

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1122

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAPEZZONE, CAUSI, BERNARDO, SOTTANELLI,
BARBANTI, BARGERÒ, BUSIN, CAPELLI, MAIETTA**

Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita

Presentata il 31 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riprende integralmente il contenuto del disegno di legge d'iniziativa del Governo atto Camera n. 5291 («Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita»), come approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2012. Tale disegno di legge, successivamente esaminato in sede referente dalla Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, non è riuscito infatti a concludere il proprio *iter* parlamentare, a causa delle turbolenze politiche che segnarono l'ultimissima fase della precedente legislatura e che portarono allo scioglimento

anticipato delle Camere nel dicembre del 2012.

La proposta di legge intende dunque riproporre all'attenzione del Parlamento il lavoro svolto sui temi della revisione del sistema tributario nel corso della XVI legislatura, che avevano visto coagularsi un consenso amplissimo da parte di quasi tutti i gruppi politici, prima nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Finanze, quindi in occasione della discussione da parte dell'Assemblea della Camera e dell'esame presso la 6^a Commissione del Senato.

In tale contesto la ripresentazione del progetto di legge, in un testo identico a quello approvato dalla Camera, intende

favorire la ripresa dei lavori parlamentari su tali questioni, con l'auspicio di potersi avvalere, ove sussistano le necessarie condizioni politiche, della previsione regolamentare di cui all'articolo 107, comma 1, del Regolamento della Camera, ai sensi della quale, per i progetti di legge rappresentati nei primi sei mesi della nuova legislatura in un testo identico a quello già approvato dalla Camera dei deputati nella legislatura precedente, può essere abbreviato a quindici giorni il termine entro il quale la Commissione è chiamata a concludere l'esame in sede referente. È infatti fondamentale che il tema della riforma del fisco, di cui la proposta di legge potrebbe costituire un significativo tassello, sia posto quanto prima al centro del dibattito parlamentare, individuando in tempi rapidi alcune soluzioni alle esigenze di semplificazione, tutela dei diritti dei contribuenti e riduzione della pressione tributaria sulle famiglie e le imprese che l'attuale recessione economica rende ancora più ineludibili.

Passando ad illustrare il contenuto della proposta, essa si compone di 4 articoli (nei quali erano stati accorpatisi, durante l'esame in Commissione alla Camera, i 17 articoli dell'originario disegno di legge n. 5291), concernenti le procedure di delega (articolo 1); la revisione del catasto dei fabbricati nonché norme in materia di evasione ed erosione fiscale (articolo 2); la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale, norme in materia di tutoraggio, semplificazione fiscale e revisione del sistema sanzionatorio, la delega per la razionalizzazione organizzativa dell'Amministrazione finanziaria, nonché la revisione del contenzioso e della riscossione degli enti locali (articolo 3); la delega per la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni, nonché per la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e di imposte indirette e in materia di giochi pubblici (articolo 4).

Più in dettaglio, l'articolo 1, comma 1, include, tra i principi generali di delega, il rispetto dei principi dello Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, con particolare riferimento all'articolo 3, in materia di efficacia

temporale delle norme tributarie, e la necessità di coordinare i decreti legislativi con quanto stabilito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, nonché con gli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti e di adeguamento ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea.

Il comma 2 stabilisce una procedura rinforzata per il parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi, ai sensi della quale il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione, decorso il quale i decreti possono essere comunque adottati.

L'articolo 2, ai commi 1 e 2, interviene sul sistema degli estimi catastali degli immobili, al fine di correggere le sperequazioni insite nelle attuali rendite catastali, accentuate dalle previsioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 che hanno anticipato in via sperimentale l'imposta municipale propria (IMU). Tra i principi e criteri direttivi da applicare per la determinazione del valore catastale delle unità immobiliari urbane censite al catasto fabbricati il comma 1 indica, in particolare: il coinvolgimento dei comuni nel processo di revisione delle rendite; la definizione degli ambiti territoriali del mercato immobiliare; il riferimento ai valori normali approssimati dai valori medi ordinari di mercato degli immobili, ovvero al criterio del costo; la revisione delle definizioni delle destinazioni d'uso; la determinazione del valore patrimoniale utilizzando la superficie dell'unità immobiliare in luogo del numero dei vani attualmente utilizzato; la determinazione della rendita media facendo riferimento ai redditi di locazione medi o a specifici saggi di redditività; l'adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite.

Inoltre, per gli immobili di riconosciuto interesse storico e artistico, il valore patrimoniale deve essere determinato tenendo conto dei più gravosi oneri di

manutenzione e del complesso dei vincoli legislativi. Il comma 2 ridefinisce le competenze delle commissioni censuarie, provinciali e centrale, cui è anche attribuito il compito di validare le funzioni statistiche utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite degli immobili, al fine di coinvolgere nel procedimento di revisione degli estimi un soggetto terzo garante della procedura amministrativa di costruzione delle tariffe d'estimo, quale può essere considerata, in ragione della sua composizione, la commissione censuaria. Si prevede inoltre che i contribuenti potranno chiedere la rettifica delle nuove rendite attribuite, con obbligo di risposta entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza. Contestualmente all'entrata in vigore dei nuovi valori, dovranno altresì essere aggiornati i trasferimenti perequativi attraverso i fondi di riequilibrio e i fondi perequativi della finanza comunale.

Il comma 3 precisa quindi che la riforma del catasto deve avvenire a invarianza di gettito, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'IMU, tenendo conto, in quest'ultimo caso, delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare, così come riflesse nell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

L'intervento di riforma è anche orientato a proseguire il contrasto all'evasione e all'elusione nonché a intervenire sui fenomeni di erosione fiscale (cosiddette *tax expenditures*), con l'obiettivo di eliminare distorsioni e rendere più efficiente il sistema economico. A questo fine l'articolo 2, comma 6, inserisce nelle procedure di bilancio la redazione di un rapporto sulle spese fiscali, il comma 7 delega il Governo a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che risultino ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze socio-economiche, ovvero che costituiscano una duplicazione, mentre il comma 5 dell'articolo 2 prevede la redazione di un rapporto sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale.

Su questi temi le norme di delega intendono perseguire un duplice obiettivo: da un lato garantire — in tale opera di revisione delle *tax expenditures* — la tutela,

oltre che della famiglia e della salute, dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da imprese minori e dei redditi da pensione; dall'altro, migliorare le procedure e gli strumenti di stima e monitoraggio dell'evasione. A quest'ultimo fine il comma 4 dell'articolo 2 prevede la predisposizione di un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, che fornisca una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione, con la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale, e che individui le linee di intervento e prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione e per stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Nella redazione del rapporto, il Ministero dell'economia e delle finanze dovrà avvalersi, oltre che dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), della Banca d'Italia e delle altre amministrazioni interessate, anche del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative e delle autonomie locali.

In relazione al tema dell'evasione fiscale si prevede che le maggiori somme recuperate debbano essere prioritariamente destinate alla riduzione della pressione fiscale. A tal fine il comma 8 dell'articolo 2 definisce un collegamento, nell'ambito delle procedure di bilancio, tra recupero dell'evasione, revisione delle spese fiscali e riduzione della pressione fiscale, conferendo una delega al Governo per coordinare le disposizioni in tema di monitoraggio dell'evasione e dell'erosione fiscale con le predette procedure, definendo in particolare le regole di alimentazione del Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, istituito dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Un ulteriore aspetto trattato dalla proposta di legge riguarda la certezza del sistema tributario: a tale proposito l'articolo 3 affronta il delicatissimo tema della definizione dell'abuso del diritto, concetto sorto in sede giurisprudenziale ed inteso come uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta,

ancorché la condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione. A tale proposito il comma 1, lettera *b*), garantisce al contribuente la scelta tra regimi fiscali alternativi quando l'operazione posta in essere sia giustificata da ragioni extrafiscali non marginali, comprese quelle che rispondano ad esigenze di natura organizzativa e determinino un miglioramento strutturale e funzionale dell'azienda del contribuente. Inoltre, la lettera *d*) del medesimo comma 1 pone a carico dell'amministrazione finanziaria l'onere di dimostrare il disegno abusivo, addossando invece al contribuente l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali atte a giustificare l'operazione.

Per stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali il comma 2 dell'articolo 3 prevede l'introduzione di norme volte alla costruzione di un migliore rapporto tra fisco e contribuenti attraverso forme di comunicazione e cooperazione rafforzata. In tale prospettiva il medesimo comma 2 prevede che le imprese di maggiori dimensioni costituiscano sistemi aziendali strutturati di gestione e controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel sistema dei controlli interni. A fronte di ciò il comma 5 dell'articolo 3 prevede minori adempimenti per i contribuenti, con la riduzione delle eventuali sanzioni, nonché forme premiali, consistenti in una riduzione degli adempimenti, in favore dei contribuenti che aderiscano ai predetti meccanismi di tutoraggio, i quali potranno utilizzare, inoltre, ai sensi del comma 3, un interpello preventivo specifico con procedura abbreviata.

Il comma 4 dell'articolo 3 delega il Governo ad ampliare l'ambito applicativo degli istituti del tutoraggio, mentre il comma 6 delega il Governo a intervenire sulla rateazione dei debiti tributari, attraverso la semplificazione degli adempimenti amministrativi e patrimoniali a carico dei contribuenti, nonché sulla possibilità, per questi ultimi, di richiedere la dilazione del pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove dimostri di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

Il comma 7 prevede la revisione della disciplina degli interpelli, mentre con il

comma 8 si intende attuare una semplificazione sistematica e un riordino dei regimi fiscali, al fine di eliminare « complessità superflue », rivedere complessivamente gli adempimenti tributari, soprattutto quelli superflui o scarsamente utili, nonché rivedere le funzioni dei sostituti d'imposta, dei centri di assistenza fiscale e degli intermediari fiscali.

Il comma 9 prevede poi la revisione del sistema delle sanzioni penali e amministrative, che deve essere attuata secondo criteri di predeterminazione e proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, dando rilievo alla configurazione del reato tributario per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 138 del 2011. Al riguardo si contempla la revisione del regime della dichiarazione infedele e la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi, ovvero di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità. In tale contesto si prevede che l'autorità giudiziaria possa affidare i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari in custodia giudiziale agli organi della polizia giudiziaria che ne facciano richiesta, al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative.

Il Governo, inoltre, è delegato a definire la portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini di accertamento (articolo 3, comma 10), prevedendosi che tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio della denuncia entro un termine correlato allo spirare del termine ordinario di decadenza, fatti comunque salvi gli effetti dei controlli già notificati alla data di entrata in vigore dei decreti delegati. L'articolo 3, comma 11, indica quindi i principi e i criteri da perseguire nell'introduzione di norme volte al rafforzamento dei controlli fiscali, in particolare con il rafforzamento del contrasto alle frodi carosello in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché agli abusi nelle attività di *money transfer* e

di trasferimento di immobili, segnatamente rafforzando i controlli mirati, possibilmente in sinergia con altre autorità pubbliche. A tale riguardo la lettera *b*) del medesimo comma 11 stabilisce l'obbligo di garantire la riservatezza nell'attività conoscitiva e di controllo fino alla completa definizione dell'accertamento, che deve essere ispirato al principio di riduzione al minimo degli ostacoli al normale svolgimento dell'attività economica del contribuente. Deve inoltre essere rispettato il principio di proporzionalità e vengono rafforzati i meccanismi di contraddittorio con il contribuente.

La lettera *c*) prevede poi che, nella riforma dell'attività di controllo, siano potenziati e razionalizzati i metodi di pagamento sottoposti a tracciabilità, promuovendo adeguate forme di coordinamento con i Paesi esteri, in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea. Infine si prevede che sia potenziato l'utilizzo della fatturazione elettronica.

Si prevede inoltre, all'articolo 3, comma 12, il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente, attraverso l'estensione della conciliazione giudiziale alle controversie di competenza delle Commissioni tributarie e il miglioramento dell'efficienza delle Commissioni medesime mediante la redistribuzione territoriale del personale giudicante.

Il medesimo comma 12 dispone inoltre, alla lettera *c*), il riordino della riscossione delle entrate locali, al fine di assicurare certezza, efficienza ed efficacia, competitività e trasparenza a tale settore ed onde evitare il rischio che il venir meno del ruolo di Equitalia nel campo della riscossione degli enti locali, determini il moltiplicarsi, in tale ambito, di una serie di inutili strutture burocratiche dedicate all'attività di riscossione, che avrebbe effetti deleteri, sia sotto il profilo dell'efficienza, sia sotto quello dei costi.

In questa prospettiva uno specifico criterio di delega, dettato dalla lettera *c*), numero 1), del comma 14 dell'articolo 3 contempla la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973), per adattarle alle peculiarità della riscossione locale. Si

prevede inoltre, al numero 2) della citata lettera *c*), la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati e relativi contratti di affidamento o di servizio, nonché l'introduzione di strumenti di controllo, la pubblicità dei principali elementi dei contratti stipulati, così come l'allineamento degli oneri e dei costi del servizio di riscossione.

A tali fini i numeri 3), 4), 5) e 6) della medesima lettera *c*) stabiliscono che l'affidamento dei servizi di riscossione locale avvenga nel rispetto della normativa europea, oltre che valorizzando le competenze tecniche accumulate nel gruppo Equitalia, che le attività di riscossione siano assoggettate a regole pubblicistiche e che i soggetti ad essa preposte operino secondo un codice deontologico, prevenendo a tal fine specifiche cause di incompatibilità per gli esponenti aziendali e per chi riveste ruoli apicali negli enti affidatari dei servizi di riscossione.

Tra i principi e i criteri direttivi relativi alla tutela dei contribuenti, le lettere da *d*) a *g*) prevedono: l'impignorabilità di alcune categorie di beni strumentali all'esercizio di arti, imprese e professioni; l'estensione dell'ambito applicativo dell'istituto della rateazione dei debiti tributari, in connessione a comprovate situazioni di difficoltà finanziaria; la riduzione delle sanzioni in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi; il progressivo superamento del principio della compensazione delle spese all'esito del giudizio; il monitoraggio del contenzioso tributario per verificare le scelte dell'amministrazione finanziaria in merito alla gestione delle controversie.

L'articolo 4 reca i principi e i criteri direttivi cui deve uniformarsi il Governo nell'introdurre norme per la ridefinizione dell'imposizione sui redditi di impresa e per la disciplina dei regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni.

Sotto il primo profilo, il comma 1, lettera *a*), prevede che i decreti legislativi dispongano l'assimilazione delle imposte sui redditi di impresa (anche in forma associata) prodotti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), con assoggettamento a un'imposta sul reddito imprenditoriale, la cui

aliquota è proporzionale e allineata a quella dell'imposta sul reddito delle società (IRES).

Resta ferma la deducibilità dalla base imponibile delle somme prelevate dall'imprenditore e dai soci, che concorreranno alla formazione del reddito IRPEF.

Sotto il secondo profilo, la lettera *b*) del medesimo comma 1 delega il Governo a introdurre regimi semplificati per i contribuenti di minori dimensioni e, per i contribuenti « minimi », regimi sostitutivi forfetari con invarianza dell'ammontare di imposta dovuto, anche con eventuali differenziazioni in funzione del settore economico e del tipo di attività svolta e istituti premiali per le nuove attività produttive, in coerenza con le norme già vigenti in materia di premialità. Inoltre la lettera *c*) conferisce una delega al Governo per introdurre forme di opzionalità.

Con riferimento specifico alle tematiche concernenti l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), il comma 2 dell'articolo 4 prevede che, nell'esercizio della delega recata dal comma 1, si chiarisca la definizione di « autonoma organizzazione » ai fini dell'assoggettamento dei professionisti e dei piccoli imprenditori a tale imposta.

Allo stesso tempo, ai sensi del comma 3, la revisione del reddito d'impresa è volta a migliorare la certezza e la stabilità del sistema fiscale. In particolare, si prescrive: l'introduzione di norme volte a ridurre le incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta e per favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia; l'introduzione di criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione del bilancio, estendendo il regime fiscale previsto per le procedure concorsuali anche ai nuovi istituti introdotti dalla riforma fallimentare e dalla normativa sul sovraindebitamento; la revisione della disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere, con particolare riferimento, tra l'altro, al regime dei lavoratori all'estero; la revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi. In tale contesto uno specifico principio di delega, recato dalla lettera *d*) del comma 3, prevede la revisione, la razionalizzazione

e il coordinamento della disciplina delle società di comodo e del regime dei beni assegnati ai soci o ai loro familiari, con il duplice obiettivo di evitare vantaggi fiscali dall'uso dei predetti istituti e di dare continuità all'attività produttiva in caso di trasferimento della proprietà, anche tra familiari.

Per quanto riguarda i profili relativi all'IVA, l'articolo 4, comma 4, stabilisce la semplificazione dei sistemi speciali e l'attuazione del regime del gruppo IVA, mentre il comma 5 delega il Governo ad introdurre norme per la revisione delle altre imposte indirette, attraverso la semplificazione degli adempimenti, la razionalizzazione delle aliquote, nonché l'accorpamento o la soppressione di fattispecie particolari.

Il comma 6 dell'articolo 4 contiene un'ulteriore delega in materia di giochi pubblici, confermando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio ed autorizzatorio, ritenuto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi. Nell'ambito della norma di delega il comma 7 prevede — oltre ad una raccolta sistematica della disciplina e ad un riordino del prelievo erariale sui singoli giochi — specifiche disposizioni volte, tra l'altro, a: tutelare i minori dalla pubblicità dei giochi e a contrastare i fenomeni di ludopatia; definire le fonti di regolazione dei diversi aspetti legati all'imposizione, nonché alla disciplina dei singoli giochi, per i quali si dispone una riserva di legge esplicita alla legge ordinaria o agli atti aventi forza di legge ordinaria; riordinare la disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi; rivisitare il meccanismo degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari; rivedere i controlli e l'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, nonché il sistema sanzionatorio; rafforzare la disciplina in materia di trasparenza, requisiti soggettivi e onorabilità dei soggetti che controllano le società concessionarie dei giochi; razionalizzare la rete territoriale di raccolta del gioco e rivedere la disciplina delle licenze di pubblica sicurezza in materia.

La lettera *l)* del predetto comma 7 dispone, altresì, il rilancio del settore ippico, anche attraverso l'istituzione dell'Unione ippica italiana, cui sono attribuite funzioni, fra l'altro, di organizzazione degli eventi ippici, di controllo di primo livello sulla regolarità delle corse, di ripartizione e di rendicontazione del fondo annuale di dotazione per lo sviluppo e la promozione del settore ippico. In tale ambito il numero 2) della lettera *l)* prevede che il predetto fondo sia alimentato mediante quote versate dagli iscritti all'Unione ippica italiana, nonché mediante quote della raccolta delle scommesse ippiche, del gettito derivante da scommesse su eventi ippici virtuali e da giochi pubblici raccolti all'interno degli ippodromi, attraverso la cessione dei diritti televisivi sugli eventi ippici, nonché di eventuali contributi erariali straordinari decrescenti fino all'anno 2017. Inoltre la norma di delega prevista rispettivamente ai numeri

3) e 4), della medesima lettera *l)*, attribuisce al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali le funzioni di regolazione e controllo di secondo livello sul settore delle corse ippiche, oltre a prevedere il riordino della disciplina sulle scommesse ippiche.

In conclusione, nell'evidenziare l'ampiezza e rilevanza delle questioni affrontate dalla proposta di legge, auspichiamo che sia possibile giungere quanto prima, non solo in accordo tra tutte le forze di maggioranza, ma anche con l'apporto costruttivo dei gruppi di opposizione, nonché attraverso le opportune sinergie con l'altro ramo del Parlamento, all'approvazione di un intervento riformatore che, sebbene certamente non esaustivo di tutte le problematiche che interessano il sistema tributario nazionale, rappresenterebbe comunque un segnale importante di attenzione rispetto alle esigenze del Paese in questo campo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, procedura e disposizione finanziaria).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale. I decreti legislativi sono adottati secondo i principi e criteri direttivi indicati nella presente legge, nel rispetto dei principi dello statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, con particolare riferimento all'articolo 3, in materia di efficacia temporale delle norme tributarie, e in coerenza con quanto stabilito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, nonché con gli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti e di adeguamento ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di dieci giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora la proroga sia concessa, i termini per l'emanazione dei decreti legislativi sono prorogati di dieci giorni. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato.

3. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

4. Il Governo è autorizzato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione dei testi unici e delle disposizioni organiche che regolano le relative materie, provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

6. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

7. Dai decreti legislativi di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.

ART. 2.

(Revisione del catasto dei fabbricati, stime e monitoraggio dell'evasione fiscale e disposizioni in materia di erosione fiscale).

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una

revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati su tutto il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita, applicando, in particolare, per le unità immobiliari urbane censite nel catasto dei fabbricati i seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare, ai sensi della legislazione vigente, il coinvolgimento dei comuni nel cui territorio sono collocati gli immobili, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti;

b) definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento;

c) operare con riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

d) rideterminare le definizioni delle destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali, tenendo conto delle mutate condizioni economiche e sociali e delle conseguenti diverse utilizzazioni degli immobili;

e) determinare il valore patrimoniale medio ordinario secondo i seguenti parametri:

1) per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria, mediante un processo estimativo che:

1.1) utilizza il metro quadrato come unità di consistenza, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;

1.2) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune;

1.3) qualora i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche di cui al presente numero, applica la metodologia di cui al numero 2);

2) per le unità immobiliari a destinazione catastale speciale, mediante un processo estimativo che:

2.1) opera sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale;

2.2) qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, utilizza il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, e il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente;

3) per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico e artistico, come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, mediante un processo estimativo che:

3.1) considera i particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione;

3.2) considera il complesso di vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione e al restauro;

3.3) considera l'apporto alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico nazionale;

f) determinare la rendita media ordinaria per le unità immobiliari mediante un processo estimativo che:

1) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, qualora sussistano dati consolidati nel mercato delle locazioni;

2) qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, mediante l'applicazione ai valori patrimoniali di specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

g) prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento.

2. Il Governo è delegato, altresì, ad emanare, con i decreti legislativi di cui al comma 1, norme dirette a:

a) ridefinire le competenze delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, anche al fine di validare le funzioni statistiche di cui al comma 1, lettera e), numero 1.2), e lettera f), numero 1), e di prevedere procedure pregiudiziali per la definizione delle controversie, e modificare la loro composizione, assicurando la presenza in esse di rappresentanti dell'Agenzia delle entrate e di rappresentanti degli enti locali, i cui criteri di nomina sono fissati d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di professionisti e di docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, di esperti di statistica e di econometria, nonché di magistrati appartenenti rispettivamente alla giurisdizione ordinaria e amministrativa;

b) assicurare la collaborazione tra l'Agenzia delle entrate e i comuni, con particolare riferimento alla raccolta e allo scambio delle informazioni necessarie all'elaborazione dei valori patrimoniali e delle rendite, introducendo piani operativi, concordati tra comuni o gruppi di comuni e l'Agenzia, volti a stabilire modalità e tempi certi per il rispetto di tali piani;

c) prevedere per l'Agenzia delle entrate la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini professionali;

d) garantire, a livello nazionale da parte dell'Agenzia delle entrate, l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza dei valori e dei redditi rispetto ai dati di mercato nei rispettivi ambiti territoriali;

e) utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, nel quadro della collaborazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, compresi quelli telematici, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio;

f) procedere alla ricognizione, al rioridino, alla variazione e all'abrogazione delle norme vigenti che regolano il sistema catastale dei fabbricati;

g) individuare, a conclusione del complessivo processo di revisione catastale, il periodo d'imposta dal quale sono applicate le nuove rendite e i nuovi valori patrimoniali;

h) garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale propria (IMU), tenendo conto, nel caso delle detrazioni relative all'IMU, delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e della composizione del nucleo familiare, come rappresentate nell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE);

i) prevedere specifiche regole procedurali che garantiscano, in sede di revisione generale del catasto, la possibilità per il contribuente di richiedere, in sede di autotutela, una rettifica delle nuove rendite attribuite, con obbligo di risposta entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza;

l) prevedere, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, l'aggiornamento delle modalità di distribuzione dei trasferimenti perequativi attraverso i

fondi di riequilibrio e i fondi perequativi della finanza comunale.

3. Dall'attuazione dei commi 1 e 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, per le attività previste dai medesimi commi 1 e 2 devono prioritariamente essere utilizzate le strutture e le professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

4. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a:

a) definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando, a tal fine, criteri trasparenti e stabili nel tempo, dei quali deve essere garantita un'adeguata pubblicizzazione;

b) prevedere che i risultati siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;

c) istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate; la commissione, che si avvale del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle autonomie locali, redige un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, al fine di:

1) diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

2) valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva,

effettuando una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva;

3) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;

4) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;

5) individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.

5. Il Governo redige annualmente, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte riscosse e accertate nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione delle dichiarazioni; il rapporto indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, le aggiorna e confronta i risultati con gli obiettivi evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5, il Governo redige altresì annualmente un rapporto, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali, intendendosi per tale qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, sulla base di metodi e di criteri stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa, eventualmente prevedendo l'istituzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'econo-

mia e delle finanze e dalle altre amministrazioni interessate, senza diritto a gettoni di presenza, rimborsi o compensi.

7. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità di tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente. Il Governo è altresì delegato a procedere, con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate con l'attuazione del comma 6 e del presente comma, alla razionalizzazione e alla stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti.

8. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a coordinare le norme di attuazione dei criteri di delega di cui ai commi 4 e 7 con le vigenti procedure di bilancio, definendo in particolare le regole di alimentazione del Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, di cui all'articolo 2, comma 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

ART. 3.

(Disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale, tutoraggio, semplificazione, revisione del sistema sanzionatorio e revisione del contenzioso e della riscossione degli enti locali).

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, la revisione delle vigenti disposizioni antie-

lusive al fine di unificarle al principio generale del divieto dell'abuso del diritto, in applicazione dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire la condotta abusiva come uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta, ancorché tale condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione;

b) garantire la libertà di scelta del contribuente tra diverse operazioni comportanti anche un diverso carico fiscale e, a tal fine:

1) considerare lo scopo di ottenere indebiti vantaggi fiscali come causa prevalente dell'operazione abusiva;

2) escludere la configurabilità di una condotta abusiva se l'operazione è giustificata da ragioni extrafiscali non marginali; stabilire 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;

c) prevedere l'inopponibilità degli strumenti giuridici di cui alla lettera *a)* all'amministrazione finanziaria e il conseguente potere della stessa di disconoscere il relativo risparmio di imposta;

d) disciplinare il regime della prova ponendo a carico dell'amministrazione finanziaria l'onere di dimostrare il disegno abusivo e le 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 giustifichino il ricorso a tali strumenti;

e) prevedere una formale e puntuale individuazione della condotta abusiva

nella motivazione dell'accertamento fiscale, a pena di nullità dell'accertamento stesso;

f) prevedere specifiche regole procedurali che garantiscano un efficace contraddittorio con l'amministrazione finanziaria e salvaguardino il diritto di difesa in ogni fase del procedimento di accertamento tributario.

2. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme che prevedano forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, nonché, per i soggetti di maggiori dimensioni, la previsione di sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni.

3. Il Governo è altresì delegato a prevedere, nell'introduzione delle norme di cui al comma 2, incentivi sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzioni delle eventuali sanzioni, nonché forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata.

4. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni per revisionare e per ampliare il sistema di tutoraggio al fine di garantire una migliore assistenza ai contribuenti, in particolare a quelli di minori dimensioni e operanti come persone fisiche, per l'assolvimento degli adempimenti, per la predisposizione delle dichiarazioni e per il calcolo delle imposte, nonché al fine di assisterli nel processo di consolidamento della capacità fiscale correlato alla crescita e alle caratteristiche strutturali delle imprese.

5. Nell'introduzione delle norme di cui al comma 4 il Governo prevede l'istituzione di forme premiali, consistenti in una riduzione degli adempimenti, in favore dei contribuenti che aderiscano ai meccanismi di tutoraggio.

6. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni volte ad ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione

dei debiti tributari, in coerenza con la finalità della lotta all'evasione fiscale e contributiva e con quella di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, in particolare:

a) semplificando gli adempimenti amministrativi e patrimoniali a carico dei contribuenti che intendono avvalersi del predetto istituto;

b) consentendo al contribuente, anche ove la riscossione del debito sia concentrata nell'atto di accertamento, di richiedere la dilazione del pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove dimostri di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

7. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni per la revisione generale della disciplina degli interpelli, allo scopo di garantirne una maggiore omogeneità, anche ai fini di una migliore tutela giurisdizionale e di una maggiore tempestività nella redazione dei pareri.

8. Il Governo è delegato a provvedere, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1:

a) alla revisione sistematica dei regimi fiscali e al loro riordino, al fine di eliminare complessità superflue;

b) alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni, ovvero che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità;

c) alla revisione, a fini di semplificazione, delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei centri di assistenza fiscale e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'utilizzo dei sistemi informatici.

9. Il Governo è delegato a procedere, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, alla revisione del sistema sanzionatorio penale secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo: la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, dando rilievo, tenuto conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa, per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie; la revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti; la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità; l'estensione, ai beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari, della possibilità, per l'autorità giudiziaria, di affidare in custodia giudiziale tali beni agli organi di polizia giudiziaria che ne facciano richiesta al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative.

10. Il Governo è delegato altresì a definire, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, la portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini, prevedendo che tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio della denuncia, ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale, effettuato entro un termine correlato allo scadere del termine ordinario di decadenza, fatti comunque salvi gli effetti degli atti di con-

trollo già notificati alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi.

11. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per il rafforzamento dei controlli, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) rafforzamento dei controlli mirati da parte dell'amministrazione finanziaria, utilizzando in modo appropriato e completo gli elementi contenuti nelle banche di dati e prevedendo, ove possibile, sinergie con altre autorità pubbliche, al fine di migliorare l'efficacia delle metodologie di controllo, con particolare rafforzamento del contrasto delle frodi carosello, nonché degli abusi nelle attività di incasso e trasferimento di fondi (*money transfer*) e di trasferimento di immobili;

b) previsione dell'obbligo di garantire l'assoluta riservatezza nell'attività conoscitiva e di controllo fino alla completa definizione dell'accertamento; l'effettiva osservanza, nel corso dell'attività di controllo, del principio di ridurre al minimo gli ostacoli al normale svolgimento dell'attività economica del contribuente, garantendo in ogni caso il rispetto del principio di proporzionalità; il rafforzamento del contraddittorio nella fase di indagine e subordinazione dei successivi atti di accertamento e di liquidazione all'esaurimento del contraddittorio procedimentale;

c) potenziamento e razionalizzazione dei sistemi di tracciabilità dei pagamenti, prevedendo espressamente i metodi di pagamento sottoposti a tracciabilità e promuovendo adeguate forme di coordinamento con gli Stati esteri, in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea;

d) potenziamento dell'utilizzo della fatturazione elettronica.

12. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente nonché per l'accrescimento dell'efficienza nell'esercizio dei poteri di riscossione delle

entrate degli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ampliamento dell'istituto della conciliazione giudiziale relativamente alle controversie tributarie di competenza delle commissioni tributarie;

b) miglioramento dell'efficienza delle commissioni tributarie attraverso la ridistribuzione territoriale del personale giudicante;

c) riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, al fine di:

1) assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, rivedendo la normativa vigente e coordinandola in un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;

2) assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento o di servizio, l'introduzione di adeguati strumenti di controllo, anche ispettivo, la pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati e l'allineamento degli oneri e dei costi secondo le modalità e nella misura massima stabilite dall'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni;

3) prevedere l'affidamento dei predetti servizi nel rispetto della normativa europea, nonché l'adeguata valorizzazione e messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le aziende del gruppo Equitalia, anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso;

4) assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti;

5) prevedere un codice deontologico dei soggetti affidatari dei servizi di riscossione e degli ufficiali della riscossione, da adottare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

6) prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari dei servizi;

d) rafforzamento, costante aggiornamento, piena informatizzazione e condivisione tra gli uffici competenti dei meccanismi di monitoraggio e analisi statistica circa l'andamento, in pendenza di giudizio, e circa gli esiti del contenzioso tributario, al fine di assicurare la tempestività, l'omogeneità e l'efficacia delle scelte dell'amministrazione finanziaria in merito alla gestione delle controversie, nonché al fine di verificare la necessità di eventuali revisioni degli orientamenti interpretativi dell'amministrazione stessa, ovvero di interventi di modifica della normativa tributaria vigente;

e) progressivo superamento del principio della compensazione delle spese all'esito del giudizio;

f) previsione della non pignorabilità dei beni mobili strumentali all'esercizio di arti, imprese e professioni, necessari al proseguimento dell'attività economica;

g) ampliamento della possibilità di rateizzazione, in connessione a comprovate situazioni di difficoltà finanziaria, e riduzione delle sanzioni in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi.

ART. 4.

(Revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni; razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e di imposte indirette; giochi pubblici).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per la ridefinizione dell'imposizione sui redditi, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) assimilazione al regime dell'imposta sul reddito delle società (IRES) dell'imposizione sui redditi di impresa, compresi quelli prodotti in forma associata dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), assoggettandoli a un'imposta sul reddito imprenditoriale, con aliquota proporzionale allineata a quella dell'IRES, e prevedendo che siano deducibili dalla base imponibile della predetta imposta le somme prelevate dall'imprenditore e dai soci e che le predette somme concorrano alla formazione del reddito complessivo imponibile ai fini dell'IRPEF dell'imprenditore e dei soci;

b) istituzione di regimi semplificati per i contribuenti di minori dimensioni, nonché, per i contribuenti di dimensioni minime, di regimi che prevedano il pagamento forfetario di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, purché con invarianza dell'importo complessivo dovuto, prevedendo eventuali differenziazioni in funzione del settore economico e del tipo di attività svolta, con eventuale premialità per le nuove attività produttive, comprese eventuali agevolazioni in favore dei soggetti che sostengono costi od oneri per il ricorso a mezzi di pagamento tracciabili, coordinandoli con analoghi regimi vigenti e con i regimi della premialità e della trasparenza previsti dall'articolo 10 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni;

c) previsione di possibili forme di opzionalità.

2. Nell'ambito dell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo chiarisce la definizione di autonoma organizzazione ai fini dell'assoggettabilità dei professionisti e dei piccoli imprenditori all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

3. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per ridurre le incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta e per favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia, in applicazione delle raccomandazioni degli organismi internazionali e dell'Unione europea, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione di criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione del bilancio, in particolare per determinare il momento del realizzo delle perdite su crediti, ed estensione del regime fiscale previsto per le procedure concorsuali anche ai nuovi istituti introdotti dalla riforma del diritto fallimentare e dalla normativa sul sovraindebitamento, nonché alle procedure similari previste negli ordinamenti di altri Stati;

b) revisione della disciplina impositiva riguardante le operazioni transfrontaliere, con particolare riferimento all'individuazione della residenza fiscale, al regime di imputazione per trasparenza delle società controllate estere e di quelle collegate, al regime di rimpatrio dei dividendi provenienti dagli Stati con regime fiscale privilegiato, al regime di deducibilità dei costi di transazione commerciale dei soggetti insediati in tali Stati, al regime di applicazione delle ritenute transfrontaliere, al regime dei lavoratori all'estero, al regime di tassazione delle stabili organizzazioni all'estero e di quelle di soggetti non residenti insediate in Italia, nonché al regime di rilevanza delle perdite di società del gruppo residenti all'estero;

c) revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e

di particolari categorie di costi, salvaguardando e specificando il concetto di inerenza e limitando le differenziazioni tra settori economici;

d) revisione, razionalizzazione e coordinamento della disciplina delle società di comodo e del regime dei beni assegnati ai soci o ai loro familiari, nonché delle norme che regolano il trattamento dei cespiti in occasione dei trasferimenti di proprietà, con l'obiettivo, da un lato, di evitare vantaggi fiscali dall'uso di schermi societari per utilizzo personale di beni aziendali o di società di comodo e, dall'altro, di dare continuità all'attività produttiva in caso di trasferimento della proprietà, anche tra familiari.

4. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per il recepimento della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione, ai fini della semplificazione, dei sistemi speciali in funzione della particolarità dei settori interessati;

b) attuazione del regime del gruppo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) previsto dall'articolo 11 della direttiva 2006/112/CE.

5. Il Governo è delegato, altresì, ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per la revisione delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali, sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote;

b) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari.

6. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il

riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi.

7. Il riordino di cui al comma 6 è effettuato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) raccolta sistematica e organica delle disposizioni vigenti in funzione della loro portata generale ovvero della loro disciplina settoriale, anche di singoli giochi, e loro adeguamento ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea, nonché all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile, con abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali;

b) riserva alla legge ordinaria o agli atti aventi forza di legge ordinaria, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione, delle materie riguardanti le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e la misura dell'imposta;

c) disciplina specifica dei singoli giochi, definizione delle condizioni generali di gioco e delle relative regole tecniche, anche d'infrastruttura, con provvedimenti direttoriali generali;

d) riordino delle disposizioni vigenti in materia di disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi, distinguendo espressamente quello di natura tributaria in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, nonché in materia di disciplina relativa alle corse ippiche;

e) rivisitazione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate;

f) anche al fine di contrastare più efficacemente il gioco illegale e le infiltra-

zioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici, rafforzamento della disciplina in materia di trasparenza e di requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti che, direttamente o indirettamente, controllino o partecipino al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici, nonché degli esponenti aziendali, prevedendo altresì specifiche cause di decadenza dalle concessioni o cause di esclusione dalle gare per il rilascio delle concessioni;

g) riordino e implementazione delle disposizioni vigenti relative ai controlli e all'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, al fine di rafforzare l'efficacia preventiva e repressiva nei confronti dell'evasione e delle altre violazioni in materia, ivi comprese quelle concernenti il rapporto concessorio;

h) riordino e implementazione del vigente sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco *on-line*;

i) razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco, a partire da quello praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni; revisione della disciplina delle licenze di pubblica sicurezza, di cui al predetto testo unico, idonea a garantire, previa definizione delle situazioni controverse, controlli più efficaci ed efficienti in ordine all'effettiva titolarità di provvedimenti unitari che abilitano in via esclusiva alla funzione di raccolta lecita del gioco;

l) anche a fini di rilancio, in particolare, del settore ippico:

1) istituzione dell'Unione ippica italiana, associazione senza fine di lucro, soggetta alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, cui si iscrivono gli allevatori, i proprietari di cavalli, e le società di gestione degli ippo-

dromi che soddisfano i requisiti minimi prestabiliti; previsione che la disciplina degli organi di governo dell'Unione ippica italiana sia improntata a criteri di rappresentanza delle diverse categorie di soci e che la struttura organizzativa fondamentale preveda organismi tecnici nei quali sia assicurata la partecipazione degli allenatori, dei guidatori, dei fantini, dei *gentlemen* e degli altri soggetti della filiera ippica;

2) previsione di un fondo annuale di dotazione per lo sviluppo e la promozione del settore ippico, alimentato mediante quote versate dagli iscritti all'Unione ippica italiana nonché mediante quote della raccolta delle scommesse ippiche, del gettito derivante da scommesse su eventi ippici virtuali e da giochi pubblici raccolti all'interno degli ippodromi, attraverso la cessione dei diritti televisivi sugli eventi ippici, nonché da eventuali contributi erariali straordinari decrescenti fino all'anno 2017;

3) attribuzione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di funzioni di regolazione e controllo di secondo livello delle corse ippiche, nonché all'Unione ippica italiana di funzioni, fra l'altro, di organizzazione degli eventi ippici, di controllo di primo livello sulla regolarità delle corse, di ripartizione e di rendicontazione del fondo per lo sviluppo e la promozione del settore ippico;

4) nell'ambito del riordino della disciplina sulle scommesse ippiche, previsione della percentuale della raccolta totale, compresa tra il 74 e il 76 per cento, da destinare al pagamento delle vincite.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17PDL0005340