

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

AUDIZIONI:

Audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sull'operatività del Dipartimento delle finanze, sulle tematiche relative alla fatturazione elettronica, nonché nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1074, recante disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno delle attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell'evasione fiscale (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione</i>)	101
--	-----

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018- C. 1201 Governo (Relazione alla XIV Commissione).	
Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017. Doc. LXXXVII, n. 1 (Parere alla XIV Commissione) (<i>Esame congiunto e rinvio</i>)	102
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018. Doc. LVII, n. 1-bis, Annesso e Allegati (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	107

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. Atto n. 49 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	117
--	-----

AUDIZIONI

Martedì 9 ottobre 2018. — Presidenza della Presidente Carla RUOCCO.

La seduta comincia alle 12.15.

Audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sull'operatività del Dipartimento delle finanze, sulle tematiche relative alla fatturazione elettronica, nonché nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1074, recante disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno

delle attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell'evasione fiscale.

(*Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione*).

Carla RUOCCO, *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.

Fabrizia LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero*

dell'economia e delle finanze, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Alberto Luigi GUSMEROLI (Lega), Raffaele BARATTO (FI), Raffaele TRANO (M5S), Vita MARTINCIGLIO (M5S), Francesca Anna RUGGIERO (M5S), Massimo UNGARO (PD) e Carla RUOCCO, *presidente*, ai quali rispondono Fabrizia LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*, e Fiorenzo SIRIANNI, *Direttore della Direzione giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*.

Carla RUOCCO, *presidente*, ringrazia la professoressa Lapecorella e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.55.

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

SEDE CONSULTIVA

Martedì 9 ottobre 2018. — Presidenza della presidente Carla RUOCCO.

La seduta comincia alle 14.40.

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018.

C. 1201 Governo.

(Relazione alla XIV Commissione).

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017.

Doc. LXXXVII, n. 1.

(Parere alla XIV Commissione).

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti.

Carla RUOCCO, *presidente*, ricorda che l'esame da parte della Commissione Finanze si avvierà congiuntamente sui due provvedimenti. Concluso l'esame preliminare, l'esame proseguirà disgiuntamente e dovrà concludersi con l'approvazione di una relazione sulla Legge di delegazione europea e di un parere sulla relazione consuntiva.

Ricorda inoltre che, sulla base delle disposizioni regolamentari, le Commissioni di settore possono esaminare ed approvare emendamenti al disegno di legge di delegazione europea, per le parti di competenza, che sono poi trasmessi alla XIV Commissione.

In ogni caso, i deputati hanno facoltà di presentare emendamenti direttamente presso la XIV Commissione, entro i termini dalla stessa stabiliti. Gli emendamenti presentati direttamente alla XIV Commissione sono quindi trasmessi alle Commissioni di settore competenti per materia, ai fini dell'espressione del parere, che assume una peculiare valenza procedurale.

Precisa infine che, ove i colleghi intendano presentare emendamenti direttamente presso la VI Commissione, occorrerà individuare un calendario dei lavori che consenta alla Commissione Finanze di esprimersi entro la fine della prossima settimana. Propone pertanto di fissare sin d'ora il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge di delegazione europea alle ore 15 del prossimo lunedì 15 ottobre.

La Commissione concorda.

Nicola GRIMALDI (M5S), *relatore*, ricorda che la VI Commissione Finanze affronta, ai fini della relazione da rendere alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, l'esame parlamentare del disegno di legge di delegazione europea per l'anno 2018, che rappresenta lo strumento legislativo principale con il quale l'Italia assicura, annualmente, l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea.

Come disposto dalla legge n. 234 del 2012, con la legge di delegazione europea

viene conferita al Governo la delega legislativa per dare attuazione alle direttive europee, e alle decisioni quadro in scadenza, nonché ai regolamenti europei.

Il provvedimento in esame, in particolare, consta di 22 articoli, ciascuno dei quali conferisce la delega al Governo per il recepimento di altrettante direttive europee o regolamenti, alcuni dei quali anche contenuti nell'allegato A al provvedimento. L'allegato richiama inoltre ulteriori direttive europee in scadenza, alle quali si applica la disciplina generale di delega contenuta negli articoli 1 e 2 del provvedimento.

Rammenta che è stato altresì presentato dal Governo al Senato, in data 26 settembre 2018, il disegno di legge europea 2018 (S. 822), provvedimento volto a dare soluzione legislativa alle procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, o ad adeguarsi a sentenze della Corte di Giustizia europea.

Passando all'illustrazione dei contenuti del disegno di legge, preannuncia che si soffermerà esclusivamente sugli articoli 1 e 2, di portata generale, e sulle disposizioni di competenza della Commissione Finanze, rinviando al dossier predisposto dai Servizi di documentazione per un'analisi dettagliata dell'intero contenuto del provvedimento.

Più precisamente, evidenzia che l'articolo 1 reca la disposizione di delega al Governo per l'attuazione delle direttive europee inserite nell'allegato A del disegno di legge. Per quanto riguarda i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi della delega, viene fatto rinvio agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Il comma 2 prevede che gli schemi di decreto legislativo recanti attuazione delle direttive siano sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il comma 3, infine, rinvia per la copertura degli eventuali oneri o minori entrate derivanti dall'attuazione delle direttive, qualora non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, al Fondo per il

recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-bis della legge n. 234 del 2012.

L'articolo 2 conferisce al Governo una delega legislativa per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 234 del 2012. In particolare, si prescrive l'adozione, entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2018, di decreti legislativi recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di obblighi contenuti in direttive attuate in via regolamentare o amministrativa o in regolamenti dell'Unione europea direttamente applicabili pubblicati alla data di entrata in vigore della medesima legge di delegazione, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

Precisa quindi che di interesse della Commissione Finanze risultano essere le disposizioni recate dagli articoli 6, 7 8 e 9.

L'articolo 6 reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 2007/36/CE per quanto riguarda l'incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti.

La direttiva qui oggetto di recepimento è volta a favorire un più consapevole e stabile coinvolgimento degli azionisti nel governo societario e a semplificare l'esercizio dei relativi diritti.

L'introduzione di tali norme si è resa necessaria a seguito della recente crisi finanziaria, che ha messo in luce come, in molti casi, gli azionisti hanno sostenuto l'assunzione di rischi eccessivi a breve termine da parte dei dirigenti. In generale, l'esperienza ha dimostrato come le società partecipate siano caratterizzate da un'attenzione molto incentrata sui rendimenti a breve termine.

In particolare, vengono introdotte modifiche alla direttiva 2007/36/CE che stabilisce i requisiti relativi all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti conferiti da azioni con diritto di voto in relazione alle assemblee di società che hanno la loro sede legale in uno Stato membro e le cui

azioni sono ammesse alla negoziazione su un mercato regolamentato situato o operante all'interno di uno Stato membro.

In particolare si introducono nuovi presidi normativi per assicurare che le società abbiano il diritto di identificare i propri azionisti e che gli intermediari agevolino l'esercizio dei diritti da parte dell'azionista, ivi compreso il diritto di partecipare e votare nelle assemblee generali. Viene inoltre richiesto a investitori istituzionali e gestori di attività di fare *disclosure* sulla propria politica di impegno nelle società partecipate e sulla politica di investimento. Vengono infine dettati presidi informativi e procedurali relativi alla politica di remunerazione degli amministratori e alle operazioni con parti correlate.

Il comma 1 dell'articolo individua i principi e i criteri direttivi specifici ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega.

Il comma 2 stabilisce che gli atti delegati sono adottati su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali, degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dello sviluppo economico.

Segnala infine che, alla luce del carattere specialistico delle norme oggetto di delega, occorrerebbe valutare l'opportunità di semplificare il procedimento di adozione degli atti delegati per l'attuazione della direttiva 2017/828, in cui risultano coinvolti sei ministeri.

Il comma 3 reca la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 7 reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1852 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (cosiddetta direttiva DRM – *Dispute Resolution Mechanism*), il cui recepimento è previsto entro il 30 giugno 2019.

La Direttiva 2017/1852 è volta a garantire l'effettiva risoluzione delle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione delle convenzioni fiscali bilaterali

e della convenzione sull'arbitrato dell'Unione, con particolare riferimento alle doppie imposizioni.

Le norme ivi contenute intendono costituire un quadro normativo efficace ed efficiente, che garantisca la certezza del diritto e un ambiente favorevole alle imprese per gli investimenti, al fine di realizzare sistemi fiscali equi ed efficienti all'interno dell'Unione.

La direttiva si pone in linea con gli obiettivi perseguiti nell'ambito del Progetto BEPS – *Base Erosion and Profits Sharing* dell'OCSE (e del G20), volto a contrastare le politiche di pianificazione fiscale aggressiva ed evitare lo spostamento di base imponibile dai Paesi ad alta fiscalità verso altri con pressione fiscale bassa o nulla da parte delle imprese multinazionali, mediante la fissazione di regole uniche e trasparenti condivise a livello internazionale.

Il comma 1 individua i seguenti principi e i criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, i decreti delegati sono adottati su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia e degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il comma 3 quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della delega in 893.750 euro a decorrere dall'anno 2019. Ad essi si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

L'articolo 8 conferisce la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1129 che stabilisce i requisiti relativi alla redazione, all'approvazione e alle modalità di diffusione del prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica di titoli o la loro ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato che ha sede o opera in uno Stato membro.

I prospetti sono documenti che contengono tutte le informazioni su una deter-

minata società e sugli strumenti oggetto di offerta. Sulla base di tali informazioni gli investitori dovrebbero essere in grado di effettuare scelte di investimento consapevoli. Nella loro redazione, gli emittenti di strumenti finanziari sono chiamati a bilanciare l'esigenza di fornire un'informazione completa e, allo stesso tempo, efficace e comprensibile. La riforma nasce dall'esigenza, emersa in sede di revisione della direttiva 2003/71/CE, di contenere gli oneri per le imprese, in particolare piccole e medie (PMI), connessi al rispetto degli obblighi di tale disciplina, garantendo al contempo che gli investitori siano ben informati sui prodotti in cui stanno investendo.

La revisione della normativa persegue, pertanto, l'obiettivo di prevedere per diverse tipologie di emittenti norme di informativa adeguate alle loro specifiche esigenze e rendere il prospetto uno strumento più pertinente per informare i potenziali investitori.

Il comma 1 dell'articolo 8 delega al Governo l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1129.

Il comma 2 specifica che gli atti delegati sono adottati su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia, degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dello sviluppo economico.

Il comma 3 dell'articolo individua i principi e i criteri direttivi specifici ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega.

Il comma 4 reca la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 9 conferisce la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1131, sui fondi comuni monetari (FCM), che rappresentano uno strumento

di finanziamento a breve termine per gli enti finanziari, le società e le amministrazioni pubbliche.

Secondo i dati riportati nella relazione del Governo, tali fondi rappresentano in Europa circa il 22 per cento dei titoli di debito a breve termine emessi da amministrazioni o società e il 38 per cento di quelli emessi dal settore bancario. Per gli investitori, i FCM costituiscono strumenti di gestione delle attività a breve termine caratterizzati da elevata liquidità, diversificazione, stabilità del valore e rendimento basato sul mercato. I FCM sono utilizzati principalmente dalle società desiderose d'investire le eccedenze di disponibilità liquide per un periodo breve.

I FCM sono caratterizzati da un patrimonio medio gestito superiore a quello di altre categorie di fondi. I FCM domiciliati in alcuni Stati membri, quali Francia, Irlanda e Lussemburgo, rappresentano oltre il 95 per cento del mercato. Vi sono tuttavia notevoli interconnessioni con altri paesi a causa della quota elevata di investimenti ed investitori transfrontalieri e delle possibilità di contagio transfrontaliero tra il FCM e il promotore, che nella maggior parte dei casi è domiciliato in un paese diverso da quello del FCM. La rilevanza di tale comparto e le sue implicazioni sul rischio sistemico hanno determinato l'adozione di una normativa specifica da parte dell'Unione europea.

Dato che i FCM svolgono un ruolo centrale nel finanziamento a breve termine di entità come banche, società o amministrazioni pubbliche, le « corse al riscatto » possono avere conseguenze di natura macroeconomica, paragonabili alle « corse agli sportelli » per il ritiro di depositi bancari. In base ai dati riportati dalla relazione del Governo, sui 1.000 miliardi di euro investiti dai FCM in strumenti finanziari, le emissioni di banche sono la percentuale più rilevante (85 per cento), seguite da quelle di amministrazioni pubbliche (10 per cento) e di società (5 per cento).

Il regolamento (UE) 2017/1131 introduce norme comuni per aumentare la liquidità dei FCM e garantire loro una

struttura stabile, nonché per introdurre un livello minimo di attività liquide giornaliere e settimanali. Il regolamento contiene anche norme volte a garantire che i FCM investano in attività ben diversificate e di elevata qualità, in particolare sotto il profilo dell'affidabilità creditizia. Queste misure garantiscono che la liquidità del fondo sia adeguata per soddisfare le richieste di riscatto degli investitori. Viene prevista una riserva patrimoniale (la cosiddetta riserva NAV) per assorbire i movimenti dei mercati dei capitali, pari al 3 per cento delle attività gestite dal FCM. Sono rafforzati i requisiti di trasparenza tesi a garantire che l'investitore comprenda correttamente il profilo di rischio e il rendimento del suo investimento.

Il comma 1 dell'articolo 9 delega al Governo l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1131.

Il comma 2 specifica che gli atti delegati sono adottati su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia e degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il comma 3 dell'articolo individua i principi e i criteri direttivi specifici ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega.

Il comma 4 reca la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dall'attuazione della delega con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine, sebbene di competenza primaria della Commissione Giustizia, richiama l'articolo 3, contenente i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (cosiddetta direttiva PIF –

protezione interessi finanziari)». Il termine per il recepimento della direttiva è il 6 luglio 2019.

La Direttiva qui oggetto di recepimento ha per contenuto la fissazione di « norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi finanziari ».

Segnala inoltre – sempre di competenza primaria della II Commissione – l'articolo 5, che delega il Governo ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (CE) n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, che ha istituito una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari, al fine facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale. Sono a tal fine individuati specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

Ricorda che, come anticipato dalla Presidente Ruocco, l'esame odierno della legge di delegazione europea per l'anno 2018 si svolge congiuntamente con l'esame della Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2017.

La Relazione consuntiva viene presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 234 del 2012, « al fine di fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea » nell'anno precedente.

Il documento in esame è articolato in quattro parti.

La parte prima è dedicata agli sviluppi del processo di integrazione europea e al nuovo quadro istituzionale. In tale ambito, il capitolo 3 è dedicato al coordinamento delle politiche macroeconomiche, anche con riferimento all'Unione bancaria e ai servizi finanziari, e alla fiscalità. In tale sezione si dà conto delle proposte normative avanzate in materia dalla Commissione europea e della posizione assunta in proposito dal Governo italiano.

Nella parte seconda la Relazione illustra l'azione svolta dal Governo nell'ambito delle principali politiche orizzontali e settoriali dell'Unione e contiene indicazioni dettagliate relative a questioni specialistiche e tecnicamente complesse, per ciascuna politica o settore di attività dell'Unione.

La parte terza della relazione è rivolta al tema delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, con particolare riguardo al valore europeo della politica di coesione.

Infine, la parte quarta concerne il coordinamento nazionale delle politiche europee, con particolare riguardo al ruolo e alle attività del Comitato interministeriale per gli affari dell'UE (CIAE), alle misure poste in essere dal Parlamento e dal Governo per dare attuazione al diritto dell'UE nell'ordinamento italiano e per risolvere il contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

La Relazione è accompagnata da cinque allegati, che presentano dettagliate informazioni riguardanti: i Consigli dell'Unione europea e i Consigli europei svolti nel corso del 2017, con indicazione dei temi trattati e delle deliberazioni assunte (all. I); i flussi finanziari dall'Unione europea all'Italia nel 2017, con relative tabelle riepilogative (allegato II); le direttive recepite dall'Italia nel medesimo anno (allegato III); i seguiti dati agli atti di indirizzo (o documenti conclusivi) approvati dalla Camera e dal Senato (allegato IV); l'elenco degli acronimi (allegato V).

Carla RUOCCO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già prevista per la giornata di domani.

Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018.

Doc. LVII, n. 1-bis, Annesso e Allegati.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Carla RUOCCO, *presidente*, rammenta che l'esame dell'Atto in Assemblea è previsto già a partire dalla giornata di giovedì 11 ottobre e che quindi la Commissione Finanze dovrà esprimersi al più tardi entro domani mattina.

Raffaele TRANO (M5S), *relatore*, ricorda che la Commissione Finanze è chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del parere alla Commissione Bilancio, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 (Doc. LVII, n. 1-bis, Allegati e Annesso).

Rammenta che la Nota di aggiornamento, in base al disposto dell'articolo 10-bis della legge di contabilità pubblica (legge n. 163 del 2016), deve contenere l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici e delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il periodo di riferimento; le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni al DEF (Documento di economia e finanza, presentato alle Camere entro il 10 aprile di ciascun anno) conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio ECOFIN relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma (PNR) contenuti nel DEF e inviati, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, nonché l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Inoltre, la medesima legge di contabilità dispone che, contestualmente alla Nota di aggiornamento, sono presentati un Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali (Allegato II alla Nota) e un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva (Allegato III alla Nota).

Sempre relativamente al contenuto proprio della Nota, è altresì previsto che il Governo dia conto degli eventuali disegni di legge che considera collegati alla deci-

sione di bilancio. A completamento della manovra di bilancio 2019-2021, il Governo prevede 12 disegni di legge collegati alla decisione di bilancio, alcuni dei quali di diretto interesse per la nostra Commissione: disegno di legge recante misure a favore delle *start up* innovative (cosiddetto Fondo *venture capital* per *start up* innovative); disegno di legge recante misure a favore dei soggetti coinvolti dalla crisi del sistema bancario (cosiddetto Fondo ristoro a favore dei soggetti truffati); disegno di legge recante introduzione di misure fiscali agevolate per le società che riducono le emissioni inquinanti (cosiddetta Ires verde); disegno di legge delega di riordino del settore dei giochi.

La Nota contiene poi, all'Allegato I, le relazioni sulle spese di investimento e sulle relative leggi pluriennali, all'Allegato IV, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva e, all'Annesso, la Relazione, redatta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso il pareggio di bilancio (MTO), già autorizzato con le risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di Economia e Finanza 2018.

Rinviando alla documentazione predisposta dal Servizio Studi per una illustrazione dettagliata del contenuto della Nota di aggiornamento 2018, si limita in questa sede a richiamare gli ambiti di diretto interesse della Commissione finanze,

La Nota si articola in 4 capitoli, relativi, rispettivamente, al quadro complessivo e agli obiettivi di politica di bilancio, al quadro macroeconomico, all'indebitamento netto e al debito pubblico e alla strategia di riforma del Governo.

Sintetizzando in brevi termini il contenuto dei capitoli da I a III, la Nota 2018 presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il triennio successivo rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, in considerazione dei segnali di rallentamento dell'economia italiana emersi nella prima parte del 2018, in corrispondenza di un indebolimento del commercio mondiale e della produzione

industriale. Nel complesso, la Nota rileva come, per i prossimi anni, i rischi associati a un deterioramento ulteriore del quadro internazionale restano elevati, rappresentati principalmente da crescenti tendenze protezionistiche.

Per quanto riguarda l'Italia, nella prima metà del 2018 il PIL reale è aumentato a un ritmo congiunturale inferiore alle attese, con un tasso di crescita dello 0,3 per cento nel primo trimestre e in decelerazione allo 0,2 per cento nel secondo trimestre.

La Nota sottolinea che il rallentamento della crescita è ascrivibile principalmente al venir meno del contributo positivo del settore estero, che aveva invece supportato la ripresa nel 2017.

Nella Relazione al Parlamento, il Governo sottolinea come il prodotto in termini reali dell'economia non abbia ancora recuperato il livello pre-crisi: i risultati del 2017 mostrano un valore del PIL in volume che resta ancora inferiore rispetto al livello del 2008.

Il miglioramento della qualità del credito, raggiunto grazie a importanti operazioni di dismissione o cartolarizzazione delle sofferenze da parte degli istituti bancari, dovrebbe contribuire anche in prospettiva a favorire l'offerta di credito e a sostenere la domanda interna. Tuttavia – sottolinea la Nota – l'allargamento dello spread sui titoli di stato e sulle obbligazioni emesse da società e banche italiane potrebbe frenare il miglioramento delle condizioni finanziarie.

La Nota di aggiornamento presenta due scenari di previsioni macroeconomiche, uno tendenziale e l'altro programmatico, coerenti con lo scenario aggiornato riguardante le variabili esogene internazionali.

Le previsioni del quadro tendenziale incorporano gli effetti sull'economia del quadro normativo vigente che – precisa la Nota – include gli effetti sull'economia delle clausole di salvaguardia che prevedono aumenti di imposte indirette nel 2019, 2020 e 2021.

La Nota pertanto rivede al ribasso la previsione di crescita del PIL per il 2018, che scende dall'1,5 all'1,2 per cento, e

rivede al ribasso la previsione tendenziale di crescita del PIL anche per gli anni successivi al 2018, allo 0,9 per cento nel 2019 e all'1,1 nel biennio 2020-2021.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è invece prevista pari all'1,5 per cento nel 2019 e all'1,6 per cento nel 2020. Nell'anno finale della previsione si stima una decelerazione all'1,4 per cento.

Il quadro macroeconomico programmatico per gli anni 2018 e successivi include l'impatto sull'economia delle misure che saranno adottate con la prossima legge di bilancio per il 2018.

La Nota anticipa alcune misure mirate a stimolare la domanda interna: sterilizzazione completa nel 2019 (e parziale nel 2020 e 2021) degli aumenti delle imposte indirette previste dalle clausole di salvaguardia; introduzione di misure volte alla riduzione della povertà e al sostegno dell'occupazione giovanile (il reddito di cittadinanza e riforma dei Centri per l'Impiego, previsione di nuove modalità di pensionamento anticipato); prima fase dell'introduzione della «*flat tax*» (l'innalzamento delle soglie minime per il regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani); taglio dell'imposta sugli utili d'impresa per le aziende che reinvestono i profitti e assumono lavoratori aggiuntivi; maggiori investimenti pubblici, miglioramento dei processi decisionali nella pubblica amministrazione, modifiche al Codice degli appalti, standardizzazione dei contratti di partenariato pubblico-privato, avvio di un programma di manutenzione straordinaria della rete viaria e di collegamento; stanziamento di risorse per il ristoro dei risparmiatori danneggiati dalle crisi bancarie emerse nel corso degli ultimi anni.

Alla luce di tale quadro, la citata Relazione del Governo al Parlamento prospetta un nuovo percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio (MTO) solo quando la crescita economica si sarà consolidata e, in particolare, quando il tasso di disoccupazione e il PIL pro capite in termini reali saranno tornati ai livelli pre-crisi. In que-

sto quadro il raggiungimento dell'MTO, avverrà gradualmente negli anni a seguire.

L'obiettivo di indebitamento netto è fissato al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021, in coerenza con un obiettivo di saldo strutturale costante al -1,7 per cento del PIL in ciascuno degli anni del triennio 2019-2021. Pertanto, si prevede che il raggiungimento dell'MTO, ovvero il pareggio in termini strutturali, si concretizzi gradualmente negli anni successivi al 2021.

La Nota segnala innanzitutto come i dati sulla pressione fiscale evidenzino una riduzione dei valori di consuntivo per il 2017 al 42,2 per cento, che prosegue nel 2018 (41,9 per cento), aumenta al 42,2 per cento nel 2019, per fermarsi al 42,1 a fine periodo, nel 2021.

In termini di PIL, le entrate finali nel 2017 rappresentano il 46,4 per cento a fronte del 46,6 per cento indicato nel DEF. La riduzione interessa sia le entrate tributarie (che passano dal 29,3 per cento del DEF al 29,1 per cento) sia i contributi sociali (dal 13,2 per cento al 13,1 per cento).

Complessivamente, le nuove previsioni di entrata per il periodo 2018-2021 evidenziano, in rapporto al PIL, una contrazione rispetto al DEF di 0,2 punti percentuali nel 2018 (da 46,4 a 46,2), che si proietta, con lievi scostamenti, anche nelle annualità successive (da 46,2 a 46,0 a fine periodo, nel 2021).

Le previsioni delle entrate tributarie hanno subito, in valore assoluto, una generale revisione al ribasso, attribuibile, nel 2017, in via prevalente alle imposte indirette e, negli anni 2018-2021, alle imposte dirette.

Nelle previsioni aggiornate le entrate tributarie crescono dello 0,6 per cento nel 2018, evidenziando incrementi annui più sostenuti nei tre esercizi successivi (rispettivamente, del 3,8, del 3,6 e del 2,1 per cento) per effetto soprattutto della componente delle imposte indirette, in conseguenza dei previsti incrementi dell'IVA e delle accise, connessi all'operatività delle clausole di salvaguardia.

Più contenuto risulta invece il profilo di crescita delle imposte dirette, che, dopo un calo dello 0,2 per cento nel 2018, registrano un aumento dello 0,7 per cento nel 2019 e, in media, di poco più del 2,3 per cento annuo nel biennio successivo.

In termini di PIL, le entrate tributarie passano dal 29,1 per cento del 2017 al 28,6 per cento nel 2018, per poi recuperare gradualmente negli anni successivi e ritornare al 29 per cento alla fine del periodo di previsione. Tale andamento è sostenuto prevalentemente dalle imposte indirette, mentre le imposte dirette riducono la propria incidenza sul PIL sia nel 2018 (dal 14,5 dell'anno precedente al 14,1 per cento), sia nel 2019, attestandosi sul 13,8 per cento e conservando tale incidenza nei due esercizi successivi.

Le imposte in conto capitale sono riviste dalla Nota al rialzo rispetto alle stime di aprile per tutto il periodo considerato, in particolare nel 2018, esercizio in cui registrano un incremento di 504 milioni (da 865 milioni a 1.369 milioni), mentre ammonta a quasi 160 milioni la variazione per ciascuna delle annualità successive. Nonostante la revisione al rialzo rispetto al DEF, la voce delle imposte in conto capitale evidenzia, nelle nuove stime, un deciso calo nel 2018 (presumibilmente per il venir meno di alcune entrate una tantum contabilizzate per il 2017) e nel 2019 e un lieve incremento annuo (1,1 per cento) sia nel 2020 che nel 2021. Tenuto conto dell'esiguità dell'aggregato, la sua incidenza sul PIL resta tuttavia stabile, intorno allo 0,1 per cento, per tutti gli esercizi considerati.

Quanto al capitolo IV sulla strategia di riforma del Governo, si rammenta – per ciò che attiene ai profili di competenza della Commissione Finanze – come la Raccomandazione n. 1 inviti l'Italia, tra l'altro, a spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati, nonché a intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i paga-

menti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.

Nella Nota il Governo ricorda come il Parlamento, con l'approvazione della risoluzione sul DEF, abbia impegnato il Governo ad assumere tutte le iniziative per favorire il disinnescamento delle clausole di salvaguardia inerenti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise su benzina e gasoli. Il Governo afferma di voler procedere alla totale sterilizzazione degli aumenti previsti per il 2019 e alla riduzione per il biennio 2020-2021. Si prefigge inoltre di presentare, nel Programma di Stabilità 2019, un piano di intervento volto a sostituire le residue clausole di salvaguardia con interventi di riduzione della spesa corrente e di potenziamento dell'attività di riscossione delle imposte.

In tema di politica fiscale, il Governo intende semplificare il sistema di tassazione diretta e indiretta, riducendo allo stesso tempo la pressione fiscale su imprese e famiglie. Dal 2019 il Governo intende agire sulla tassazione delle imprese, sostenendo nella prima fase le attività di minori dimensioni svolte da imprenditori individuali, artigiani e lavoratori autonomi.

Tre i principali punti di azione governativa: totale cancellazione degli aumenti dell'IVA previsti per il 2019; prima fase di attuazione della *flat tax*, tramite l'innalzamento delle soglie minime per il regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani; taglio dell'imposta sugli utili d'impresa per le aziende che reinvestono i profitti e assumono lavoratori aggiuntivi.

Con riferimento al *tax shift* auspicato dalla Commissione, il Governo chiarisce anzitutto che, dal punto di vista della politica fiscale, considera la graduale introduzione della *flat tax* per professionisti e piccole imprese una forma di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

La prima fase dell'introduzione della *flat tax* prevede l'innalzamento delle soglie minime per il regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani, così ampliando il vigente regime

forfetario, che sostituisce Irpef e Irap, mediante l'assoggettamento ad aliquota del 15 per cento di una base imponibile forfettizzata, calcolata applicando ai ricavi i cosiddetti coefficienti di redditività differenziati per attività economica. I soggetti che aderiscono a questo regime agevolato sono anche esentati dal versamento dell'Iva e da ogni adempimento.

A tale misura si affianca la riduzione delle aliquote delle imposte sui redditi corrispondenti agli utili destinati all'acquisto di beni strumentali e nuove assunzioni, allo scopo di incentivare gli investimenti e gli incrementi occupazionali, applicata a tutte le imprese.

Si segnala che dalle predette misure deriva, secondo quanto riferito dal Governo: la futura abrogazione dell'IRI – Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI), destinata ad entrare in vigore nel 2019 con aliquota al 24 per cento e che si intende superata dalla *flat tax* per le piccole imprese e lavoratori autonomi; la futura abrogazione dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), che consente alle imprese di dedurre dal reddito imponibile la componente derivante dal rendimento nozionale di nuovo capitale proprio. Ciò discende dalla prevista misura di riduzione dell'aliquota sugli utili reinvestiti.

In relazione alla revisione delle agevolazioni fiscali menzionata dalla Commissione UE, il Governo afferma che gli spazi disponibili per la razionalizzazione delle cosiddette spese fiscali saranno valutati in futuro, contestualmente all'introduzione della *flat tax* generalizzata.

Al riguardo, la Nota riferisce che la molteplicità delle agevolazioni, la difficoltà del loro coordinamento e le possibili sovrapposizioni con i trasferimenti diretti di risorse assistenziali possono impedire una corretta rappresentazione dei flussi redistributivi operati dal settore pubblico. Di conseguenza, chiarisce che la scelta delle agevolazioni su cui intervenire sarà guidata da un'attenta valutazione, tenendo in considerazione aspetti legati al costo-efficacia delle agevolazioni stesse, ai risultati che hanno prodotto e ai loro impatti redistributivi. Il Governo ritiene comun-

que di reperire aumenti di gettito da modifiche di regimi agevolativi, detrazioni fiscali e percentuali di acconto d'imposta, da dettagliare nella manovra 2019.

Con riferimento alla revisione delle rendite catastali richiesta dalla Raccomandazione della Commissione UE, in questa fase il Governo non ritiene opportuno rivedere nuovamente l'imposizione sugli immobili, in quanto oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni.

Si rammenta in questa sede che la delega fiscale varata nella XVII legislatura (legge 11 marzo 2014, n. 23, il cui termine di esercizio è scaduto il 27 giugno 2015) si prefiggeva lo scopo (articolo 2) di correggere le sperequazioni delle rendite indicando, tra i principi e criteri per la determinazione del valore catastale, la definizione di ambiti territoriali del mercato e la determinazione del valore patrimoniale utilizzando il metro quadrato come unità di consistenza (in luogo del numero dei vani). Si prevedeva anche il coinvolgimento dei comuni nel processo di revisione delle rendite, da effettuarsi a invarianza di gettito e tenendo conto delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare. Tuttavia la delega è stata attuata solo con riferimento alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle Commissioni censuarie, mediante il decreto legislativo n. 198 del 2014.

Per quanto concerne la lotta all'economia sommersa, il Governo intende contrastare l'evasione potenziando tutti gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria e, in particolare, sfruttando l'applicazione di nuove tecnologie per effettuare controlli mirati, ivi compresa la fatturazione elettronica.

Si propone inoltre, contestualmente all'avvio a regime dell'obbligo di fatturazione elettronica tra operatori economici, di introdurre misure di semplificazione fiscale e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti. Si chiarisce in tale contesto che il Governo intende varare un decreto-legge su «pace fiscale», con l'obiettivo di completare il percorso di chiusura delle posizioni debi-

torie ancora aperte, per consentire che l'attività di riscossione ordinaria riprenda con sempre maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo di efficienza sarà perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti.

Si afferma, in particolare, che i dati disponibili a seguito dell'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria saranno integrati anche, a partire da luglio 2019, da quelli rilevati attraverso la trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso consumatori finali. Tali basi dati saranno utilizzate per potenziare tutte le attività volte ad incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, attraverso le comunicazioni per la promozione della *compliance* inviate a cittadini, ai professionisti e alle imprese, e saranno incrociate con i dati delle dichiarazioni dei redditi, per potenziare l'efficacia dei controlli.

Si ricorda che la legge di bilancio 2018, in luogo del previgente regime opzionale, ha previsto nell'ambito dei rapporti fra privati (*business to business* – B2B) l'obbligo di emettere soltanto fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, e per le relative variazioni, dal 1° gennaio 2019.

Il Governo, con l'articolo 11-*bis* del decreto-legge n. 87 del 2018, ha rinviato dal 1° luglio 2018 al 1° gennaio 2019 l'entrata in vigore dell'obbligo della fatturazione elettronica per la vendita di carburante a soggetti titolari di partita IVA presso gli impianti stradali di distribuzione.

Sul punto rammento che lo scorso 3 ottobre si è svolta presso la Commissione finanze l'audizione del nuovo direttore dell'Agenzia delle entrate, Antonino Maggiore, che ha illustrato lo stato di attuazione e le attività pianificate e in corso di realizzazione per rendere effettivo l'obbligo di fatturazione elettronica. È inoltre all'esame delle competenti Commissioni Parlamentari l'Atto del Governo n. 49, col quale si intende recepire nell'ordinamento italiano la direttiva 2014/55/UE relativa

alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. Lo schema recepisce le regole tecniche dello *standard* europeo (previste dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/1870 della Commissione) e le integra con la disciplina tecnica nazionale.

Il Governo si impegna inoltre ad utilizzare la leva fiscale per una serie di interventi a sostegno di politiche specifiche: politiche fiscali a favore di famiglie con figli e revisione dell'Isee; proroga della detrazione per interventi di riqualificazione energetica degli edifici e regime fiscale di vantaggio per le aziende che implementano strategie di riduzione dell'inquinamento; meccanismi fiscali premianti per la riduzione dei rifiuti e l'economia circolare; *no tax area* per ampliare la platea di studenti universitari beneficiari dell'esenzione; per il turismo, oltre al riordino dei *tax credit* ristrutturazione e digitalizzazione, ridefinizione della imposta di soggiorno, come effettiva tassa di scopo a sostegno del turismo locale e nazionale, nonché del regolamento sugli affitti brevi.

Nella Nota il Governo evidenzia come la valorizzazione del patrimonio pubblico sia parte integrante della strategia economica e di bilancio. Tale processo di valorizzazione si sviluppa attraverso la cessione dei cespiti più appetibili (diretta o mediata da Fondi immobiliari) o, per gli immobili utilizzati a fini istituzionali, attraverso una gestione più economica ed efficiente (ad esempio razionalizzando gli spazi utilizzati e rinegoziando gli eventuali contratti di locazione).

A tale riguardo, nell'ultima ricognizione svolta dal Mef è emerso che il valore patrimoniale dei fabbricati, circa 1 milione di unità catastali, è stimato in 283 miliardi (di cui il 77 per cento riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla pubblica amministrazione, circa 217 miliardi e quindi non disponibile, nel breve-medio termine). Il restante 23 per cento è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (51 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (3 miliardi).

Le locazioni passive per la pubblica amministrazione centrale, invece, ammontavano per l'anno 2014 a oltre 900 milioni. Tuttavia, grazie alle politiche di recupero di immobili pubblici abbandonati e al rilascio degli immobili privati, nel 2018 la spesa per canoni complessiva è stimata in circa 813 milioni. Al completamento degli interventi programmati si prevede, quindi, di ottenere un risparmio, a regime, di circa 200 milioni.

In questo ambito, l'Agenzia del demanio è responsabile della gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato (costituito da quasi 43.000 immobili, per un valore complessivo di 60,6 miliardi) e cura il federalismo demaniale, ovvero il trasferimento gratuito dei beni agli enti territoriali, in cambio di impegni all'utilizzo e alla valorizzazione degli immobili (a maggio 2018 sono stati trasferiti 5.021 beni a 1.324 enti territoriali, per un valore di circa 1 miliardo e 830 milioni). L'Agenzia, nei prossimi anni, gestirà 2 miliardi – già stanziati dalle vigenti leggi di bilancio – rivolti alla riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali (1,1 miliardi), alla razionalizzazione degli usi governativi, nonché alla realizzazione di 39 progetti di *federal building* (0,9 miliardi).

Per il 2018, i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 600 milioni, di cui 50 milioni per le vendite di immobili delle amministrazioni centrali, 380 milioni per le vendite effettuate dalle amministrazioni locali e 170 milioni per le vendite degli enti di previdenza. Le dismissioni per gli anni 2019 e 2020 sono stimate, rispettivamente, pari a 640 milioni e 600 milioni.

Per i fondi gestiti da Invimit Sgr, società interamente partecipata dal Mef, le relazioni semestrali al 30 giugno 2018 evidenziano che gli immobili pubblici apportati a detti fondi hanno un valore pari a circa 1.086 milioni così ripartiti: 106 milioni per il fondo i3-INAIL, 174 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 74 milioni per il fondo i3-Università, 79 milioni per il Comparto 8-*quater* e 62,726 milioni per il Comparto 8-*ter* del fondo i3-Sviluppo

Italia; 284 milioni per il fondo i3-Inps, 306 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia.

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 marzo 2013 è stata istituita la Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio società per azioni (Invimit SGR S.p.a.) con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui conferire immobili oggetto di progetti di valorizzazione (fondi di fondi). Al fine di conseguire la riduzione del debito pubblico la Invimit SGR può istituire anche fondi a gestione diretta di *asset* pubblici, di enti territoriali e previdenziali (fondi diretti). Sono previsti, infine, fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. fondi difesa).

Dando seguito alla Raccomandazione n. 2, il Governo si impegna a promuovere la liberalizzazione nei settori ancora caratterizzati da rendite monopolistiche e da ostacoli alla concorrenza.

Per quanto invece attiene al settore bancario e finanziario, la Raccomandazione n. 3 invita a mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato *stock* di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Viene inoltre sottolineata la necessità di migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.

Con riguardo al settore bancario, il Governo intende rendere pienamente effettivo il principio costituzionale della tutela del risparmio. Un primo intervento compiuto dal Governo riguarda l'avvio del processo di rimborso a favore dei risparmiatori che hanno investito in strumenti di banche sottoposte ad azione di risoluzione in violazione delle regole che disciplinano la prestazione dei servizi di investimento.

L'articolo 11, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 91 del 2018 è infatti intervenuto sulla disciplina del Fondo per l'erogazione di misure di ristoro in favore di risparmiatori istituito dalla legge di bilancio 2018, estendendo l'operatività del Fondo anche ai risparmiatori destinatari di pronunce favorevoli dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF) e posticipando al 31 gennaio 2019 il termine per l'emanazione delle norme secondarie di attuazione della disciplina del Fondo.

Con riferimento alla necessità di proseguire l'azione di rafforzamento del sistema bancario e la riduzione dei crediti deteriorati, nella Nota il Governo evidenzia che nell'anno in corso è continuato il progressivo miglioramento della qualità del credito bancario e che tale dinamica dovrà essere consolidata e rafforzata.

Nel primo trimestre del 2018, secondo i dati pubblicati dalla Banca d'Italia, l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti ha continuato a diminuire, al netto delle rettifiche di valore, attestandosi al 5,1 per cento (da 5,9 per cento alla fine del 2017).

Per rafforzare tali miglioramenti, il Governo valuterà la possibilità di introdurre una nuova normativa relativa al fondo di garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (cd. «GACS») finalizzato ad agevolare la vendita dei crediti in sofferenza da parte delle banche.

A livello europeo, il Governo intende inoltre contribuire fattivamente alla discussione in corso sul completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali. A tal fine, cercherà di stemperare gli elementi di rigidità nella riduzione e condivisione dei rischi, conciliando la necessità di evitare l'azzardo morale connesso all'aspettative di *bail-out* con i rischi per la stabilità finanziaria.

Un'ulteriore linea di intervento riguarderà il completamento della riforma delle cooperative e banche popolari.

Si ricorda che l'articolo 11 del già citato decreto-legge n. 91 del 2018 ha apportato alcune modifiche ai termini pre-

visti dalla legge per la riforma delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo.

Infine, il Governo intende dedicare un'attenzione specifica all'utilizzo delle nuove tecnologie (cosiddette Fintech). Si tratta di settori nei quali i progressi richiedono cooperazione internazionale, per cui sarà assicurata una partecipazione attiva ai lavori dell'Unione europea e degli organismi internazionali competenti per il miglioramento continuo degli standard internazionali in materia finanziaria.

Come già anticipato, alla Nota è allegato (all'Allegato II) il Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali (cosiddette *tax expenditures*).

Il rapporto programmatico 2018 è articolato in tre paragrafi. Nel primo è illustrato il quadro normativo di riferimento. Nel secondo, si dà conto del lavoro svolto dalla Commissione di esperti sulle *tax expenditures*. Il terzo paragrafo reca infine le linee programmatiche per il riordino delle agevolazioni fiscali e le prospettive di medio termine. Si evidenzia come la gran parte delle agevolazioni fiscali interessa l'IRPEF: più di un quarto delle misure (120 su 466) hanno una incidenza sul gettito inferiore ai 10 milioni di euro.

Passando quindi a delineare le linee programmatiche, il rapporto rappresenta: la necessità di collocare il riordino delle spese fiscali in un quadro più ampio di riforme strutturali che metta in stretta connessione la politica tributaria con i programmi di spesa; l'esigenza di rafforzare la base conoscitiva; la necessità di considerare la dimensione temporale degli interventi di riordino e le implicazioni sulla pressione fiscale e sul gettito, valutando la necessità di compensazioni per i settori/contribuenti penalizzati dal riordino; l'attenzione da porre sulle modalità degli interventi di riordino considerando la stretta connessione esistente con la politica tributaria e con i singoli programmi di azione.

Delinea quindi due possibili linee di intervento: collegare la revisione delle age-

volazioni fiscali a un potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro; ovvero operare interventi orizzontali, che permettano di razionalizzare l'intero complesso delle spese fiscali, ridurre la portata quantitativa ed eliminare comunque il loro impatto più evidente sull'efficienza e la trasparenza del sistema tributario.

Alla Nota è inoltre allegato il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, il quale, oltre a indicare i dati relativi al recupero delle somme evase, fornisce le stime del cosiddetto *tax gap* (la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo) relativo alle entrate tributarie e contributive.

Sono riportati, inoltre, le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e gli indirizzi sulle strategie per il contrasto dell'evasione. I dati si basano sulla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione contributiva, anch'essa allegata alla Nota, predisposta dalla Commissione di esperti istituita con decreto ministeriale 28 aprile 2016.

Dalla Relazione e dal Rapporto emerge che per il triennio 2013-2015 si osserva un *gap* complessivo pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2014 al 2016 si osserva una significativa diminuzione delle mancate entrate tributarie (-5,5 miliardi di euro), che passano da circa 95,5 miliardi nel 2014 a circa 90 miliardi nel 2016.

Restringendo l'analisi al biennio 2014-2015 e includendo anche le mancate entrate contributive, si osserva una diminuzione netta del *gap* complessivo pari a 5,5 miliardi di euro, dovuto alla riduzione delle entrate tributarie (-5,8 miliardi di euro) parzialmente compensata dall'incremento di 300 milioni di euro del *gap* riguardante le entrate contributive.

Per quanto riguarda i risultati dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale e contributiva nel 2017, il Rapporto segnala che nell'anno di riferi-

mento il risultato annuale dell'attività dell'Agenzia delle entrate, relativo all'obiettivo di riscossione complessiva, è pari a 20,1 miliardi di euro (+5,8 per cento rispetto ai 19 miliardi nel 2016) di cui 7,4 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 11,4 dai versamenti diretti e 1,3 miliardi dalle iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*.

Sul fronte della prevenzione, nel settore delle comunicazioni inviate a cittadini, ai professionisti e alle imprese per la promozione della *compliance*, si è passati da una fase in cui le comunicazioni venivano predisposte manualmente ad una (relativa al 2017) in cui ne sono state complessivamente trasmesse oltre 1.460.000, alcune delle quali inviate per promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari ai contribuenti che presentavano anomalie relative agli studi di settore per il triennio 2013-2015 o a quelli con anomalie risultanti dal confronto tra la comunicazione annuale IVA e la dichiarazione IVA per il 2016. Nel 2017 dall'adesione alle strategie di *compliance* sono stati complessivamente incassati 1,3 miliardi, con una variazione in aumento del 160 per cento rispetto al risultato conseguito nel 2016.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nella sua funzione di amministrazione doganale, ha riscosso nel 2017 oltre 15 miliardi di euro (IVA e dazi). Inoltre, attraverso le attività di verifica e di controllo sugli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, sono stati riscossi circa 34 miliardi di euro. Con riferimento al settore dei tabacchi, nel 2017 le entrate erariali derivanti dalle immissioni in consumo di tabacchi lavorati sono state di circa 13,8 miliardi di euro (circa 10,5 miliardi di accisa e 3,3 miliardi di IVA). Il comparto del gioco pubblico ha garantito nel 2017 la riscossione di 10,3 miliardi di euro.

La Guardia di finanza al 31 dicembre 2017 ha svolto 108.655 verifiche e controlli fiscali nei confronti di soggetti preventivamente selezionati per l'esistenza di elementi indicativi di un forte rischio di

evasione. Inoltre, nello stesso anno sono state concluse 10.872 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari di cui al decreto 10 marzo 2000, n. 74, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando, all'esito delle quali sono stati complessivamente denunciati 12.375 soggetti e accertati 18.956 reati tributari.

Per quanto riguarda le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, la valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente.

Sulla base delle condizioni sopra descritte, il Rapporto rileva che la stima degli incassi attesi per l'anno 2018 è pari a 13,4 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 3,4 miliardi alle entrate extra tributarie. Si perviene, pertanto, ai seguenti risultati: la stima degli incassi attesi per il 2018 è maggiore degli incassi realizzati nel 2017 per 1,1 miliardi di euro; gli incassi stimati per il 2018 risultano inferiori alle previsioni per il triennio 2018-2020.

Di conseguenza, si rileva che non è possibile destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale ulteriori risorse rispetto a quanto già stanziato per il 2018, 2019 e 2020, sulla base della valutazione delle maggiori entrate permanenti effettuata nella Nota di aggiornamento del DEF 2017.

Con riferimento agli indirizzi sulle strategie per il contrasto dell'evasione, il Rapporto chiarisce che, accanto agli interventi per stimolare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, le strategie di contrasto all'evasione puntano allo sfruttamento delle nuove tecnologie per acquisire informazioni rilevanti e indirizzare controlli mirati ai contribuenti meno affidabili, così riducendo il carico fiscale sui contribuenti

onesti, rafforzando gli incentivi al lavoro e al *doing business*. Ciò si traduce, tra l'altro, nella creazione di basi dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali e nella sempre maggiore semplificazione degli oneri a carico dei contribuenti.

Il Rapporto al riguardo cita le misure contenute nel decreto-legge n. 87 del 2018 (cosiddetto decreto dignità): revisione dell'istituto del redditometro, rinvio della scadenza dello spesometro, abrogazione dello *split payment* per i professionisti e rinvio dell'obbligo della fatturazione elettronica per i distributori stradali di carburanti.

Nell'ottica della *tax compliance* rilevano in particolare: gli ISA (indici sintetici di affidabilità fiscale) di prossima applicazione, volti a rafforzare il carattere cooperativo della relazione tra fisco e contribuente; le attività di implementazione delle fatture elettroniche e della trasmissione telematica delle operazioni IVA, in vista dell'introduzione generalizzata dell'obbligo di fatturazione elettronica dal 1° gennaio 2019; il rafforzamento degli istituti di cooperazione rafforzata con il Fisco (come, ad esempio, l'istituto dell'adempimento collaborativo e gli accordi preventivi con le imprese che svolgono attività internazionali).

Per quanto riguarda le sinergie operative con le altre Autorità pubbliche nazionali, il rapporto ricorda l'avvio del meccanismo di primo scambio automatico di dati finanziari tra autorità fiscali (avvenuto nel settembre 2017) tra 47 giurisdizioni che avevano il quadro giuridico nazionale e internazionale in linea con il nuovo standard internazionale (*Common Reporting Standard* – CRS). Altre 53 giurisdizioni dovrebbero effettuare il primo scambio di informazioni entro il 30 settembre 2018.

Carla RUOCCO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già prevista per la giornata di domani.

La seduta termina alle 15.25.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 9 ottobre 2018 — Presidenza della presidente Carla RUOCCO.

La seduta comincia alle 15.25.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Atto n. 49.

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

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

Carla RUOCCO, *presidente*, avverte che lo schema di decreto legislativo non è corredato del parere della Conferenza unificata e che la Commissione non potrà pertanto esprimersi sul provvedimento fino a quando non sarà pervenuto il predetto parere.

Leonardo TARANTINO (Lega), *relatore*, ricorda che la Commissione avvia oggi l'esame – ai fini del parere da rendere al Governo – dello schema di decreto legislativo volto a recepire nell'ordinamento italiano la direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Ricorda che la fatturazione elettronica è un sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione.

L'articolo 1, comma 209, legge n. 244 del 2007, ha introdotto l'obbligo di invio elettronico delle fatture alla pubblica amministrazione. Il successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013, entrato in vigore il 6 giugno 2013, ha dato attuazione all'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, in un'ottica di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione

della spesa pubblica: Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza, a partire dal 6 giugno 2014, non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea. La stessa disposizione si applica, dal 31 marzo 2015, a tutte le altre pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali (articolo 25 del decreto-legge n. 66 del 2014). Inoltre, a partire dai tre mesi successivi a queste date, le pubbliche amministrazioni non potranno procedere al pagamento, neppure parziale, fino all'invio del documento in forma elettronica.

Ricorda, infine, che la legge di bilancio 2018, in luogo del previgente regime opzionale, ha previsto – dal 1° gennaio 2019 – anche nell'ambito dei rapporti fra privati (B2B) l'obbligo di emettere soltanto fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, e per le relative variazioni.

Lo schema di decreto è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114). Il termine di recepimento della direttiva 2014/55/UE è il 27 novembre 2018.

Rammenta che la direttiva 2014/55/UE oggetto di recepimento si applica alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti che rientrano nel campo di applicazione di diverse direttive: la direttiva 2009/81/CE concernente l'aggiudicazione di appalti nei settori difesa e sicurezza (fatta eccezione per i contratti soggetti a speciali misure di segretezza o sicurezza), la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la direttiva 2014/24/UE relativa agli appalti pubblici, e la direttiva 2014/25/UE sui settori speciali dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Passando ad una sintetica illustrazione del contenuto dello schema, l'articolo 1 ne definisce l'ambito di applicazione, stabilendo al comma 1 che le disposizioni del decreto in materia di fatturazione elettronica si applicano alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di contratti pubblici di appalto e di conces-

sione aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione, alle amministrazioni pubbliche ovvero agli enti e i soggetti indicati come tali a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Il comma 2 dispone che le norme del decreto non si applicano, invece, alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208 (Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza), qualora l'aggiudicazione e l'esecuzione del contratto siano dichiarate segrete o debbano essere accompagnate da speciali misure di sicurezza.

L'articolo 2 prevede che al decreto in esame si applicano le definizioni previste nel Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016), in particolare relativamente alle amministrazioni aggiudicatrici, alle autorità governative centrali, alle amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, agli organismi di diritto pubblico e agli enti aggiudicatari.

L'articolo 3, al comma 1, introduce nella legislazione nazionale, a decorrere dal 18 aprile 2019, l'obbligo per i soggetti richiamati all'articolo 1 di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti pubblici di appalto in maniera conforme allo standard europeo sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Si stabilisce inoltre che le regole tecniche relative alla gestione delle fatture in esame integrano la disciplina tecnica na-

zionale prevista dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013 (Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche), con modalità applicative che verranno individuate con un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Si dispone infine che ai fini della ricezione delle fatture elettroniche si applicano le disposizioni del citato decreto del Mef.

L'articolo 4 differisce al 18 aprile 2020 per le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali (ovvero, secondo la definizione del Codice dei contratti pubblici, tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non sono autorità governative centrali) l'obbligo previsto all'articolo 3, comma 1.

L'articolo 5, recependo l'articolo 9 e il considerando 37 della direttiva, pone una clausola di salvaguardia, prevedendo che le disposizioni del decreto legislativo in esame non possono costituire pregiudizio per l'applicazione delle disposizioni in materia di IVA adottate in attuazione della disciplina armonizzata (articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

L'articolo 6 stabilisce che le disposizioni del decreto non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (clausola di invarianza).

Carla RUOCCO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento alla seduta già prevista per la giornata di domani.

La seduta termina alle 15.30.