioni scolastiche ed educative e le articolazioni del MIUR;

formare i docenti per l'innovazione didattica e la cultura digitale per l'insegnamento;

formare i Direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA), gli assistenti tecnici e gli assistenti amministrativi per l'innovazione digitale nell'amministrazione;

potenziare le infrastrutture di rete, con particolare riferimento alla connettività delle scuole;

valorizzare le migliori esperienze delle istituzioni scolastiche, anche attraverso la promozione di una rete nazionale di centri di ricerca e formazione da collocare presso le scuole con più alto livello di innovatività;

gestire il profilo digitale di studenti e docenti e definire i relativi criteri di riservatezza;

definire criteri per l'adozione di testi didattici in formato digitale.

Il comma 4 prevede che le istituzioni scolastiche individuano, nell'ambito dell'organico dell'autonomia, docenti cui affidare il coordinamento delle attività inserite nel Piano triennale dell'offerta for-

mativa in coerenza con il Piano nazionale scuola digitale.

Il comma 6 dispone che, per favorire lo sviluppo della didattica laboratoriale, le scuole, anche in rete tra loro o attraverso i poli tecnico-professionali, possono dotarsi, evidenziandolo nei Piani triennali dell'offerta formativa, di laboratori territoriali per l'occupabilità, con la partecipazione, anche in qualità di soggetti cofinanziatori, di enti pubblici locali, camere di commercio, università, associazioni, fondazioni, enti di formazione professionale, istituti tecnici superiori e imprese.

Il comma 7 prevede che per l'attuazione delle attività indicate dall'articolo nell'anno 2015 si utilizzano 90 milioni di euro delle risorse impegnate nel 2014 a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e che, dal 2016, è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro, da ripartire fra le istituzioni scolastiche.

L'articolo 8 al comma 1 indica la composizione dell'organico dell'autonomia, il quale si articola nei posti comuni, nei posti di sostegno e nei posti per il potenziamento dell'offerta formativa.

Il comma 1-*bis* stabilisce che l'organico dell'autonomia è finalizzato alla realizzazione del Piano triennale dell'offerta formativa ed è impiegato per attività di insegnamento, potenziamento, sostegno, organizzazione e progettazione ed è assegnato alle singole istituzioni scolastiche sulla base del fabbisogno espresso nel predetto Piani triennale dell'offerta formativa.

Il comma 2 dispone che a decorrere dall'anno scolastico 2016-2017 l'organico dell'autonomia è determinato ogni 3 anni su base regionale, con decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentita la Conferenza unificata, e comunque nel limite massimo di risorse finanziarie indicate dall'articolo 24, comma 1.

Il comma 3 stabilisce che il riparto della dotazione organica fra le regioni è

effettuato sulla base del numero di classi. Viene precisato che il riparto dell'organico tiene conto della presenza di aree montane, aree interne o piccole isole, di aree a forte processo migratorio e di aree caratterizzate da elevati tassi di dispersione scolastica, e si specifica che il riparto considera anche il fabbisogno per progetti e convenzioni di particolare rilevanza didattica e culturale.

Il comma 4 dispone che i ruoli dei docenti sono regionali, articolati in ambiti territoriali (i quali saranno definiti dagli uffici scolastici regionali entro il 31 marzo 2016), suddivisi in sezioni separate per gradi ed istruzioni classi di concorso e tipologie di posto. In tale ambito il comma 5 precisa che per l'anno scolastico 2015-2016 gli ambiti territoriali hanno estensione provinciale.

Il comma 6 stabilisce che l'organico dell'autonomia è ripartito tra gli ambiti territoriali con decreto del Direttore dell'ufficio scolastico regionale.

Il comma 7 stabilisce gli uffici scolastici regionali promuovano la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale, per la valorizzazione delle risorse professionali, la gestione comune di funzioni e la realizzazione di progetti o iniziative. A tal fine il comma 8 demanda al MIUR la definizione di linee guida per la definizione degli accordi di rete, i cui contenuti sono specificati dal comma 9 (criteri per l'utilizzo dei docenti, gare di formazioni del personale, trasparenza e pubblicità delle decisioni).

Ai sensi del comma 10 la rete può svolgere l'istruttoria sugli atti relativi a cessazione dal servizio, pratiche pensionistiche, progressioni e ricostruzioni di carriera. Il comma 11 specifica inoltre che il personale già assunto in ruolo a tempo indeterminato conserva la titolarità presso la scuola di appartenenza mentre il personale in esubero viene assegnato a domanda ad un ambito territoriale; dall'anno scolastico 2016-2017 la mobilità territoriale dei docenti opera tra i predetti ambiti territoriali.

Il comma 14 dispone che nella ripartizione dell'organico dei posti dell'organico dell'autonomia si tiene conto delle esigenze delle scuole di minoranza linguistica slovena o bilingui del Friuli Venezia Giulia, mentre il comma 15 prevede che restano salve le diverse determinazioni che la Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno adottato o possono adottare in materia di assunzione del personale docente ed educativo.

Illustra quindi l'articolo 9, che reca disposizioni inerenti alle competenze del dirigente scolastico, il quale, ai sensi del comma 1 svolge compiti di gestione direzionale, organizzativa e di coordinamento e sono responsabili delle scelte didattiche e formative, della valorizzazione delle risorse umane e del merito dei docenti.

I commi 2 e 3 prevedono che i dirigenti scolastici propongono gli incarichi ai docenti di ruolo assegnati nell'ambito territoriale di riferimento, tenendo conto anche delle candidature dei docenti stessi, potendo utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle di abilitazione, purché in possesso di titoli di studio, formazione e competenze coerenti. A tal fine viene disposto che la proposta di incarico avvenga sulla base di taluni criteri:

durata triennale;

valorizzazione del *curriculum* e delle esperienze e competenze professionali;

trasparenza e pubblicità degli incarichi conferiti e dei *curricula* dei docenti mediante pubblicazione sul sito internet della scuola.

Ai sensi del comma 4, il dirigente scolastico individua, nell'ambito dell'organico, fino al 10 per cento di docenti che lo coadiuvano nel supporto organizzativo e didattico.

Il comma 5 prevede che il dirigente scolastico può derogare, nell'ambito della dotazione organica dell'autonomia assegnata e delle risorse, anche logistiche, disponibili, ai parametri sul numero di alunni e studenti per la formazione delle classi, allo scopo di migliorare la qualità didattica.

Il comma 6 prevede che il dirigente scolastico può effettuare sostituzioni dei docenti assenti per supplenze temporanee fino a 10 giorni con personale dell'organico dell'autonomia.

Il comma 7 prevede un incremento, a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016, del Fondo unico nazionale per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti scolastici, in relazione alle nuove competenze agli stessi attribuite, per 12 milioni di euro per il 2015 e 35 milioni di euro annui dal 2016, al lordo degli oneri a carico dello Stato, nonché di ulteriori 46 milioni nel 2016 e 14 milioni nel 2017 a titolo di retribuzione *una tantum*.

Il comma 8 prevede che con decreto del MIUR siano definite le modalità di svolgimento e conclusione di un corso intensivo di formazione per l'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici. Ai sensi del comma 9 tale procedura riguarda i soggetti già vincitori del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con il decreto direttoriale 13 luglio 2011, ovvero coloro che abbiano superato positivamente le procedure concorsuali, successivamente annullate, relative al predetto concorso, nonché i soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole nell'ambito del contenzioso legato ad altri concorsi specificamente indicati dalla norma.

Il comma 13 prevede che i posti autorizzati per l'assunzione di dirigenti scolastici sono conferiti, nel limite massimo del 20 per cento, ai soggetti idonei inclusi nelle graduatorie regionali del concorso a dirigente scolastico bandito con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.

Il comma 14 dispone che, nelle more della revisione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, la medesima valutazione tiene conto della disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 80 del 2013, nonché dei criteri utilizzati per la scelta, la valutazione e la valorizzazione dei docenti « e dei risultati dell'istituzione scolastica, con particolare riguardo alle azioni specifiche messe in campo dal dirigente scolastico per migliorarli ».

Il comma 15 interviene sulla composizione e articolazione del Nucleo per la valutazione dei dirigenti scolastici. La disposizione interviene inoltre sull'attribuzione di incarichi ai dirigenti tecnici in servizio presso il MIUR oltre ad autorizzare una spesa massima di 7 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2016-2018.

L'articolo 10 autorizza il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad attuare, per l'anno scolastico 2015/2016, un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente, riguardante i vincitori (non ancora assunti) del concorso pubblico bandito nel 2012 e gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento.

In particolare, illustra il comma 1, il quale dispone che il piano straordinario (che comporterà l'assunzione di 100.701 unità di personale docente) riguarda il personale docente delle istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado di istruzione ed è finalizzato alla copertura dei posti vacanti e disponibili nel nuovo organico dell'autonomia. A tal fine viene previsto che l'organico dell'autonomia sia determinato, ai fini del predetto piano di assunzioni e limitatamente ai posti di potenziamento nella scuola primaria e secondaria, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sulla base delle indicazioni del dirigente scolastico.

I commi 2 e 3 indicano che partecipano al piano straordinario, previa presentazione di apposita domanda di assunzione, nei limiti dei posti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia: i vincitori del concorso pubblico del 2012, non ancora assunti, presenti nelle graduatorie di merito alla data di scadenza prevista per la presentazione delle domande di assunzione e gli iscritti (a pieno titolo), alla data di entrata in vigore della legge, nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente.

Ai sensi del comma 9 sono invece esclusi dal piano straordinario di assunzioni: i soggetti già assunti in qualità di docenti a tempo indeterminato presso scuole statali (anche qualora presenti nelle

graduatorie di merito o ad esaurimento di cui al comma 2); i soggetti per i quali la riserva per il conseguimento del titolo abilitante non sia stata sciolta entro il 30 giugno 2015.

Il comma 4 dispone che alla copertura dei posti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia, individuati a livello di ambito territoriale, si provvede con le seguenti modalità e secondo il seguente ordine:

1) assunzione dei vincitori del concorso del 2012, nell'ambito della regione nella cui graduatoria di merito sono iscritti, nel limite del 50 per cento;

2) assunzione degli iscritti nelle graduatorie a esaurimento, nell'ambito della provincia nella cui graduatoria sono iscritti, nel limite del restante 50 per cento, eventualmente incrementato dei posti rimasti vacanti e disponibili al termine della fase precedente;

3) assunzione dei restanti vincitori del concorso del 2012, nel limite dei posti eventualmente rimasti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia, al termine delle due fasi precedenti, a livello nazionale;

4) assunzione dei restanti iscritti nelle graduatorie a esaurimento, nel limite dei posti eventualmente rimasti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia, al termine delle tre fasi precedenti, a livello nazionale.

Il comma 5 dispone che (tutti) i soggetti interessati « possono » esprimere l'ordine di preferenza tra tutti gli ambiti territoriali. Nell'ambito degli ambiti indicati, i soggetti sono assunti prioritariamente – se in possesso del relativo titolo di specializzazione – sui posti di sostegno o, in subordine, a partire dalla classe di concorso per la quale si possiede maggior punteggio. A parità di punteggio, la priorità è data al grado di istruzione superiore. In caso di indisponibilità di posti per gli ambiti territoriali indicati, non si procede all'assunzione. Ai sensi del comma 6 per l'anno scolastico 2015-2016 l'attribu-

zione di incarichi su tali ambiti territoriali avrà carattere annuale.

Il comma 7 prevede l'accettazione espressa della proposta di assunzione da parte dei soggetti interessati, nel termine di 10 giorni dalla data di ricezione attraverso il sistema informativo. In caso di mancata accettazione nei termini e nelle modalità indicate, i soggetti interessati non possono essere oggetto di ulteriori proposte di assunzione a tempo indeterminato ai sensi del piano straordinario.

Il comma 8 dispone che con avviso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* saranno indicate tutte le informazioni inerenti le modalità di partecipazione al piano straordinario.

Il comma 10 stabilisce che, a decorrere dal 1° settembre 2015, perdono efficacia ai fini delle assunzioni con contratti di qualsiasi tipo e durata (dunque, anche per le supplenze), per i gradi di istruzione della scuola primaria e secondaria (ad eccezione, quindi, della scuola dell'infanzia): le graduatorie di merito del concorso pubblico del 2012; le graduatorie a esaurimento del personale docente. Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento, sono soppresse le graduatorie dei concorsi pubblici per titoli ed esami banditi antecedentemente al 2012.

Il comma 12 prevede l'avvio, per l'anno scolastico 2016-2017, di un piano straordinario di mobilità su tutti i posti vacanti dell'organico dell'autonomia, rivolto ai docenti a tempo indeterminato assunti entro l'anno scolastico 2014-2015.

Il comma 13 dispone che, a regime, l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola statale avviene esclusivamente mediante concorsi pubblici nazionali, su base regionale, per titoli ed esami, tenendo conto del fabbisogno espresso dalle scuole nei piani triennali dell'offerta formativa.

Il comma 17 prevede che il MIUR bandisca entro il 1° ottobre 2015 un concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di docenti per la copertura di tutti i posti vacanti e disponibili nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, prevedendo di valorizzare il titolo di abilitazione conseguito e il servizio prestato a

tempo indeterminato. In tale ambito il comma 14 prevede che, a decorrere dal predetto concorso pubblico, possono accedere alle procedure concorsuali solo i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione, mentre il comma 15 istituisce un diritto di segreteria per la partecipazione ai concorsi pubblici della scuola materna, elementare e secondaria, nella misura stabilita dai relativi bandi, destinato a finanziare la stessa procedura concorsuale. Il comma 16 precisa che i concorsi sono nazionali e banditi su base regionale con cadenza triennale, che il numero degli idonei non può essere superiore al 10 per cento del numero dei posti banditi e che le relative graduatorie hanno validità triennale.

Il comma 18 prevede che gli iscritti a pieno titolo nelle graduatorie del concorso di cui al decreto direttoriale del MIUR n. 82 del 24 settembre 2012 non assunti a seguito del piano straordinario di assunzioni contemplato dall'articolo 8, sono assunti a tempo indeterminato a decorrere dal 1° settembre 2016.

Passa quindi a illustrare l'articolo 11, il quale concerne il periodo di formazione e prova del personale docente ed educativo.

In particolare, il comma 1 dispone che il personale docente ed educativo assunto ai sensi dell'articolo 8 è sottoposto al periodo di formazione e prova, cui è subordinata l'effettiva immissione in ruolo.

Il comma 3 prevede che la valutazione è effettuata dal dirigente scolastico, sentito il comitato di valutazione previsto dalla normativa vigente, sulla base di un'istruttoria del docente al quale lo stesso dirigente affida le funzioni di tutor, sentito il Comitato di valutazione.

In base al comma 4, i criteri e gli obiettivi della valutazione, nonché le modalità per la valutazione del grado di raggiungimento degli stessi e le attività formative sono individuati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche prevedendo verifiche e ispezioni in classe.

Il comma 5 dispone che, in caso di valutazione negativa del periodo di formazione e prova, il dirigente scolastico prov-

vede alla dispensa dal servizio con effetto immediato, senza obbligo di preavviso.

L'articolo 12 istituisce la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione continua e l'iscrizione a corsi di laurea e *post lauream* del docente di ruolo delle scuole di ogni ordine e grado.

In particolare, il comma 1 prevede che la Carta abbia un valore nominale di 500 euro per ciascun anno scolastico.

In tale ambito, per quanto riguarda gli aspetti di interesse della Commissione Finanze, segnala come l'ultimo periodo del comma specifici che tale somma non costituisce retribuzione accessoria, né reddito imponibile.

Essa può essere utilizzata per: l'acquisto di libri e testi, anche in formato digitale, di natura didattico-scientifica; pubblicazioni e riviste utili all'aggiornamento professionale; *hardware* e software; per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e qualificazione delle competenze professionali; rappresentazioni teatrali o cinematografiche; ingresso a musei, mostre ed eventi culturali; iniziative coerenti con le attività indicate nel « Piano dell'offerta formativa » e nel Piano nazionale di formazione.

Il comma 2 affida la definizione di criteri e modalità per l'assegnazione e l'utilizzo della Carta, delle modalità per l'erogazione delle agevolazioni collegate alla stessa, nonché dell'« importo da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili di cui al successivo comma 3 », ad un DPCM da adottare, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 3 autorizza a decorrere dal 2015 una spesa annua di 381,137 milioni di euro annui per il finanziamento della Carta.

Il comma 4 riguarda la formazione in servizio dei docenti, che viene definita « obbligatoria, permanente e strutturale », prevedendo che le attività di formazione sono definite dalle singole scuole, sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, « in coe-

renza con il Piano triennale dell'offerta formativa » e con i risultati emersi dai Piani di miglioramento della qualità dell'offerta formativa e dei risultati degli apprendimenti degli studenti, autonomamente adottati dalle scuole nell'ambito della fase di autovalutazione. Tale Piano nazionale di formazione è adottato ogni 3 anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria.

Il comma 5 autorizza la spesa di 40 milioni di euro annui, a decorrere dal 2016, per l'attuazione del Piano nazionale di formazione e per la realizzazione delle attività formative.

L'articolo 13 prevede l'istituzione nello stato di previsione del MIUR, a decorrere dal 2016, di un nuovo fondo, dotato di uno stanziamento di 200 milioni di euro annui, destinato alla valorizzazione del merito del personale docente di ruolo delle scuole di ogni ordine e grado.

In particolare, il comma 1 prevede che il fondo, con lo stanziamento suddetto, è ripartito a livello territoriale e fra le istituzioni scolastiche con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in proporzione alla dotazione organica dei docenti e considerando i fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree a maggior rischio educativo.

Il comma 2 affida al dirigente scolastico, sulla base dei criteri stabiliti dal Comitato di valutazione dei docenti, il compito di assegnare una quota delle risorse del fondo ai docenti, sulla base di una valutazione motivata.

Il comma 3 ribadisce che le risorse così attribuite sono destinate a valorizzare il merito del personale docente delle scuole di ogni ordine e grado, specificando che si tratta del personale di ruolo.

Per quanto riguarda gli aspetti di interesse della Commissione Finanze segnala la previsione del comma 3, secondo cui la somma assegnata a ciascun docente costituisce un *bonus* avente natura di retribuzione accessoria.

Il comma 4 sostituisce la disciplina relativa al comitato per la valutazione dei docenti istituito presso ogni istituzione scolastica e educativa e di cui viene disciplinata la composizione. Al comitato spetta il compito di individuare il criterio per la valutazione dei docenti sulla base della qualità dell'insegnamento, dei risultati ottenuti rispetto alle competenze degli alunni e all'innovazione didattica, nonché delle responsabilità di coordinamento assunte dai docenti. Inoltre il comitato esprime il parere circa il superamento del periodo di formazione e prova del personale docente.

L'articolo 14 dispone, al comma 1, che i contratti a tempo determinato del personale della scuola stipulati a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge per la copertura di posti vacanti e disponibili (supplenze annuali) non possono superare la durata complessiva di 36 mesi, anche non continuativi.

Il comma 2 istituisce un Fondo per il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti su posti vacanti e disponibili per più di 36 mesi, con una dotazione di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

L'articolo 15 prevede, al comma 1, la possibilità, per il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario, che si trovi in posizione di comando, distacco, o fuori ruolo alla data di entrata in vigore della legge, di transitare, a seguito di una procedura comparativa, nei ruoli dell'Amministrazione di destinazione, previa valutazione delle esigenze organizzative e funzionali dell'Amministrazione medesima e nel limite delle fasce assunzionali.

Il comma 2 conferma per l'anno 2015-2016 il contingente di 300 docenti e dirigenti scolastici assegnato presso il MIUR per i compiti connessi con l'attuazione dell'autonomia scolastica.

L'articolo 16 istituisce, al comma 1, il Portale unico dei dati della scuola, che, in base al comma 3, è gestito dal MIUR, sentito il Garante per il trattamento dei dati personali.

In base ai commi 2 e 4, nel Portale, i cui dati devono essere stabilmente accessibili e riutilizzabili, sono pubblicati in formato aperto:

- i dati relativi ai bilanci delle scuole;
- i dati pubblici afferenti il Sistema nazionale di valutazione;

- l'anagrafe dell'edilizia scolastica;

- gli incarichi di docenza;

- i Piani dell'offerta formativa;

- i dati dell'Osservatorio tecnologico;

- i materiali e le opere autoprodotte dalle scuole;

- la normativa, gli atti e le circolari.

Il comma 3 dispone, inoltre, che il portale rende accessibili i dati del *curriculum* dello studente, e il *curriculum* del docente, mentre il comma 5 specifica che tali dati non potranno più essere oggetto di richiesta alle istituzioni scolastiche.

Il comma 6 autorizza la spesa di 1 milione di euro per il 2015 per la predisposizione del Portale e di 100.000 euro annui dal 2016 per le spese di gestione e funzionamento dello stesso.

Il comma 7 prevede che, a decorrere dall'anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore della legge, è avviato un progetto sperimentale per la realizzazione di un servizio di assistenza alle scuole, anche attraverso la costruzione di un portale e di forum dedicati, al fine di fornire un supporto tempestivo alle istituzioni scolastiche ed educative nella risoluzione di problemi connessi alla gestione amministrativa e contabile.

Il comma 8 riguarda l'autonomia contabile delle istituzioni scolastiche e educative statali prevedendo che a tal fine con decreto del MIUR sia modificato il regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativa contabile delle istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze segnala il Capo V, in materia di agevolazioni fiscali, composto dagli articoli 17, 18 e 19.

L'articolo 17 interviene sulla disciplina dell'istituto del 5 per mille IRPEF, includendo le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione (il quale è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali) tra i destinatari del beneficio, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016.

In particolare, il comma 1 novella in più punti la normativa vigente in materia, recata dai commi 4-*novies* e seguenti dell'articolo 2 del decreto-legge n. 40 del 2010, la quale, pur introdotta per il riparto del 5 per mille dell'esercizio 2010, è stata di anno in anno estesa agli esercizi successivi con apposite norme di legge.

La lettera *a*) include le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione tra i soggetti che possono beneficiare del riparto della quota del 5 per mille dell'IRPEF in base alla scelta dei contribuenti.

La lettera *b*) prevede che tutte le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione sono incluse di diritto tra i soggetti ammessi al predetto riparto, come definiti nelle apposite liste stabilite con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono anche stabilite le modalità di richiesta, le modalità del riparto delle somme stesse, nonché le modalità e i termini del recupero delle somme non spettanti.

La lettera *c*) stabilisce che in sede di dichiarazione dei redditi, a partire dal 2016, i contribuenti indicano l'istituzione scolastica alla quale devolvere la quota del 5 per mille.

In merito alla distribuzione delle risorse viene istituito nello stato di previsione del MIUR un apposito fondo, con dotazione di 50 milioni di euro annui dal 2017, da destinare alle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Inoltre viene stabilito che, con distinti decreti del MIUR, sia definita la ripartizione dei predetti 50 milioni di euro e siano stabiliti i criteri per il riparto tra le singole istituzioni scolastiche delle disponibilità del fondo derivanti dalle scelte del 5 per mille espresse. A quest'ultimo fine

viene specificato che l'80 per cento delle disponibilità del fondo è suddivisa in proporzione alle scelte espresse in favore delle singole istituzioni, mentre la restante quota del 20 per cento è destinata alle istituzioni scolastiche presso cui l'attribuzione in base al predetto criterio proporzionale determina un'assegnazione per alunno inferiore ad una soglia determinata annualmente con decreto del MIUR.

Il comma 2 stabilisce l'efficacia delle modifiche appena descritte a decorrere dall'esercizio finanziario 2016.

L'articolo 18 istituisce, sulla falsariga delle previsioni in materia di *Art-Bonus* recate dall'articolo 1 del decreto-legge n. 83 del 2014, un credito d'imposta per i soggetti che effettuano erogazioni liberali in denaro a favore di tutti gli istituti del sistema nazionale di istruzione per la realizzazione di nuove strutture scolastiche, per la manutenzione e il potenziamento di quelle esistenti e per il sostegno a interventi che migliorino l'occupabilità degli studenti, denominato *school bonus*.

In tale contesto ricorda che l'articolo 15, comma 1, lettera *i-octies*), del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 consente di detrarre il 19 per cento delle spese sostenute per erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari, nonché a favore delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle università, se finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e universitaria e all'ampliamento dell'offerta formativa. Tale detrazione spetta a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito tramite banca o ufficio postale ovvero mediante gli altri sistemi di pagamento tracciabili.

In particolare, in base al comma 1, la misura del credito di imposta per le erogazioni liberali in questione è pari al 65 per cento per quelle effettuate negli anni 2015 e 2016 e al 50 per cento di quelle nel 2017.

Il comma 2 prevede che il credito di imposta spetta alle persone fisiche, agli enti non commerciali e ai soggetti titolari

di reddito d'impresa e non è cumulabile con altre agevolazioni per le medesime spese.

In merito alla previsione del comma 2, segnala l'opportunità di chiarire se e in che misura l'agevolazione sia cumulabile con la detrazione delle spese di frequenza delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione e delle scuole superiori di secondo grado prevista dall'articolo 19 del disegno di legge, il quale da parte sua precisa che la detrazione stessa non è cumulabile con l'altra detrazione per le erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado statali e paritarie senza scopo di lucro, finalizzate a innovazione tecnologica, edilizia scolastica e ampliamento dell'offerta formativa, già prevista dall'articolo 15, comma 1, lettera i-*octies*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (TUIR).

Il comma 3 prevede che il credito di imposta è ripartito in tre quote annuali di pari importo, stabilendo inoltre che per i titolari di reddito d'impresa il credito è utilizzabile in compensazione, e non rileva ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Il comma 4 dispone che ai fini della fruizione del credito d'imposta non si applica il limite annuale di utilizzazione di 250.000 euro, previsto dall'articolo 1, comma 53, della legge n. 244 del 2007, e il limite massimo per la compensazione di 700.000 euro, previsto dall'articolo 34 della legge n. 388 del 2000.

Il comma 5 prevede che gli istituti scolastici beneficiari delle erogazioni liberali devono comunicare mensilmente al MIUR l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute. Le stesse scuole devono inoltre pubblicare sul proprio sito internet e sul portale del MIUR il dato relativo all'ammontare delle donazioni ricevute, precisandone la destinazione e l'utilizzo. Tale pubblicità dei dati deve avvenire nel rispetto delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali e non deve comportare nuovi oneri per lo Stato.

In merito segnala l'opportunità di esplicitare se la norma intenda fare riferimento

al Portale unico dei dati della scuola di cui all'articolo 16 del disegno di legge, integrando in tal caso, allo stesso articolo 16, l'elenco delle informazioni da pubblicare.

Il comma 6 individua i maggiori oneri derivanti dal credito d'imposta introdotto dall'articolo in 7,5 milioni di euro per il 2016, 15 milioni di euro per il 2017, 20,8 milioni di euro per il 2018, 13,3 milioni di euro per il 2019 e 5,8 milioni di euro per il 2020, ai quali si fa fronte a valere sulle risorse individuate dall'articolo 26.

L'articolo 19 al comma 1 introduce, nell'ambito dell'articolo 15 del TUIR, una detrazione IRPEF, per un importo annuo non superiore a 400 euro per alunno o studente, per le spese sostenute per la frequenza delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, nonché delle scuole superiori di secondo grado del sistema nazionale di istruzione.

Dal momento che gli studenti che si iscrivono alla scuola primaria e secondaria di primo grado nell'ambito degli istituti statali sono esonerati dal pagamento delle tasse scolastiche, la disposizione riguarda, sostanzialmente, solo le spese sostenute per la frequenza di scuole paritarie.

Per effetto di tali modifiche, sarà, dunque, detraibile dall'IRPEF il 19 per cento delle spese sostenute, per un importo annuo non superiore a 400 euro per alunno o studente.

La disposizione dispone esplicitamente che rimane fermo il beneficio già previsto dall'articolo 15, comma 1, lettera i-*octies*), del TUIR, recante la detrazione per le erogazioni liberali finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa per le scuole sia statali che paritarie del sistema nazionale di istruzione, specificando inoltre che le due detrazioni non sono cumulabili.

Il comma 2 prevede che il MIUR avvii un piano straordinario di verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica. Viene specificato che il piano è diretto a individuare prioritariamente le istituzioni scolastiche di secondo grado in cui il numero dei diplomati si discosti significativamente dal numero degli alunni delle classi iniziali e intermedie. È con-

templata altresì la presentazione annuale di una relazione al Parlamento sugli esiti dell'attività di verifica.

Segnala quindi l'articolo 20, il quale prevede, al comma 1, che entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca pubblica un avviso pubblico rivolto a professionisti per l'elaborazione di proposte progettuali di scuole altamente innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'incremento dell'efficienza energetica e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento, anche per favorire l'uso delle nuove tecnologie nell'attività didattica.

Le proposte progettuali presentate sono esaminate « e coordinate » da una Commissione di esperti, cui partecipa anche la Struttura di missione per l'edilizia scolastica costituita presso la Presidenza del Consiglio e con il coinvolgimento delle regioni, al fine di individuare le soluzioni progettuali e di individuare i beneficiari sulla base delle risorse assegnate dal MIUR.

Il comma 2 prevede che per la realizzazione delle scuole è utilizzata quota parte della somma, pari a 300 milioni di euro, che l'INAIL destina, nel triennio 2014-2016, ad un piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici e di costruzione di nuovi edifici scolastici, rispetto alla quale i canoni di locazione, da corrispondere allo stesso, sono posti a carico dello Stato nella misura di euro 3 milioni per il 2016, 6 milioni per il 2017 e 9 milioni annui a decorrere dal 2018.

L'articolo 21 reca disposizioni attinenti le competenze dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica.

In particolare, il comma 1 prevede che all'Osservatorio per l'edilizia scolastica partecipa anche la Struttura di missione per l'edilizia scolastica costituita presso la Presidenza del Consiglio e che lo stesso ha anche compiti di indirizzo e di programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica (e non più, solo, compiti di indirizzo e coordinamento delle attività di studio e compiti di supporto dei soggetti programmatori e attuatori degli interventi)

e di diffusione della cultura della sicurezza. In tale ambito viene stabilita anche l'istituzione di una giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole.

Il comma 2 prevede che la programmazione nazionale predisposta in attuazione dell'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 2013 rappresenta il piano del fabbisogno nazionale in materia di edilizia scolastica per il triennio 2015-2017 ed è « utile » per l'assegnazione di finanziamenti statali comunque destinati alla messa in sicurezza di edifici scolastici. Tale programmazione viene aggiornata ogni tre anni.

Il comma 3 prevede che le risorse non utilizzate alla data di entrata in vigore della legge in relazione ai finanziamenti disposti da varie disposizioni, fatte salve le risorse relative a interventi in corso di realizzazione o di cui sono in corso procedure di appalto, sono destinate all'attuazione, nel 2015, di ulteriori interventi urgenti per la sicurezza degli edifici scolastici, secondo la procedura indicata dallo stesso comma.

Il comma 4 prevede che, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le regioni devono fornire al MIUR il monitoraggio dei piani di edilizia scolastica finanziati per il triennio 2007-2009, pena la mancata, successiva, assegnazione di ulteriori risorse statali. Le economie accertate all'esito del monitoraggio restano, in tal caso, nella disponibilità delle regioni per essere destinate a interventi urgenti di messa in sicurezza di edifici scolastici.

Il comma 12 stabilisce che le risorse per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, destinate alla realizzazione degli interventi individuati con la risoluzione parlamentare 8-00143 del 2 agosto 2011, per le quali non siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti alla data di entrata in vigore della legge, sono destinate alla programmazione nazionale 2015-2017.

Il comma 14 stabilisce che le risorse della quota dell'8 per mille relativa all'edilizia scolastica sono destinate agli interventi di edilizia scolastica necessari a

causa di eventi eccezionali e imprevedibili individuati annualmente con decreto del MIUR.

Il comma 15 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze autorizzi le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, a stipulare mutui trentennali per interventi straordinari di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico di immobili di proprietà pubblica adibiti all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, le cui rate sono a carico dello Stato. Al tal fine si prevedono contributi pluriennali pari a 4 milioni di euro annui per la durata dell'ammortamento del mutuo, a decorrere dal 2016.

Il comma 16 modifica l'articolo 10, comma 1, del decreto-legge n. 104 del 2013, incrementando da 40 a 50 milioni di euro lo stanziamento di contributi pluriennali per la stipula di mutui trentennali per favorire interventi straordinari di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico di immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica e di immobili adibiti ad alloggi e residenze per studenti universitari, di proprietà degli enti locali, nonché per la costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici e la realizzazione di palestre nelle scuole o di interventi volti al miglioramento delle palestre scolastiche esistenti.

Il comma 7 reca disposizioni finalizzate a consentire la prosecuzione ed il completamento dei cosiddetti piani straordinari di messa in sicurezza degli edifici scolastici avviati nel corso delle legislature precedenti, sia attraverso il riutilizzo delle risorse non impiegate, sia mediante l'accelerazione delle procedure.

Il comma 5 reca disposizioni volte a far confluire nel Fondo unico per l'edilizia scolastica ulteriori risorse attinenti all'edilizia medesima – riconducibili alla programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nel settore del-

l'istruzione del periodo 2007-2013 – da impiegare, in particolare, nello stesso territorio al quale erano destinate.

Il comma 6 limita l'efficacia delle misure sanzionatorie da applicare agli enti locali nel 2015 in caso di mancato rispetto degli obiettivi finanziari del patto di stabilità 2014, per gli enti che abbiano sostenuto, in tale anno, spese per l'edilizia scolastica.

I commi 8 e 9 modificano le modalità e i termini di utilizzo delle risorse del Fondo rotativo per la progettualità (FROP) destinate agli interventi di edilizia scolastica.

Il comma 10 introduce una disposizione di accelerazione delle procedure (attraverso l'istituto del silenzio-assenso) per la realizzazione degli interventi qualificati di « estrema urgenza ».

Il comma 11 proroga dal 1° settembre 2015 al 1° novembre 2015 l'entrata in vigore della disciplina per la centralizzazione delle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, per tutti i comuni non capoluogo di provincia, attraverso forme di aggregazione.

L'articolo 22 autorizza la spesa di 40 milioni di euro per il 2015, da erogare secondo termini e modalità indicate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il finanziamento di indagini diagnostiche dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici, al fine di prevenire crolli. Inoltre viene disposto che le indagini diagnostiche possono essere cofinanziate dagli enti locali proprietari degli edifici. In tale ambito è previsto che gli interventi di messa in sicurezza resisi necessari all'esito delle predette indagini diagnostiche nonché di quelle già eseguite dal 2009 al 2011 in base alla disciplina in materia, possono essere finanziati anche avvalendosi delle risorse previste da alcune disposizioni di cui all'articolo 19.

L'articolo 23, comma 1, delega il Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi per il riordino, la semplificazione e la codificazione delle disposi-

zioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni della stessa legge.

Il comma 2 reca una serie estremamente ampia e articolata di principi e criteri direttivi di delega, i quali, oltre a prevedere la redazione di un nuovo testo unico delle disposizioni in materia di istruzione, nonché la raccolta per materie omogenee delle norme regolamentari vigenti negli ambiti trattati, contemplano interventi in materia di:

riordino e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso ai ruoli del docenti della scuola secondaria;

norme in materia di inclusione scolastica degli studenti con disabilità, anche attraverso la revisione del criterio di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico;

revisione dei percorsi di istruzione professionale;

istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni;

garanzia dell'effettività del diritto allo studio e definizione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni;

promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e della produzione culturale, musicale, teatrale, coreutico e cinematografico;

revisione della normativa sulle scuole italiane all'estero;

adeguamento della normativa concernente la valutazione e certificazione delle competenze degli studenti per il primo ciclo di istruzione, nonché gli esami di Stato della scuola secondaria.

Il comma 3 disciplina gli aspetti procedurali per l'emanazione dei decreti legislativi, i quali sono adottati, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto (in tutti i casi) con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Mini-

stro dell'economia e delle finanze, nonché (a seconda degli ambiti) con altri Ministeri interessati, previo parere della Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali.

In tale ambito è previsto che gli schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Il parere deve intervenire entro 60 giorni, decorsi i quali i decreti legislativi possono essere adottati. Se il termine previsto per l'espressione del parere parlamentare cade nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine di 18 mesi di cui al comma 1, la scadenza stessa è prorogata di 90 giorni.

Il comma 5 dispone che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive con le medesime modalità e rispettando gli stessi principi e criteri direttivi.

Il comma 6 dispone che dall'attuazione delle deleghe non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che, a tal fine, le Amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili.

In tale ambito è previsto, tuttavia, che, nel caso per taluni decreti legislativi si determinino nuovi o maggiori oneri, gli stessi sono emanati « solo successivamente o contestualmente » all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le risorse finanziarie.

Il comma 4 prevede che con uno o più regolamenti governativi o ministeriali sono raccolte per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti sui quali interviene il provvedimento, apportando le modifiche necessarie ai fini dell'adeguamento alla disciplina conseguente all'adozione dei decreti legislativi.

L'articolo 24 prevede talune deroghe alla normativa vigente, in particolare, in materia di pareri dell'organo collegiale consultivo nazionale della scuola e delle Commissioni parlamentari.

In particolare, il comma 1 dispone che per l'adozione degli atti normativi attuativi

del provvedimento in esame non è richiesto il parere dell'organo collegiale consultivo nazionale della scuola.

Il comma 2 dispone che il regolamento sulla razionalizzazione e l'accorpamento delle classi di concorso non si applica per la procedura del piano straordinario di assunzioni di cui all'articolo 8 del disegno di legge.

Il comma 3 dispone che, limitatamente all'anno scolastico 2015/2016, per la determinazione dell'organico dell'autonomia non è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari.

Il comma 4 stabilisce che, fermo restando, per le scuole italiane all'estero, il contingente del personale docente di ruolo dello Stato previsto, le disposizioni recate dal disegno di legge si applicano alle scuole italiane all'estero compatibilmente con le specifiche situazioni locali.

Il comma 5 dispone che le norme recate dal disegno di legge sono inderogabili e che le norme e le procedure contenute nei contratti collettivi, contrastanti con quanto previsto dal testo dello stesso disegno di legge, sono inefficaci.

Il comma 6 stabilisce che il MIUR emani un decreto per adeguare le disposizioni della legge alle scuole con lingua di insegnamento slovena e/o bilingue nella regione Friuli-Venezia Giulia, in particolare per quanto riguarda la formazione e l'abilitazione dei docenti, l'assunzione e la formazione dei dirigenti, nonché il diritto di rappresentanza negli organi collegiali.

L'articolo 25 reca l'abrogazione di alcune norme incompatibili con le disposizioni introdotte dal disegno di legge.

L'articolo 26 reca le disposizioni di carattere finanziario.

In particolare, il comma 1 prevede i limiti di spesa dell'incremento della dotazione organica del personale docente a decorrere dall'anno scolastico 2015-2016 (544,18 milioni nel 2015; 1.853,35 milioni nel 2016; 1.865,7 milioni nel 2017; 1.909,6 milioni nel 2018; 1.951,2 milioni nel 2019; 2.012,93 milioni nel 2020; 2.058,5 milioni nel 2021; 2.104,44 milioni nel 2022; 2.150,63 milioni nel 2023; 2.193,85 milioni nel 2024 e 2.233,6 milioni annui dal 2025).

Il comma 2 iscrive nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, come un fondo di parte corrente il Fondo denominato « La Buona Scuola » per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica » con i seguenti stanziamenti. Al Fondo sono attribuiti: 2,983 milioni di euro per il 2015; 8,313 milioni di euro per il 2016; 37,563 milioni di euro per il 2017; 18,863 milioni di euro per il 2018; 21,763 milioni di euro per il 2019; 3,9 milioni di euro per il 2020 e per il 2021; 16,923 milioni di euro per il 2022.

Il Fondo è ripartito con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, che può destinare fino a un massimo del 10 per cento dello stesso Fondo ai servizi istituzionali e generali del MIUR per le attività di supporto al sistema di istruzione scolastica.

In merito ricorda che il Fondo « La Buona Scuola » è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con una dotazione di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015 e di 3.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), con la finalità di dotare il Paese di un sistema d'istruzione scolastica che si caratterizzi per il rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica, la valorizzazione dei docenti e la sostanziale attuazione dell'autonomia scolastica.

Il comma 3 reca la copertura finanziaria degli oneri recati da una serie di disposizioni del provvedimento dal 2015, ai quali si provvede:

a) quanto a 1.000 milioni di euro per l'anno 2015 e a 3.000 milioni a decorrere dall'anno 2016, mediante riduzione del predetto Fondo « La buona scuola » istituito dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 190 del 2014;

b) quanto a 20 milioni per l'anno 2018, 50 milioni per il 2019, 86,367 milioni per il 2020, 126,137 milioni per l'anno 2021, 59,1 per il 2022, 81,367 milioni per

il 2023, 124,587 milioni per l'anno 2024 e a 164,337 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Il comma 4 reca la copertura finanziaria degli ulteriori effetti finanziari dal 2015 delle disposizioni elencate dal comma 3, a cui si fa fronte mediante utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali.

Il comma 5, pur ribadendo le competenze istituzionali di controllo e verifica del MIUR e del MEF, dispone la costituzione – tramite decreto interministeriale, a decorrere dall'anno scolastico 2015-2016 – di un apposito un comitato di verifica tecnico-finanziaria, composto da rappresentanti dei due Ministeri, al quale è affidato il monitoraggio della spesa concernente l'organico dell'autonomia in relazione all'attuazione del piano straordinario di assunzioni, la progressione economica dei docenti e l'utilizzo del Fondo per il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti su posti vacanti e disponibili istituito dall'articolo 12, comma 2, del disegno di legge.

Il comma 6 reca la clausola di salvaguardia finanziaria, prevedendo che, qualora, a seguito della procedura di monitoraggio, dovesse emergere una spesa complessiva superiore a quella prevista, sono adottate idonee misure correttive, al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Il comma 7 dispone che, ferma restando la disciplina vigente per l'esercizio del diritto al riconoscimento dei servizi (prestati antecedentemente alla nomina) agli effetti della carriera, le relative domande del personale scolastico sono presentate al dirigente scolastico nel periodo compreso tra il 1° settembre ed il 31 dicembre di ciascun anno.

L'articolo 27 reca al comma 1 una clausola di salvaguardia, ai sensi della quale le norme della legge si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province

autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Il comma 2 prevede l'entrata in vigore del provvedimento il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*).

Daniele PESCO (M5S), nell'esprimere la valutazione complessivamente contraria del suo gruppo sul provvedimento in esame, evidenzia in primo luogo come, anche in questo caso, il Governo non abbia in alcun modo ascoltato le proposte avanzate dai gruppi di opposizione, mantenendo invece un atteggiamento di chiusura.

Per quanto riguarda il merito del disegno di legge, evidenzia come esso incida negativamente sul mondo della scuola. Infatti, sebbene sia condivisibile l'idea di procedere a un piano di assunzioni del personale scolastico, evidenzia come le misure in tal senso recate dal provvedimento non risultino sufficienti, anche per quanto riguarda l'assorbimento degli attuali docenti precari.

Sotto un altro profilo non appaiono inoltre condivisibili le misure relative al ruolo del dirigente scolastico, al quale verrà attribuito impropriamente il potere di decidere sulla sorte dei docenti.

Dichiara pertanto il voto contrario del gruppo M5S sulla proposta di parere formulata dal relatore, anche al di là degli specifici profili di competenza della Commissione Finanze.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014.

Emendamento C. 2977 Governo.

(Parere alla XIV Commissione).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere su emendamento*).

La Commissione prosegue l'esame dell'articolo aggiuntivo trasmesso dalla XIV

Commissione, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 maggio scorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ricorda che nella precedente seduta di esame il relatore, Petrini, aveva proposto di esprimere parere favorevole sull'articolo aggiuntivo 11.0.2 del Governo.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.10.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 12 maggio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 14.10.

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.

(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*, con riferimento alle modalità di esame degli schemi di decreto, attuativi della delega per la riforma fiscale, relativi all'internazionalizzazione delle imprese (Atto n. 161), alla fatturazione elettronica (Atto n. 162) e alla disciplina dell'abuso del diritto (Atto n. 163), rileva come nella giornata di lunedì 18 o in quella di martedì 19 maggio prossimo sarà organizzato un seminario volto ad approfondire le tematiche affrontate dai provvedimenti, al quale parteciperanno, oltre al Viceministro Casero, i rappresentanti istituzionali dell'Amministrazione finanziaria, le organiz-

zazioni rappresentative degli operatori interessati dagli interventi legislativi, gli intermediari tributari, nonché taluni esperti.

Paolo PETRINI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere al Governo, 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).

Sottolinea, innanzitutto, come le misure recate dallo schema di decreto si inquadrino nella disciplina, già vigente, relativa all'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, la quale persegue, da parte sua, gli obiettivi specifici di ridurre e controllare la spesa pubblica, nonché di migliorare la trasparenza nei rapporti contrattuali con la PA.

In tale contesto il nuovo meccanismo di trasmissione in via telematica dei dati all'Amministrazione finanziaria previsto dallo schema di decreto ha invece natura opzionale e si pone come strumento di semplificazione degli adempimenti per i contribuenti, nonché di snellimento nei rapporti con il fisco.

Le questioni che si pongono prioritariamente in merito a tale intervento normativo risultano peraltro analoghe a quelle concernenti il richiamato meccanismo della fatturazione obbligatoria nei rapporti con la PA, in quanto attengono ai costi del sistema di trasmissione, all'efficienza ed affidabilità di quest'ultimo, nonché all'adeguatezza delle semplificazioni previste per i contribuenti che aderiranno a tale nuovo sistema. Ritiene quindi, che nel corso dell'esame, occorrerà approfondire in termini puntuali se sia possibile diminuire ulteriormente gli oneri posti a carico dei contribuenti e se il sistema di interscambio dei dati sia in grado di funzionare al meglio.

Sotto un ulteriore profilo ritiene che lo schema di decreto legislativo possa essere migliorato e rafforzato per quanto riguarda il contributo che il nuovo sistema di fatturazione elettronica opzionale potrà

fornire ai fini del contrasto all'evasione fiscale, il quale costituisce uno degli obiettivi della delega per la riforma fiscale.

Ricorda quindi che lo schema di decreto è stato predisposto ai sensi della delega per la riforma del sistema fiscale conferita al Governo dalla legge n. 23 del 2014.

Tale legge, la quale persegue 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).

Nello specifico lo schema di decreto attua i criteri di delega indicati dall'articolo 9 della legge di delega, il quale, nell'ambito delle attività volte a rafforzare l'attività conoscitiva e di controllo delega il Governo ad introdurre norme per il rafforzamento dei controlli, prevede, al comma 1, lettera *d*), l'incentivazione, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, dell'utilizzo della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché di adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di imposta sul

valore aggiunto (IVA) e le transazioni effettuate, potenziando i relativi sistemi di tracciabilità dei pagamenti.

Ai sensi della successiva lettera *g*) del predetto comma 1, il Governo è delegato a prevedere specifici strumenti di controllo relativamente alle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici.

In merito ricorda come finora l'obbligo di fatturazione elettronica sia stato introdotto nei confronti della Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 214, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria per il 2008), che ha previsto l'obbligo di inviare *online* le fatture destinate alla PA mediante il cosiddetto Sistema di Interscambio (SdI). Tale sistema di interscambio è una piattaforma informatica che serve a trasmettere e a ricevere, la fattura elettronica, gestendo i dati di fatturazione. Il sistema di interscambio è gestito direttamente dall'Agenzia delle entrate, che ha il compito di vigilare sul trattamento dei dati e delle informazioni e di gestire flussi informativi, monitorando così anche i conti della Pubblica Amministrazione.

Su un piano più generale la fatturazione elettronica costituisce un obiettivo faro dell'Agenda digitale Europea, rappresentando una delle principali leve per diffondere la cultura digitale nel mondo delle imprese, rendere più efficienti i processi amministrativi e ridurre i costi di gestione.

A tale proposito la Commissione Europea ha stimato in circa 240 miliardi di euro i risparmi che si potrebbero ottenere in Europa se entro il 2020 venissero ammesse e scambiate solo fatture elettroniche. L'OCSE e la stessa Commissione europea hanno inoltre dichiarato che l'adozione di sistemi di fatturazione elettronica può migliorare il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuenti semplificando e riducendo gli adempimenti fiscali e producendo quindi una forte spinta alla *tax compliance*.

Per quanto attiene allo stato di attuazione della predetta delega rileva come finora siano stati emanati in via definitiva tre decreti legislativi.

In particolare, il 7 agosto 2014 la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, sullo schema di decreto legislativo in materia di semplificazioni fiscali (Atto del Governo n. 99). 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; sono stati inoltre semplificati 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 del Governo 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), la Commissione Finanze della Camera il 22 ottobre 2014 ha espresso parere favorevole, con condizioni e osservazioni, sullo schema di decreto legislativo volto a ridefinire l'imposizione sui tabacchi, sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo e sui fiammiferi (Atto del Governo n. 106). A seguito dell'esame dello schema 106-*bis*, trasmesso dal Governo dopo la seconda deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, la Commissione Finanze della Camera in data 25 novembre 2014 ha espresso su di esso parere favorevole. Nella *Gazzetta Uf-*

ficiale 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.

L'11 luglio 2014 il Governo ha trasmesso lo schema di decreto legislativo riguardante la revisione delle Commissioni censuarie (Atto del Governo n. 100). Il 6 agosto 2014 la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni e condizioni. A seguito dell'esame dello schema n. 100-*bis*, trasmesso dal Governo 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).

Per quanto riguarda la tempistica circa l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto, segnala come il relativo termine sia fissato al 29 maggio 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.

In conseguenza delle modifiche apportate all'articolo 1 della citata legge n. 23 dall'articolo 1, comma 2, lettera *a*), legge n. 34 del 2015, di conversione del decreto-legge n. 4 del 2015, il termine di esercizio della delega, che è stato prorogato di tre mesi al 26 maggio 2015, risulta ulteriormente prorogato di 3 mesi, fino al 26 settembre 2015, in quanto il termine di espressione del parere sullo schema di decreto spira nei trenta giorni precedenti

al predetto termine del 26 maggio, come del resto anche nel caso degli altri due schemi di decreto di attuazione della delega fiscale recentemente trasmessi dal Governo (ricorda che si tratta dello schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese – Atto n. 161 e dello schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente – Atto n. 163).

Passando a un'illustrazione puntuale dei contenuti dello schema di decreto, che si compone di 7 articoli, l'articolo 1, comma 1, prevede, al fine di diffondere l'uso della fatturazione elettronica in Italia, che l'Agenzia delle entrate, a partire dal 1° luglio 2016 ponga a disposizione dei contribuenti interessati dalla disposizione (in particolare tutti i soggetti passivi IVA), soluzioni tecniche gratuite che permettano di generare e trasmettere fatture elettroniche anche tra privati e, per specifiche categorie di soggetti, da individuare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche la conservazione delle medesime.

Il comma 2 dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia delle entrate, metta gratuitamente a disposizione di tutti i soggetti IVA il sistema di interscambio (SdI) per consentire la trasmissione e la ricezione delle fatture elettroniche tra privati residenti nel territorio dello Stato, secondo il formato della fattura elettronica definito « fattura PA », di cui all'allegato A del decreto interministeriale del 3 aprile 2013, n. 55; inoltre è previsto che, a decorrere dal medesimo termine iniziale, l'Agenzia delle entrate metterà a disposizione del contribuente le informazioni acquisite dal Sistema di Interscambio.

Al riguardo la relazione illustrativa allegata allo schema di decreto afferma che tale sistema di interscambio, opportunamente potenziato, può svolgere compiti analoghi a quelli per i quali è stato realizzato (attraverso la veicolazione da « molti » – fornitori PPAA – a « molti » – PPAA – delle fatture elettroniche).

Il comma 3 dispone, con riferimento alle operazioni rilevanti ai fini IVA, che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, i soggetti passivi IVA possano optare per l'invio telematico all'Agenzia delle entrate di tutte le fatture emesse e ricevute (nonché delle relative variazioni) mediante l'utilizzo del sistema di interscambio; in tal caso l'opzione ha effetto per cinque anni a decorrere dall'inizio dell'anno solare in cui è esercitata e, se non revocata, si rinnova automaticamente ogni cinque anni.

Il comma 4 prevede l'emanazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, sentite le associazioni di categoria (anche nell'ambito di forum nazionali sulla fatturazione elettronica istituiti in base alla decisione della Commissione europea COM (2010) 8467, tra cui segnala il Forum italiano sulla Fatturazione Elettronica, istituito dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Agenzia delle entrate), di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che definisca le regole tecniche ed i termini per la trasmissione telematica in formato strutturato di cui al comma 3, rispettando i principi di semplificazione, di economicità e di minimo aggravio per i contribuenti, nonché le modalità di messa a disposizione delle informazioni previste dal comma 2.

Il comma 5 specifica che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, sono stabilite nuove modalità semplificate di controlli a distanza degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle entrate, ai sensi del comma 3, al fine di riscontrare i dati comunicati dai soggetti passivi IVA con le transazioni effettuate, in modo da ridurre gli adempimenti dei citati soggetti, non ostacolare il normale svolgimento della loro attività ed escludere la duplicazione di adempimenti.

Il comma 6 stabilisce specifiche sanzioni in caso di omissione della trasmissione dei dati delle fatture ovvero della

trasmissione di dati incompleti o inesatti con riferimento alle controparti della fatturazione.

In particolare è prevista l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 471 del 1997 (sanzione amministrativa da euro 258,23 ad euro 2.065,83 in caso di omissione delle comunicazioni prescritte dalla legge tributaria o di invio di tali comunicazioni con dati incompleti o non veritieri).

L'articolo 2, comma 1, prevede che tutti i soggetti che effettuano le cessioni di beni e prestazioni di servizi al minuto e attività assimilate, ai sensi dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, possono optare per la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati dei corrispettivi giornalieri delle cessioni dei beni e delle prestazioni di servizi rilevanti a fini IVA. L'opzione ha effetto per cinque anni, decorrenti dall'inizio dell'anno solare in cui essa è esercitata, e se non revocata, si rinnova automaticamente di quinquennio in quinquennio. La memorizzazione elettronica e la trasmissione dei dati dei corrispettivi sostituisce gli obblighi di registrazione di cui all'articolo 24, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972.

In merito ricorda che il citato articolo 24 definisce gli obblighi di registrazione dei corrispettivi IVA, prevedendo che i commercianti al minuto e gli altri contribuenti assimilati, in luogo del registro delle fatture, possono annotare in apposito registro, relativamente alle operazioni effettuate in ciascun giorno, l'ammontare globale dei corrispettivi delle operazioni imponibili e delle relative imposte, distinto secondo l'aliquota applicabile distintamente per ciascuna tipologia di operazioni indicata.

Il comma 2 prevede che la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi sia resa obbligatoria, a decorrere dal 1° gennaio 2017, per i soggetti passivi che effettuano cessioni di beni tramite distributori automatici.

Il comma 3 dispone che la memorizzazione e la trasmissione dei dati avvenga mediante l'utilizzo di apparecchi tecnologici in grado di garantire l'inalterabilità e la sicurezza dei dati, comprese le informazioni che consentono i pagamenti con carta di debito e di credito.

Il comma 4 demanda ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sentite le associazioni di categoria, la definizione delle modalità di opzione, delle informazioni da trasmettere, delle modalità tecniche e dei termini per la trasmissione telematica, nonché ogni altra necessaria disposizione di attuazione.

Il comma 5 prevede che la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi rappresenti una modalità sostitutiva di assolvimento dell'obbligo di certificazione fiscale dei corrispettivi stessi (scontrino fiscale e ricevuta fiscale), previsti dall'articolo 12 della legge n. 413 del 1991 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1996. La disposizione specifica che, nel caso di richiesta da parte del cliente, resta comunque fermo l'obbligo di emissione della fattura, rinviando inoltre a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, la possibile individuazione di tipologie di documentazione idonee a rappresentare, anche a fini commerciali, tali operazioni.

Il comma 6 stabilisce, a carico dei soggetti che optano per la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica e dei soggetti che effettuano cessioni di beni tramite distributori automatici, l'applicazione delle sanzioni previste dagli articoli 6, comma 3, e 12, comma 2, del decreto legislativo n. 471 del 1997 in caso di mancata memorizzazione o omissione della trasmissione, o nel caso di memorizzazione o trasmissione incompleta o non veritiera.

Segnala come si tratti di una sanzione pari al cento per cento dell'imposta corrispondente all'importo non documentato, nel caso di mancata emissione di ricevute fiscali, scontrini fiscali o documenti di trasporto, nonché della sospensione della

licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima per un periodo da tre giorni ad un mese, nel caso si verificano quattro distinte violazioni – nell'arco di un quinquennio – dell'obbligo di emettere la ricevuta fiscale o lo scontrino fiscale compiute in giorni diversi. Se l'importo complessivo dei corrispettivi oggetto di contestazione eccede la somma di euro 50.000, la sospensione è disposta per un periodo da uno a sei mesi.

L'articolo 3 prevede che, per i soggetti i quali effettuano l'opzione per la trasmissione telematica delle fatture di cui all'articolo 1, comma 3, e, sussistendone i presupposti, per coloro che effettuano sia la predetta opzione sia quella relativa alla trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi di cui all'articolo 2, comma 1, vengano meno una serie di obblighi.

Ai sensi delle lettere *a)* e *b)* si tratta, in particolare:

1) delle comunicazioni dei dati rilevanti a fini IVA (cosiddetto spesometro), le quali riguardano attualmente le operazioni, attive e passive, rilevanti a fini IVA soggette all'obbligo di fatturazione effettuate nei confronti di ciascun cliente o fornitore; per le operazioni per cui non è previsto l'obbligo di emissione della fattura, la comunicazione deve essere effettuata solo per le operazioni di importo non inferiore a 3.600 euro, IVA inclusa;

2) delle comunicazioni ai fini del monitoraggio delle transazioni con i Paesi a regime fiscale privilegiato appartenenti alla cosiddetta « *black list* »;

3) degli elenchi riepilogativi delle prestazioni intracomunitarie di servizi ricevuti e degli acquisti effettuati.

La lettera *c)* prevede inoltre che i rimborsi IVA siano eseguiti in via prioritaria entro tre mesi dalla presentazione della dichiarazione annuale, anche in assenza dei requisiti prescritti dall'articolo 30, secondo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972.

La lettera *d)* stabilisce che i termini di accertamento (a pena di decadenza) in materia di IVA e di imposte dirette, previsti rispettivamente dall'articolo 57, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e dall'articolo 43, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, sono ridotti di un anno per quei contribuenti che garantiscano la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati secondo le modalità che saranno stabilite con successivo decreto legislativo, con il quale sarà data attuazione alla disposizione di delega in materia di tracciabilità dei pagamenti di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 23 del 2014.

Ricorda che il citato articolo 57, primo comma, prevede che gli avvisi relativi alle rettifiche e agli accertamenti induttivi devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. L'articolo 43, primo comma, dispone da parte sua che gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione.

L'articolo 4 prevede, al comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2017 e per specifiche categorie di soggetti passivi IVA di minori dimensioni, che l'Agenzia delle entrate realizzi un programma di assistenza, differenziato in ragione dei diversi soggetti interessati, con cui sono messi a disposizione in via telematica i dati necessari per effettuare le liquidazioni periodiche e la dichiarazione annuale ai fini IVA. Vengono così meno gli obblighi di registrazione delle fatture emesse e delle fatture relative ai beni e servizi acquistati o importati, previsti dagli articoli 23 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, nonché l'obbligo di apposizione del visto di conformità e la garanzia previsti ai fini dei rimborsi IVA di importo superiore a 15.000 euro nei casi indicati dall'articolo 38-*bis* del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633.

Il comma 2 specifica che condizione necessaria per usufruire della riduzione dei citati adempimenti è che i soggetti passivi IVA effettuino la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate di tutte le fatture e delle relative variazioni, emesse e ricevute (effettuata anche mediante il Sistema di Interscambio) e, qualora effettuino operazioni di cui all'articolo 22, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, che essi optino per la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi, come previsto dall'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto.

Il comma 3 stabilisce che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno individuate le categorie di soggetti che potranno accedere al regime premiale, tra i quali possono rientrare anche soggetti non di minori dimensioni che svolgano attività d'impresa, arte o professione; per tali ultimi soggetti il regime in discorso si applica per il periodo in cui l'attività è iniziata e per i due successivi.

L'articolo 5 stabilisce la perdita dei benefici riconosciuti al contribuente per effetto dell'adesione al sistema di trasmissione telematica delle operazioni IVA qualora lo stesso sia incorso in talune violazioni.

In particolare, per il contribuente che abbia optato per la fatturazione elettronica o per la trasmissione telematica dei corrispettivi è prevista la perdita del diritto alle « agevolazioni » di cui agli articoli 3 e 4, comma 1 dello schema nei casi in cui lo stesso:

- a) ometta l'invio telematico all'Agenzia delle entrate delle fatture elettroniche emesse e ricevute;
- b) non trasmetta le relative variazioni;
- c) ometta di inviare i dati dei corrispettivi;
- d) trasmetta dati incompleti o inesatti.

La disposizione fa comunque salva l'applicazione del regime sanzionatorio previ-

sto agli articoli 1, comma 6, e 2, comma 6, dello schema di decreto.

Rileva quindi come la norma faccia inoltre salva la possibilità che il contribuente, sebbene tardivamente, trasmetta correttamente tali dati in via telematica: in tal caso è previsto che la regolarizzazione « tardiva » degli obblighi di trasmissione avvenga entro il termine ultimo che sarà indicato nei provvedimenti attuativi del direttore dell'Agenzia delle entrate previsti dall'articolo 1, comma 4, e dall'articolo 2, comma 4. Tale regolarizzazione avrebbe dunque il solo effetto, per il contribuente, di continuare a beneficiare del regime incentivante, pur applicandosi le sanzioni.

L'articolo 6 reca la clausola di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'articolo 1, commi 1 e 2, quantificati in 6,12 milioni di euro per l'anno 2016 e in 9,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017.

Secondo quanto indicato dalla relazione tecnica allegata allo schema, tali oneri sono legati ai costi *una tantum* nel 2016 per l'acquisto o la realizzazione di specifici software (per 1.220.00 euro), ai costi ricorrenti annui per l'acquisizione o veicolazione delle fatture elettroniche e per l'elaborazione dei relativi dati (per 5.469.508 euro), nonché ai costi ricorrenti annui per la messa a disposizione telematica dei dati ai contribuenti (per 4.270.00 euro).

Ai citati oneri si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del fondo di cui all'articolo 16, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 23 del 2014, il quale è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ed è alimentato mediante maggiori entrate derivanti dai decreti legislativi adottati ai sensi della stessa legge n. 23 del 2014.

L'articolo 7 abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2017, i commi da 429 a 432 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004.

In merito ricorda che il comma 429 della citata legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), ha introdotto, per le imprese che operano del settore della grande distribuzione, la possibilità di trasmettere in via telematica all'Agenzia delle

entrate l'ammontare complessivo dei corrispettivi giornalieri – distinti per ciascun punto vendita – delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi.

Il comma 430 specifica i requisiti per l'individuazione delle imprese di grande distribuzione commerciale ai fini del comma 429: esse sono sia quelle che operano con esercizi commerciali con superficie superiore a 150 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, o superficie superiore a 250 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000, sia quelle facenti parte di un gruppo, che operi con più punti di vendita sul territorio nazionale e che realizzi un volume d'affari annuo aggregato superiore a 10 milioni di euro. Per le aziende della grande distribuzione commerciale, come sopra identificate, la trasmissione telematica dei corrispettivi per ciascun punto vendita sostituisce gli obblighi di certificazione fiscale dei corrispettivi stessi.

Il comma 430-*bis* estende la disposizione di cui al comma 429 anche alle imprese individuate con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, aventi le caratteristiche dimensionali previste nel comma 430 e assoggettate agli oneri di collegamento telematico ivi indicati.

Ai sensi del comma 431, la trasmissione telematica dei corrispettivi sostituisce l'obbligo di emissione dello scontrino o della ricevuta fiscale, fermo restando l'obbligo di emissione della fattura su richiesta del cliente.

Il comma 432 specifica le sanzioni applicabili per le violazioni alle prescrizioni di cui ai commi 429 e 431.

Daniele PESCO (M5S) ringrazia il relatore per l'ampia illustrazione dello schema di decreto, rispetto al cui contenuto considera prioritario porre una prima questione. Nel rilevare positivamente, infatti, come l'articolo 7 dello schema abroghi, a decorrere dal 1° gennaio 2017, la normativa contenuta nella legge n. 311 del 2004, che consente alle imprese della grande distribuzione di tra-

smettere in via telematica all'Agenzia delle entrate l'ammontare complessivo dei corrispettivi giornalieri, evidenzia come tale normativa appaia assolutamente vergognosa, oltre a risultare in contrasto con i principi costituzionali, in quanto permette alle predette imprese di grande distribuzione di non emettere gli scontrini fiscali e di trasmettere i dati relativi ai corrispettivi senza alcun controllo circa la veridicità dei dati stessi.

In tale contesto ritiene quindi indispensabile correggere la formulazione del predetto articolo 7, nel senso di stabilire l'abrogazione immediata delle predette disposizioni della legge n. 311, individuando un sistema più rigoroso e accettabile.

Sotto un diverso profilo sottolinea la necessità di rafforzare le agevolazioni previste dallo schema di decreto in favore dei contribuenti che scelgano di aderire al nuovo meccanismo di trasmissione telematica delle fatture e dei corrispettivi, anche prevedendo incentivi di carattere monetario.

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

Schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente.

Atto n. 163.

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

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

Michele PELILLO (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere al Governo, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (Atto n. 163).

A tale riguardo sottolinea innanzitutto la grande importanza del provvedimento, atteso che la certezza del diritto costituisce

un fattore cruciale per il corretto funzionamento del sistema fiscale, in quanto incide sulle relazioni economiche sottese all'applicazione delle stesse norme tributarie.

In tale contesto evidenzia come il primo tema affrontato dallo schema di decreto riguardi la disciplina dell'abuso del diritto, in quanto l'articolo 1 incide radicalmente sulla disciplina dell'elusione tributaria recata dall'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. A tale proposito rammenta come, mentre la disciplina vigente del predetto articolo 37-*bis* individua l'applicazione delle disposizioni antielusive in un quadro chiuso di fattispecie, nel corso degli anni la giurisprudenza abbia forzato la previsione normativa, estendendone l'applicazione anche a fattispecie create in via interpretativa dalla stessa giurisprudenza, la quale, nel quadro di tale attività interpretativa, ha enucleato la figura dell'abuso del diritto, facendola discendere dai precetti costituzionali in materia tributaria.

Tale complesso contesto normativo rende evidentemente necessario un intervento regolatorio da parte del Legislatore, in quanto l'interpretazione giurisprudenziale ha finito per creare elementi di confusione e di incertezza, oltre a sollevare numerosi rilievi da parte della dottrina. Richiama, in particolare, le critiche formulate, in sede dottrina, per quanto riguarda la possibilità, affermata dalla giurisprudenza stessa, che il giudice eccepisca d'ufficio l'abuso del diritto in tutti i gradi del giudizio, compreso quello di legittimità, laddove invece il processo tributario prende avvio e si sviluppa sempre su impulso di parte.

Al fine di inquadrare meglio la problematica, ritiene opportuno sottolineare come i fenomeni elusivi si annidino sostanzialmente nell'ambito degli atti societari, mentre essi sono difficilmente immaginabili con riferimento all'attività degli imprenditori individuali ovvero nell'ambito dei redditi da lavoro.

Evidenzia quindi come lo schema di decreto risulti redatto in termini tecnica-

mente molto apprezzabili, realizzando l'obiettivo di sostituire l'attuale impostazione normativa in materia di elusione, che, come ricordato in precedenza, fa riferimento a un elenco chiuso di fattispecie, con una nuova disciplina che regoli in termini generali l'abuso del diritto in maniera chiara ed esplicita.

In tale prospettiva considera particolarmente positivo il fatto che, in attuazione delle previsioni di delega, si giunga finalmente a uniformare due fattispecie simili, ma non coincidenti, quali l'elusione fiscale e l'abuso del diritto, apportando un contributo importante per assicurare la certezza del diritto in questo campo. A questi fini ritiene che la Commissione debba innanzitutto valutare se i commi 1 e 2 dell'articolo 1, i quali introducono un nuovo articolo 10-*bis* nello Statuto dei diritti del contribuente al fine di disciplinare l'abuso del diritto e l'elusione fiscale, risultino formulati adeguatamente, evitando di introdurre una disciplina a maglie troppo larghe la quale, a sua volta, lascerebbe eccessivo spazio alle interpretazioni giurisdizionali, compromettendo in tal modo l'obiettivo di assicurare la certezza del diritto.

Il secondo tema affrontato dallo schema di decreto legislativo riguarda la problematica del raddoppio dei termini di accertamento in caso di reato tributario, anch'essa oggetto di interventi interpretativi giurisprudenziali, evidenziando anche in questo caso l'opportunità che il Legislatore si riappropri della sua funzione regolatoria, eliminando le incertezze sussistenti in tale delicata materia.

Il terzo tema oggetto dell'intervento legislativo è costituito dall'introduzione di un nuovo regime di adempimento collaborativo, il quale costituisce una novità molto importante nell'ordinamento tributario, in quanto consente di instaurare un rapporto più sereno ed equilibrato tra fisco e contribuenti.

A tale proposito evidenzia come, analogamente a quanto avvenuto con l'introduzione del modello 730 precompilato, le novità introdotte dallo schema di decreto costituiscano una fase iniziale di speri-

mentazione del nuovo regime, che dunque deve necessariamente essere circoscritto alle grandi aziende con fatturato superiore a 10 miliardi, nonché a quelle aziende che hanno aderito al Progetto pilota sul regime di adempimento collaborativo del 2013, interessando pertanto, nel complesso, circa cento società.

Ritiene quindi che il predetto regime collaborativo dovrà essere ulteriormente messo a punto, per poterlo successivamente estendere anche a una platea più ampia di contribuenti.

Passando all'illustrazione dello schema di decreto, ricorda che esso è stato predisposto ai sensi della delega per la riforma del sistema fiscale conferita al Governo dalla legge n. 23 del 2014, la cui attuazione rappresenta 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).

Per quanto riguarda la tempistica circa l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto, segnala come il relativo termine sia fissato al 29 maggio 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.

In conseguenza delle modifiche apportate all'articolo 1 della citata legge n. 23 dall'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge n. 34 del 2015, di conversione del decreto-legge n. 4 del 2015, il termine di esercizio della delega, che è stato prorogato di tre mesi al 26 maggio 2015, risulta ulteriormente prorogato di 3 mesi, fino al 26 settembre 2015, in quanto il termine di espressione del parere sullo schema di decreto spira nei trenta giorni precedenti al predetto termine del 26 maggio, come del resto anche nel caso degli altri due schemi di decreto di attuazione della delega fiscale recentemente trasmessi dal Governo (ricorda che si tratta dello schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizza-

zione delle imprese – Atto n. 161 e dello 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).

Con riferimento al contenuto dettagliato dello schema di decreto, che si compone di 8 articoli suddivisi in 4 titoli, l'articolo 1, comma 1, inserendo un nuovo articolo 10-*bis* nello Statuto dei diritti dei contribuenti di cui alla legge n. 212 del 2000, disciplina l'abuso del diritto e l'elusione fiscale, che sono unificati in un unico concetto che riguarda tutti i tributi, imposte sui redditi e imposte indirette, fatta salva la speciale disciplina vigente in materia doganale.

In sostanza, in ottemperanza alla Raccomandazione della Commissione europea n. 2012/772/UE del 6 dicembre 2012 sulla pianificazione fiscale aggressiva, viene introdotta una norma generale antiabuso, mentre si abroga la vigente norma antielusiva, applicabile solo per l'accertamento delle imposte sui redditi a un numero chiuso di operazioni (di cui all'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973).

Le norme del comma 1 attuano i principi e criteri di delega specifici recati dall'articolo 5 della legge n. 23 del 2014, il quale delega il Governo ad attuare la revisione delle vigenti disposizioni antielusive – coordinandole con i principi contenuti nella predetta Raccomandazione della Commissione europea – al fine di disciplinare il principio generale di divieto dell'abuso del diritto, del quale viene fornita una prima definizione, che comprende la fattispecie dell'elusione: ai sensi della lettera *a*) del citato articolo 5, costituisce abuso del diritto l'uso distorto di strumenti giuridici allo scopo prevalente di ottenere un risparmio d'imposta, ancorché tale condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione.

La lettera *b*) del citato articolo 5 fa salva la legittimità della scelta tra regimi alternativi espressamente previsti dal sistema tributario. A tal fine la medesima lettera *b*) prevede che l'abuso del diritto si

configuri nel caso in cui lo scopo di ottenere indebiti vantaggi fiscali risulti come causa prevalente dell'operazione abusiva. Al contrario, se l'operazione o la serie di operazioni è giustificata da ragioni extrafiscali non marginali, l'abuso non si configura. Viene precisato che costituiscono ragioni extrafiscali anche quelle che non producono necessariamente una redditività immediata dell'operazione ma rispondono ad esigenze di natura organizzativa e determinano un miglioramento strutturale e funzionale dell'azienda del contribuente.

Ai sensi della lettera *c*) dell'articolo 5 la fattispecie abusiva è inopponibile all'amministrazione finanziaria, la quale può disconoscere immediatamente l'indebito risparmio d'imposta.

I principi e criteri direttivi prevedono che la disciplina procedurale regoli i seguenti profili:

ai sensi della lettera *d*), il regime della prova, prevedendo che a carico dell'amministrazione è posto l'onere di dimostrare il disegno abusivo e le eventuali modalità di manipolazione e di alterazione funzionale degli strumenti giuridici utilizzati nonché la loro non conformità ad una normale logica di mercato, mentre a carico del contribuente grava l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali che giustificano il ricorso degli strumenti giuridici utilizzati;

ai sensi della lettera *e*), la motivazione dell'accertamento, prevedendo che nell'atto di accertamento deve essere formalmente e puntualmente individuata la condotta abusiva, a pena di nullità dell'accertamento stesso;

ai sensi della lettera *f*), il contraddittorio e il diritto di difesa, prevedendo che devono essere garantiti in ogni fase del procedimento di accertamento tributario.

Secondo quanto indicato dalla relazione illustrativa allegata allo schema di decreto, sotto questo profilo l'obiettivo

dell'intervento legislativo è quello di dare maggiore certezza al quadro normativo in tema di elusione-abuso del diritto, evitare che gli uffici esercitino i loro poteri di accertamento senza precise linee guida limitandosi a invocare il principio generale antiabuso e, soprattutto, di sganciare la dimostrazione della sussistenza della sostanza economica delle operazioni dalla sfera dei motivi della condotta, rendendola oggettiva ai fini dell'effettività.

In dettaglio, il comma 1 del nuovo articolo 10-*bis* stabilisce che configurano abuso del diritto (ovvero elusione fiscale) le operazioni prive di sostanza economica che, pur nel rispetto formale delle norme fiscali, realizzano essenzialmente vantaggi fiscali indebiti.

La condotta abusiva è inopponibile all'amministrazione finanziaria che, di conseguenza, ne disconosce i vantaggi conseguiti dal contribuente applicando i tributi secondo le disposizioni eluse.

Tale disposizione corrisponde a quella già prevista dall'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Segnala come i vantaggi fiscali indebiti che si realizzano per effetto dell'operazione priva di sostanza economica devono essere prevalenti rispetto agli altri fini perseguiti dal contribuente: il perseguimento di tale vantaggio deve essere stato lo scopo essenziale della condotta stessa. Viene richiamato, al riguardo, il criterio direttivo previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), n. 1), della legge delega, che impone di considerare lo scopo di ottenere indebiti vantaggi fiscali come causa prevalente dell'operazione abusiva.

Il comma 2 dell'articolo 10-*bis* contiene la definizione degli elementi essenziali dell'abuso del diritto.

In base alla lettera *a*), sono operazioni prive di sostanza economica i fatti, gli atti e i contratti, anche tra loro collegati, inidonei a produrre effetti significativi diversi dai vantaggi fiscali. La stessa lettera *a*) individua, in particolare (a solo titolo esemplificativo, come afferma la già citata

relazione illustrativa), due indici di mancanza di sostanza economica:

la non coerenza della qualificazione delle singole operazioni con il fondamento giuridico del loro insieme;

la non conformità degli strumenti giuridici a normali logiche di mercato.

Secondo la lettera *b*), per vantaggi fiscali indebiti si considerano i benefici, anche non immediati, realizzati in contrasto con le finalità delle norme fiscali o con i principi dell'ordinamento tributario.

Il comma 3 dell'articolo 10-*bis* stabilisce che non si considerano abusive, in ogni caso, le operazioni giustificate da valide ragioni extrafiscali, non marginali, anche di ordine organizzativo o gestionale che rispondono a finalità di miglioramento strutturale o funzionale dell'impresa ovvero dell'attività professionale del contribuente.

Tale disposizione riprende quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), n. 2), della legge delega. Viene aggiunto il riferimento all'attività professionale del contribuente, assente nella delega, la quale fa riferimento solo a quella imprenditoriale.

Le valide ragioni economiche extrafiscali non marginali sussisterebbero – secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa – solo qualora l'operazione non sarebbe stata posta in essere in loro assenza. Occorre, pertanto, dimostrare che l'operazione non sarebbe stata compiuta in assenza di tali ragioni.

Il comma 4 dell'articolo 10-*bis* afferma la libertà di scelta del contribuente tra regimi opzionali diversi offerti dalla legge e tra operazioni comportanti un diverso carico fiscale. Tale disposizione riprende quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge delega.

Il limite che separa la libertà di scelta (e quindi il legittimo risparmio di imposta) dall'abuso del diritto è pertanto costituito dal divieto di perseguire un vantaggio fiscale indebito.

La relazione governativa sottolinea, al riguardo, la delicatezza dell'individuazione

delle *rationes* delle norme tributarie ai fini della configurazione dell'abuso. Viene portato ad esempio di condotta non abusiva la scelta del contribuente, per dare luogo all'estinzione di una società, di procedere a una fusione anziché alla liquidazione. Affinché si configuri un abuso dovrà essere dimostrato il vantaggio fiscale indebito concretamente conseguito e, cioè, l'aggiramento della *ratio legis* o dei principi dell'ordinamento tributario.

Il comma 5 dell'articolo 10-*bis* prevede la possibilità, per il contribuente, di presentare un'istanza di interpello preventivo all'Agenzia delle entrate, al fine di conoscere se le operazioni che intende realizzare costituiscano fattispecie di abuso del diritto.

I commi da 6 a 9 dell'articolo 10-*bis*, in attuazione del principio previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera *f*), della legge delega, prevedono specifiche regole procedurali al fine di garantire un efficace contraddittorio con l'amministrazione finanziaria e il diritto di difesa in ogni fase del procedimento di accertamento tributario.

In primo luogo, il comma 6 dell'articolo 10-*bis* stabilisce che, prima dell'atto di accertamento dell'abuso del diritto, l'amministrazione finanziaria deve notificare al contribuente, a pena di nullità, una richiesta di chiarimenti in cui devono essere indicati i motivi per i quali si ritiene configurabile una fattispecie di elusione. Il contribuente deve fornire i chiarimenti richiesti entro il termine di sessanta giorni.

Tale fase preliminare, che costituisce una sorta di contraddittorio preventivo obbligatorio, non pregiudica l'ulteriore azione accertatrice nei termini stabiliti per i singoli tributi.

La relazione illustrativa afferma che l'atto di accertamento dell'abuso non può contenere altri eventuali addebiti, i quali, pertanto, dovranno essere separatamente contestati. La relazione afferma, inoltre, che il procedimento delineato nei commi da 6 a 9 costituisce l'unica modalità attraverso cui l'abuso del diritto può essere rilevato e accertato. Diversamente, ver-

rebbe sminuito fortemente il diritto alla difesa del contribuente e avrebbe limitata valenza il criterio fissato dalla legge delega, secondo cui l'accertamento dell'abuso da parte dell'ufficio è nullo in mancanza di specifica motivazione.

Il comma 7 dell'articolo 10-*bis* prevede che l'amministrazione finanziaria notifichi la richiesta di chiarimenti (con la procedura prevista dalle norme in materia di accertamento delle imposte sui redditi) entro il termine di decadenza previsto per la notificazione dell'atto impositivo.

Ricorda in merito che l'avviso di accertamento relativo alle imposte sui redditi e all'IVA deve essere notificato entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione.

Il secondo periodo del predetto comma 7 prevede che tra la data di ricevimento dei chiarimenti (ovvero di inutile decorso del termine assegnato al contribuente per rispondere alla richiesta) e quella di decadenza dell'amministrazione dal potere di notificazione dell'atto impositivo intercorrano non meno di sessanta giorni.

Il terzo periodo del comma prevede che « in difetto » (del fatto che siano effettivamente intercorsi sessanta giorni) il termine di decadenza per la notificazione dell'atto impositivo è automaticamente prorogato, in deroga a quello ordinario, fino a concorrenza dei sessanta giorni.

Il comma 8 dell'articolo 10-*bis* prescrive l'obbligo di motivazione dell'atto di accertamento, a pena di nullità, in relazione a:

- condotta abusiva;
- norme o principi elusi;
- indebiti vantaggi fiscali realizzati;
- chiarimenti forniti dal contribuente.

Tale norma attua il principio previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge delega, il quale prescrive una formale e puntuale individuazione della condotta abusiva nella motivazione dell'accertamento fiscale, a pena di nullità dell'accertamento stesso.

Il comma 9 dell'articolo 10-*bis* disciplina il regime della prova, ponendo a carico dell'amministrazione finanziaria l'onere di dimostrare la sussistenza della condotta abusiva, non rilevabile d'ufficio, in relazione agli elementi individuati dai commi 1 e 2; a carico del contribuente grava invece l'onere di dimostrare l'esistenza delle ragioni extrafiscali che giustificano le operazioni effettuate, indicate dal comma 3.

Tale norma attua il principio previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera d), della legge delega, il quale prefigura a carico dell'amministrazione l'onere di dimostrare il disegno abusivo e le eventuali modalità di manipolazione e di alterazione funzionale degli strumenti giuridici utilizzati, nonché la loro mancata conformità a una normale logica di mercato, prevedendo, invece, che gravi sul contribuente l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali alternative o concorrenti che giustificano il ricorso a tali strumenti.

In merito ricorda che la questione della rilevanza d'ufficio dell'abuso ha costituito oggetto di dibattito giurisprudenziale e dottrinario: infatti la Cassazione nelle sentenze n. 30055, n. 30056 e n. 30057 del 23 dicembre 2008 ha affermato la rilevanza d'ufficio dell'inopponibilità del negozio abusivo all'erario, anche in sede di legittimità, mentre tale orientamento è stato criticato in dottrina, laddove è stato evidenziato il carattere dispositivo del processo tributario. Successivamente nella giurisprudenza della Cassazione è stata registrata un'evoluzione sul punto, affermandosi, con la sentenza n. 17949 del 19 ottobre 2012 che l'omessa indicazione alle parti, ad opera del giudice, di una questione di fatto, ovvero mista di fatto e diritto, rilevata d'ufficio, sulla quale si fonda la decisione, comporta la nullità della sentenza (c.d. « della terza via », o « a sorpresa ») per violazione del diritto di difesa delle parti, private dell'esercizio del contraddittorio e delle connesse facoltà di modificare domande ed eccezioni, allegare fatti nuovi e formulare richieste istruttorie sulla questione decisiva ai fini della deliberazione.

Il comma 10 dell'articolo 10-*bis* prevede che in caso di ricorso contro l'atto impositivo, i tributi o i maggiori tributi accertati in applicazione della disciplina dell'abuso del diritto, unitamente ai relativi interessi, sono iscritti a ruolo dopo la sentenza della commissione tributaria provinciale.

Il comma 11 dell'articolo 10-*bis* disciplina i diritti dei contribuenti che non hanno partecipato all'operazione abusiva, ma hanno sostenuto oneri tributari relativamente a tale operazione. Al riguardo la disposizione, riproponendo principi e regole già contenuti nell'attuale testo dell'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, prevede che essi possono ottenere la restituzione di quanto pagato presentando apposita istanza di rimborso.

Il comma 12 dell'articolo 10-*bis* stabilisce l'applicazione residuale della disciplina dell'abuso del diritto, prevedendo che l'accertamento per abuso del diritto può scattare solo se non si può invocare, ai fini dell'accertamento, la violazione di specifiche norme tributarie.

Con tale norma viene individuato pertanto il confine tra fattispecie di evasione e quelle di elusione: quest'ultima (ovvero l'abuso del diritto) si può individuare solamente se il contribuente consegue un vantaggio fiscale illegittimo attraverso fattispecie che non rientrano nell'evasione. In altri termini l'abuso del diritto, da un lato, inizia dove finisce il legittimo risparmio d'imposta e, dall'altro, termina laddove si è in presenza di fattispecie riconducibili all'evasione.

Per la corretta individuazione del concetto di legittimo risparmio d'imposta, richiama quanto previsto dal comma 4 in relazione alla libertà di scelta del contribuente tra regimi opzionali diversi offerti dalla legge e tra operazioni comportanti un diverso carico fiscale.

In merito la relazione illustrativa sottolinea come l'abuso del diritto sia stato talvolta impropriamente utilizzato per identificare fattispecie che, invece, presentavano tutti i requisiti della frode, della simulazione e dell'interposizione e

che, quindi, avrebbero dovuto essere perseguite con gli altri specifici strumenti, anche penali, previsti dall'ordinamento tributario.

Il comma 13 dell'articolo 10-*bis* stabilisce l'irrilevanza penale delle condotte abusive: le operazioni abusive non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie. Resta ferma l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie, ove ne ricorrano i presupposti.

Tale disposizione dà attuazione a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge delega, con cui viene demandato al Governo di procedere all'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie.

Il comma 2 dell'articolo 1 dispone l'abrogazione dell'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, il quale costituisce attualmente la norma antielusiva di riferimento, nell'ambito della disciplina dell'accertamento delle imposte sui redditi, anche se applicabile ad un numero chiuso di operazioni.

Per ragioni di coordinamento, è previsto inoltre che le disposizioni che richiamano tale articolo 37-*bis* si intendono riferite all'articolo 10-*bis* della legge n. 212 del 2000, in quanto con esso compatibili.

Il comma 3 dell'articolo 1 prevede la possibilità di disapplicare le norme antielusive (che limitano deduzioni, detrazioni, crediti d'imposta o altre posizioni soggettive altrimenti ammesse) qualora il contribuente dimostri che nella particolare fattispecie tali effetti elusivi non si verificano.

Tale norma è già contemplata nell'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 660; rispetto alla norma vigente la disposizione prevede che il contribuente presenti istanza di interpello ai sensi del decreto ministeriale n. 259 del 1998 (in materia di compilazione e inoltre al direttore regionale delle entrate, competente per territorio, delle istanze tese ad ottenere la disapplicazione delle disposizioni normative di natura an-

tielusiva) e che tale regolamento possa essere modificato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 4 dell'articolo 1 dispone che i commi da 5 a 11 del nuovo articolo 10-*bis* introdotto dal comma 1 non si applicano agli accertamenti e ai controlli aventi ad oggetto i diritti doganali (articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973), i quali restano disciplinati dalla normativa di riferimento (articoli 8 e 11 del decreto legislativo n. 374 del 1990 e normativa doganale dell'Unione europea).

Il comma 5 dell'articolo 1 prevede che le nuove disposizioni in materia di abuso del diritto hanno efficacia a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo e si applicano anche alle operazioni poste in essere in data anteriore alla loro efficacia per le quali, alla stessa data, non sia stato notificato il relativo atto impositivo.

Fa presente pertanto come le nuove disposizioni sull'abuso si riferiscano anche a operazioni poste in essere prima dell'entrata in vigore della norma. Tuttavia, sono fatti salvi gli atti di accertamento già emessi sulla base della normativa precedente.

L'articolo 2 dello schema di decreto introduce un limite alla disciplina del raddoppio dei termini per l'accertamento in caso di reato tributario, prevedendo che il raddoppio non operi qualora la denuncia da parte dell'amministrazione finanziaria sia presentata o trasmessa oltre la scadenza ordinaria dei termini.

Le previsioni dell'articolo 2 costituiscono attuazione del principio di delega di cui articolo 8, comma 2, della legge n. 23 del 2014, il quale prevede che il raddoppio dei termini 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 scadere del termine ordinario di decadenza, fatti comunque salvi gli effetti degli atti di controllo già notificati alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi.

In particolare, i commi 1 e 2 dell'articolo 2 aggiungono un identico periodo al terzo comma degli articoli 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 (termine per l'accertamento delle imposte sui redditi) e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 (termine per gli accertamenti dell'IVA).

Rammenta che le norme da ultimo citate, modificate dall'articolo 37, commi da 24 a 26, del decreto-legge n. 223 del 2006 (cosiddetto « decreto Bersani »), prevedono che, in caso di violazioni che comportano l'obbligo di denuncia (articolo 331 del codice di procedura penale) per uno dei reati tributari previsti dal decreto legislativo n. 74 del 2000, i termini di decadenza per l'accertamento delle imposte dirette e IVA sono raddoppiati.

In merito segnala come le predette norme che consentono il raddoppio dei termini per l'accertamento in presenza di reati abbiano suscitato critiche, in particolar modo vertenti sul profilo della violazione del principio della certezza del diritto, sebbene siano state giudicate costituzionalmente legittime dalla Corte costituzionale con la n. 247 del 2011; inoltre le Commissioni tributarie hanno ritenuto illegittimo il raddoppio dei termini qualora in giudizio non sia stata prodotta una copia della denuncia, in quanto tale mancata allegazione impedirebbe al giudice di verificare la sussistenza dei presupposti per la denuncia.

In tale contesto le norme introdotte dai commi 1 e 2 prevedono che il raddoppio dei termini scatti solo per i casi di presentazione della notizia di reato da parte dell'amministrazione finanziaria entro gli ordinari termini.

Il comma 3 dell'articolo 2, con riferimento alla disciplina transitoria, stabilisce che la nuova norma sul raddoppio dei termini troverà applicazione per gli atti impositivi notificati successivamente all'entrata in vigore del decreto. Infatti, in aderenza a quanto prescritto dalla norma di delega, sono fatti comunque salvi gli effetti degli atti impositivi già notificati alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi.

In merito rileva come il regime transitorio dettato dal comma 3 riguardi gli atti impositivi, mentre la delega fa riferimento agli «atti di controllo».

Al riguardo segnala come la normativa introdotta dall'articolo 2 appaia funzionale a determinare una più diffusa adesione alla cosiddetta *voluntary disclosure* (legge n. 186 del 2014), cioè la procedura di collaborazione volontaria del contribuente con l'Amministrazione fiscale per l'emersione e il rientro in Italia di capitali detenuti all'estero. Per effetto della collaborazione volontaria viene garantita la non punibilità per alcuni reati fiscali relativi agli obblighi dichiarativi e il pagamento in misura ridotta delle sanzioni tributarie. La procedura (che non può essere utilizzata se la richiesta di accesso è presentata dopo che l'autore ha avuto conoscenza dell'inizio di attività di accertamento fiscale o di procedimenti penali per violazioni tributarie) opera per le violazioni dichiarative commesse sino al 30 settembre 2014. Il termine per esperire la procedura scade il 30 settembre 2015.

Rileva infatti come un ostacolo all'adesione alla predetta procedura sia rappresentato dal problema della corretta individuazione dei periodi d'imposta ancora accertabili alla data di presentazione della istanza di collaborazione volontaria e che, quindi, andranno «ricompresi» nella procedura.

Ricorda, in proposito, che per quanto riguarda le violazioni della dichiarazione dei redditi (ossia l'omessa indicazione e tassazione di redditi conseguiti in Italia o all'estero), gli anni da regolarizzare, per i Paesi *white list*, sono quelli dal 2010 (2009 in caso di omessa presentazione) al 2013.

Per i Paesi *black list*, tuttavia, opera la previsione dell'articolo 12, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2009, per cui i termini di accertamento sono raddoppiati; pertanto i termini per l'accertamento dell'infedele dichiarazione vanno dal 2006 (dal 2005 in caso di omessa dichiarazione) al 2013.

Il decreto-legge n. 192 del 2014 (articolo 10, comma 12-*quaterdecies*) ha eliminato il raddoppio dei termini per emettere

l'atto di contestazione per le violazioni da monitoraggio fiscale nella procedura di *voluntary disclosure*, con riferimento ai Paesi *black list* che abbiano stipulato accordi con l'Italia entro il 2 marzo 2015, al fine di consentire un effettivo scambio di informazioni fiscali e finanziarie.

In tale contesto l'applicazione della normativa dell'articolo 2 dello schema di decreto, in base alla quale il raddoppio dei termini scatta solo per i casi di presentazione della notizia di reato entro gli ordinari termini (sostanzialmente, salvo i casi di omessa dichiarazione, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione) comporterà automaticamente la neutralizzazione, ai fini del rientro dei capitali, dei periodi di imposta anteriori al 2010, in quanto gli eventuali reati tributari commessi dal 2006 al 2009, in conseguenza delle modifiche normative, non potranno fare scattare il raddoppio dei termini, in assenza della denuncia penale entro il 31 dicembre 2014.

Pertanto, le annualità ancora soggette ad accertamento tributario in caso di *voluntary disclosure* per attività detenute in Paesi *white list* o in Paesi *black list* divenuti collaborativi attraverso accordi sullo scambio di informazioni partono dal 2009 per le sanzioni da monitoraggio, e dal 2010 per quanto riguarda imposte e sanzioni sui redditi non dichiarati in caso di infedele dichiarazione (dal 2009 in caso di omessa dichiarazione).

Illustra quindi il Titolo III dello schema di decreto, che contiene la disciplina del regime dell'adempimento collaborativo, in attuazione dei principi di delega di cui all'articolo 6 della legge n. 23 del 2014. Esso prevede, al comma 1, l'introduzione di norme volte alla costruzione di un migliore rapporto tra fisco e contribuenti attraverso forme di comunicazione e cooperazione rafforzata, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali. A tal fine è prevista l'organizzazione di adeguate strutture dell'amministrazione finanziaria dedicate alle predette attività di comunicazione e cooperazione, facendo ricorso alle strutture e alle professionalità

già esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Inoltre la norma di delega stabilisce che le imprese di maggiori dimensioni devono costituire sistemi di gestione e controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel sistema dei controlli interni.

A fronte di ciò il comma 2 del predetto articolo 6 della legge n. 23 prevede minori adempimenti per i contribuenti, con la riduzione delle eventuali sanzioni, nonché forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata.

In particolare rileva come l'articolo 3, comma 1, dello schema di decreto istituisca tale regime collaborativo, che ha la finalità di promuovere l'adozione di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzate, basate sul reciproco affidamento tra l'amministrazione finanziaria e le società di maggiori dimensioni, nonché di favorire nel comune interesse la prevenzione e la risoluzione delle controversie in materia fiscale.

Per accedere al nuovo regime dell'adempimento collaborativo è necessario che il contribuente sia dotato di un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, ovvero del rischio di operare in violazione di norme o di principi tributari.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 l'adesione al regime è subordinata al possesso di determinati requisiti, indicati dall'articolo 4, comporta l'assunzione di doveri per l'amministrazione finanziaria e per il contribuente, indicati dall'articolo 5 e comporta una serie di vantaggi per entrambe le parti, indicati dall'articolo 6, che risiedono principalmente in un sollecito e preventivo esame dei casi dubbi e nella correlata riduzione dei controlli successivi e dell'eventuale contenzioso.

L'articolo 4 individua le caratteristiche essenziali del sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, il quale costituisce il requisito necessario per poter accedere al regime dell'adempimento collaborativo. In particolare, secondo il comma 1 tale sistema di controllo del rischio fiscale deve essere integrato nel sistema di governo aziendale

e di controllo interno. Viene comunque riconosciuta all'impresa autonomia nella scelta delle soluzioni organizzative più adeguate per il perseguimento degli obiettivi. Il sistema di controllo del rischio fiscale deve inoltre essere efficace e pertanto consentire un costante monitoraggio dei rischi fiscali nonché modificarsi al variare del contesto aziendale interno ed esterno.

Il sistema, oltre a consentire il fedele e tempestivo adempimento degli obblighi tributari, deve assicurare:

ai sensi della lettera *a*), una chiara attribuzione dei ruoli e delle responsabilità ai diversi settori dell'organizzazione dell'impresa in relazione ai rischi fiscali;

ai sensi della lettera *b*), efficaci procedure di rilevazione, misurazione, gestione e controllo dei rischi fiscali, volte anche a garantire il loro rispetto a tutti i livelli aziendali;

ai sensi della lettera *c*), efficaci procedure per rimediare ad eventuali carenze riscontrate nel funzionamento del sistema di controllo interno del rischio fiscale.

Il comma 2 prevede che, con cadenza almeno annuale, gli organi di gestione effettuino l'esame e la valutazione di una relazione che illustri, per gli adempimenti tributari posti in essere dall'impresa, le verifiche effettuate e i risultati emersi, le misure adottate per rimediare a eventuali carenze rilevate nonché le attività pianificate.

Passa quindi a illustrare l'articolo 5, il quale elenca i doveri posti a carico sia dell'Agenzia delle entrate sia dell'impresa, nell'ambito del regime dell'adempimento collaborativo.

Il comma 1 indica i doveri dell'Agenzia delle entrate, la quale è tenuta, sia in sede di ammissione al regime sia successivamente, ad operare una valutazione del sistema di controllo del rischio fiscale ispirata a criteri di trasparenza e di oggettività, nonché di ragionevolezza e proporzionalità.

In base alla lettera *a)* la valutazione può comportare, nel rispetto di tali principi, anche la proposta di interventi ritenuti necessari sul sistema di controllo interno.

Secondo la lettera *b)* l'Agenzia è tenuta a pubblicare periodicamente, sul proprio sito istituzionale, l'elenco aggiornato delle operazioni, strutture e schemi, che siano stati rilevati a seguito dell'interlocuzione con i contribuenti che aderiscono al regime, ritenuti di pianificazione fiscale aggressiva.

Ai sensi delle lettere *c)* e *d)* la relazione con i contribuenti deve inoltre essere improntata ai principi di trasparenza, collaborazione e correttezza, nell'intento di favorire un contesto fiscale di certezza e semplificazione degli adempimenti tributari.

La lettera *e)* prevede che l'Agenzia assicuri la disponibilità a esaminare preventivamente situazioni suscettibili di generare rischi fiscali significativi, nonché l'impegno a fornire risposta alle richieste dei contribuenti nel più breve tempo possibile.

Secondo la lettera *f)* l'Agenzia è altresì tenuta, nell'ambito della valutazione del sistema di controllo interno del rischio fiscale, a considerare le risultanze delle attività dei soggetti incaricati, in ciascuna impresa, della revisione contabile, nonché di quella dei loro colleghi sindacali e dei pareri degli organismi di vigilanza.

Segnala il comma 2, il quale indica invece i doveri del contribuente, che, da parte sua, oltre a istituire e gestire il sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, è tenuto, ai sensi della lettera *a)*, a dare attuazione alle eventuali modifiche del sistema ritenute necessarie dall'Agenzia delle entrate.

In base alle lettere *b)* e *c)* il contribuente deve tenere nei confronti dell'Agenzia delle entrate un comportamento collaborativo e trasparente, che si sostanzia sia nella comunicazione tempestiva ed esauriente dei rischi di natura fiscale, in particolare dei rischi relativi ad operazioni che possono rientrare nella pianificazione

fiscale aggressiva, sia nel fornire risposte alle richieste dell'Agenzia nel più breve tempo possibile.

Secondo la lettera *d)* gli impegni dell'impresa devono essere supportati dalla promozione di una cultura aziendale improntata a principi di onestà, correttezza e rispetto della normativa tributaria, assicurandone la completezza e l'affidabilità, nonché la conoscibilità a tutti i livelli aziendali.

L'articolo 6 disciplina gli effetti derivanti dall'adesione al regime dell'adempimento collaborativo.

In particolare, il comma 1 stabilisce che i contribuenti che aderiscono al regime dell'adempimento collaborativo possono pervenire con l'Agenzia delle entrate a una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali, attraverso forme di interlocuzione costante e preventiva su elementi di fatto, inclusa la possibilità dell'anticipazione del controllo.

Segnala come tale previsione offra l'opportunità di gestire le situazioni di incertezza attraverso un confronto preventivo su elementi di fatto, che può ricomprendere anche l'anticipazione del controllo e si presta, pertanto, a prevenire e a risolvere anticipatamente le potenziali controversie fiscali.

Il comma 2 disciplina una procedura abbreviata di interpello preventivo in merito all'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti nei quali il contribuente ravvisa dei rischi fiscali. Al riguardo la disposizione prevede che a seguito della richiesta di interpello da parte del contribuente, l'Agenzia delle entrate valuta l'idoneità della domanda e la sufficienza della documentazione prodotta entro quindici giorni dal ricevimento della stessa. Entro quarantacinque giorni decorrenti dal ricevimento della domanda ovvero della documentazione integrativa, ove richiesta con effetto interruttivo del suddetto termine, l'Agenzia delle entrate deve rispondere all'interpello. Successivamente il contribuente deve comunicare all'Agenzia il comportamento effettivamente te-

nuto qualora difforme da quanto rappresentato nel parere rilasciato dall'Agenzia delle entrate.

La disciplina dei termini e delle modalità applicative della procedura abbreviata dell'interpello preventivo sono demandate a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo.

In merito ricorda che l'articolo 6, comma 3, della legge n. 23 del 2014 prevede che nell'introduzione delle norme relative alla comunicazione e cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria e alla gestione del rischio fiscale, il Governo possa, altresì, prevedere incentivi sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzione delle eventuali sanzioni, nonché forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata.

Il comma 3 prevede la riduzione della metà delle sanzioni amministrative applicabili (e comunque in misura non superiore al minimo edittale) per i rischi fiscali comunicati in modo tempestivo ed esauriente all'Agenzia delle entrate prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali, qualora l'Agenzia non condivida la posizione del contribuente. La loro riscossione è in ogni caso sospesa fino alla definitività dell'accertamento.

Il comma 4 prevede che, in caso di denuncia per reati fiscali, l'Agenzia comunica alla Procura della Repubblica se il contribuente ha aderito al regime di adempimento collaborativo, fornendo, se richiesta, ogni utile informazione in ordine al controllo del rischio fiscale e all'attribuzione di ruoli e responsabilità previsto dal sistema di controllo interno del rischio fiscale.

Il comma 5 prevede, come ulteriore effetto del regime collaborativo, che l'elenco dei contribuenti che hanno aderito al regime sia pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia delle entrate.

Il comma 6 stabilisce che i contribuenti che aderiscono al regime non sono tenuti

a prestare garanzia per il pagamento dei rimborsi delle imposte, sia dirette sia indirette.

L'articolo 7 disciplina la procedura per l'adesione al regime dell'adempimento collaborativo, individuando le relative competenze amministrative.

In particolare, il comma 1 attribuisce, in via esclusiva, all'Agenzia delle entrate la competenza per lo svolgimento dei controlli e delle attività relativi al regime di adempimento collaborativo, nei confronti dei contribuenti che aderiscono a tale regime.

Pertanto l'Agenzia è l'amministrazione competente sia per la valutazione del sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale dei contribuenti che aderiscono al regime, sia per lo svolgimento delle nuove modalità di interlocuzione costante e preventiva, anche con riferimento al rilascio del parere nell'ambito della procedura abbreviata di interpello preventivo.

Il comma 2 prevede che i contribuenti in possesso dei requisiti possono presentare domanda di ammissione al regime utilizzando il modello che deve essere pubblicato sul sito istituzionale della Agenzia delle entrate, la quale, una volta verificata la presenza di un efficace sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale che risponda ai requisiti previsti all'articolo 4 dello schema, comunica ai contribuenti l'ammissione al regime entro centoventi giorni successivi alla presentazione della domanda.

La disposizione specifica che il regime si applica al periodo d'imposta vigente nel momento in cui la richiesta di adesione è trasmessa all'Agenzia. I contribuenti possono rinunciare al regime in un qualunque momento, comunicandolo all'Agenzia delle entrate. In assenza di rinuncia, il regime si intende tacitamente rinnovato.

Il comma 3 prevede che qualora l'Agenzia delle entrate rilevi la perdita dei requisiti ovvero l'inosservanza degli impegni a carico del contribuente (indicati dall'articolo 5, comma 2, dello schema di de-

creto) può dichiarare l'esclusione del contribuente dal regime con provvedimento motivato.

Il comma 4 individua, in fase di prima applicazione, i destinatari del nuovo regime.

In dettaglio, ai sensi della lettera *a*) il regime è riservato ai contribuenti di maggiori dimensioni che conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a 10 miliardi di euro. Possono aderire al nuovo regime anche i contribuenti che hanno presentato istanza di adesione al Progetto Pilota sul Regime di Adempimento Collaborativo del 2013, dotati di un sistema di controllo interno per la gestione del rischio fiscale e che conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro.

A tale ultimo proposito rammenta che il 25 giugno 2013 l'Agenzia delle entrate ha invitato i grandi contribuenti a inviare, entro il 31 luglio 2013, la propria richiesta di adesione, su base volontaria, al gruppo di imprese che sarebbero state selezionate per far parte del « Progetto Pilota » in tema di « *cooperative compliance* ». In merito l'Agenzia delle entrate ha richiesto la preventiva adozione da parte del contribuente di un modello di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 231 del 2001, ovvero un sistema di gestione e controllo del rischio fiscale (cd. *Tax Control Framework*). Secondo quanto emerge dal sito dell'Agenzia, risultano pervenute 84 candidature riconducibili a 55 gruppi societari, per il 53 per cento italiani, il 32 per cento europei e la restante parte, extra europei. In termini di fatturato, le imprese che hanno espresso la

volontà di aderire al progetto rappresentano circa il 10 per cento del fatturato complessivo ascrivibile ai grandi contribuenti per l'anno di imposta 2011.

La lettera *b*) del comma 4 precisa che, in fase di prima applicazione, la competenza circa attività amministrative relative al regime collaborativo è attribuita alla Direzione Centrale Accertamento; la disposizione specifica che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri in base ai quali potranno, progressivamente, aderire al regime gli ulteriori contribuenti che conseguono un volume di affari o di ricavi inferiore al predetto importo di 10 miliardi e, comunque, non inferiore a cento milioni di euro ovvero appartenenti a gruppi di imprese (in questo secondo caso non è indicato un limite di fatturato).

Il comma 5 demanda ad uno o più provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate il compito di disciplinare le modalità di applicazione del regime di adempimento collaborativo.

L'articolo 8 dello schema reca la clausola di invarianza finanziaria, disponendo che dall'attuazione del decreto non debbano derivare ulteriori oneri a carico delle finanze pubbliche, in quanto le amministrazioni interessate devono provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

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

La seduta termina alle 14.25.

ALLEGATO

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (C. 2994 Governo e abb.).**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 nuovo testo del disegno di legge C. 2994, recante « Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti », come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente, e abbinata proposte di legge,

sottolineato come il disegno di legge rechi una serie di misure incisive per rafforzare l'efficacia del sistema scolastico, educativo e formativo nazionale, che costituisce uno degli snodi fondamentali per lo sviluppo non solo economico, ma soprattutto sociale e civile del Paese;

rilevato peraltro come il provvedimento investa solo marginalmente gli ambiti di competenza della Commissione Finanze,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 18, il quale istituisce un credito d'imposta per i soggetti che effettuano erogazioni liberali in denaro a favore di tutti gli istituti del sistema nazionale di istruzione per la realizzazione di nuove strutture scolastiche, per la manutenzione e il potenziamento di quelle esistenti e per il sostegno a interventi che migliorino l'occupabilità degli studenti, valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire se e in che misura tale agevolazione sia cumulabile con la detrazione delle spese di frequenza delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione e delle scuole superiori di secondo grado prevista dall'articolo 19 del disegno di legge, il quale da parte sua specifica che la detrazione stessa non è cumulabile con l'altra detrazione già prevista dall'articolo 15, comma 1, lettera i-*octies*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (TUIR) con riferimento alle erogazioni liberali in favore degli istituti scolastici finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa;

b) con specifico riferimento al comma 5 dell'articolo 18, il quale prevede che gli istituti scolastici beneficiari delle erogazioni liberali devono pubblicare sul proprio sito internet e sul portale telematico del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il dato relativo all'ammontare delle donazioni ricevute e al loro utilizzo, valuti il Governo l'opportunità di esplicitare se la norma intenda fare riferimento al Portale unico dei dati della scuola di cui all'articolo 16 del disegno di legge, integrando in tal caso, allo stesso articolo 16, l'elenco delle informazioni da pubblicare sul Portale stesso.