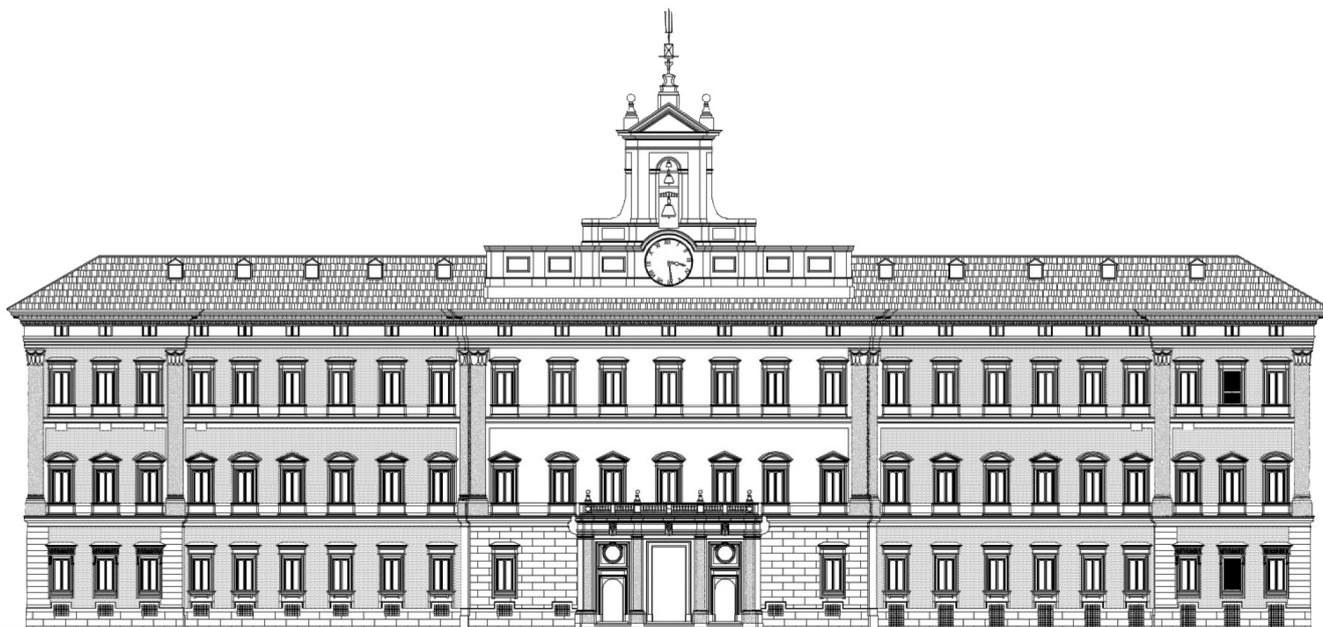




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 282 e abb.

Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita

(testo unificato)

N. 8 - 18 settembre 2013



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 282 e abb.

Disposizioni per un sistema fiscale più equo,
trasparente e orientato alla crescita

(testo unificato)

N. 8 - 18 settembre 2013

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 282

Titolo breve: Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Iniziativa: parlamentare
in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: VI Commissione

**Relatore per la
Commissione di merito:** Capezzone

Gruppo: PdL

Relazione tecnica: assente

Parere richiesto

Destinatario: VI Commissione in sede referente

Oggetto: testo unificato

INDICE

ARTICOLO 1 E 16	3
ASPETTI PROCEDURALI E FINANZIARI DELLA DELEGA FISCALE	3
ARTICOLO 2	6
REVISIONE DEL CATASTO DEI FABBRICATI	6
ARTICOLO 3	9
STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE	9
ARTICOLO 4	10
MONITORAGGIO E RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE	10
ARTICOLO 5	13
DISCIPLINA DELL'ABUSO DEL DIRITTO ED ELUSIONE FISCALE	13
ARTICOLO 6	14
GESTIONE DEL RISCHIO FISCALE, <i>GOVERNANCE</i> AZIENDALE, TUTORAGGIO, RATEIZZAZIONE DEI DEBITI TRIBUTARI E REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI INTERPELLI	14
ARTICOLO 7	15
SEMPLIFICAZIONE	15
ARTICOLO 8	16
REVISIONE DEL SISTEMA SANZIONATORIO	16
ARTICOLO 9	16
RAFFORZAMENTO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA E DI CONTROLLO	16
ARTICOLO 10	17
REVISIONE DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO E DELLA RISCOSSIONE DEGLI ENTI LOCALI	17
ARTICOLO 11	19
REVISIONE DELL'IMPOSIZIONE SUI REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO E PREVISIONE DI REGIMI FORFETARI PER I CONTRIBUENTI DI MINORI DIMENSIONI	19
ARTICOLO 12	21
RAZIONALIZZAZIONE DELLA DETERMINAZIONE DEL REDDITO DI IMPRESA E DELLA PRODUZIONE NETTA	21

ARTICOLO 13	21
RAZIONALIZZAZIONE DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO E DI ALTRE IMPOSTE INDIRETTE.....	21
ARTICOLO 14	22
GIOCHI PUBBLICI.....	22
ARTICOLO 15	25
FISCALITÀ AMBIENTALE.....	25

PREMESSA

Il provvedimento reca una delega al Governo per l'introduzione di disposizioni in favore di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Il testo in esame risulta dalla unificazione delle proposte di legge C. 282 Causi, C. 950 Zanetti, C. 1122 Capezzone e C. 1339 Migliore ed è stato adottato dalla Commissione Finanze della Camera dei deputati in data 8 agosto 2013. I provvedimenti originari ed il testo unificato adottato non sono corredati di relazione tecnica.

Si evidenzia che nel corso della XVI legislatura era stato presentato un disegno di legge del Governo corredato di relazione tecnica, modificato nel corso dell'esame parlamentare ma non approvato definitivamente prima della conclusione della legislatura¹. In merito al profilo finanziario, l'art. 17 del ddl introduceva una clausola di invarianza finanziaria riferita al complesso dei provvedimenti da adottare in attuazione della delega fiscale.

Nella presente Nota si da conto di alcuni contenuti della predetta RT nonché di un'ulteriore Nota tecnica presentata dal Governo nel corso della precedente legislatura.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 1 e 16

Aspetti procedurali e finanziari della delega fiscale

Le norme delegano il Governo ad adottare, entro 12 mesi, decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale sulla base di specifici principi e criteri, nonché in base ai principi indicati nello Statuto del contribuente e in coerenza con quanto stabilito dalla legge delega in materia di federalismo fiscale e dall'ordinamento europeo (comma 1).

Tra i principi e criteri direttivi, viene indicata la tendenziale generalizzazione del meccanismo della compensazione tra crediti d'imposta vantati dal contribuente e debiti tributari a suo carico (comma 1, lettera *d*)).

E' inoltre individuata la procedura di presentazione degli schemi di decreti legislativi alle Camere, per l'espressione dei pareri, e i termini per l'adozione di eventuali decreti correttivi o integrativi di quelli già emanati. Gli schemi trasmessi alle Camere devono essere corredati di relazione tecnica. E' previsto inoltre che, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, deve trasmettere nuovamente i testi alle Camere con le eventuali modifiche e le osservazioni. Su tali testi le Commissioni si esprimeranno nuovamente entro dieci giorni.

¹ Il ddl, presentato in data 15 giugno 2012, era stato approvato, con modificazione, dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2012 (A.S. 3519). Il provvedimento non ha terminato l'*iter* prima della conclusione della legislatura. Su tale ddl cfr. Servizio Bilancio dello Stato Dossier n. 460 del 9 ottobre 2012.

In merito ai profili finanziari, si evidenzia che l'art. 16 dispone, al comma 1, che dal complesso dei decreti legislativi da adottare ai sensi dell'art. 1 della delega in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica, né un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti. Lo stesso articolo, al comma 2, afferma che la riforma fiscale di cui al provvedimento in esame persegue l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009 disciplina il procedimento per la quantificazione degli effetti finanziari connessi a deleghe legislative.

La norma richiamata della legge n. 196 del 2009 dispone che le leggi di delega comportanti oneri debbano recare i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, tale quantificazione è effettuata al momento dell'adozione dei decreti medesimi. I decreti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto è allegata una relazione tecnica, che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Per la complessità della materia trattata, la delega in esame appare ricadere nell'ipotesi in cui la quantificazione degli effetti connessi all'esercizio della stessa è rinviata al momento della predisposizione degli schemi di decreto legislativo.

Si rileva peraltro che il testo del provvedimento non rinvia espressamente all'art. 17, co. 2, della legge n. 196/2009. Ciò premesso, sarebbe utile una valutazione, anche in linea di massima, delle grandezze finanziarie coinvolte e delle conseguenti rimodulazioni del gettito tributario che potrebbero derivare dalla riforma in esame, tenuto conto che il testo ripercorre a grandi linee il progetto già presentato dal Governo nella precedente legislatura.

Per quanto attiene alla quantificazione dell'impatto effettivo sui saldi della normativa da adottare nell'esercizio della delega, si osserva che il rispetto della clausola di invarianza di cui all'articolo 16 richiede in primo luogo che - nel rispetto dell'articolo 17, comma 2, della Legge di contabilità - i decreti legislativi recanti nuovi oneri siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. Inoltre per una valutazione d'insieme della neutralità del processo di riforma, è necessario

che gli schemi di decreto attuativi della delega siano contestualmente sottoposti alla verifica finanziaria in sede parlamentare. In caso invece di successione nel tempo dei decreti medesimi, gli stessi dovrebbero essere sempre corredati di un quadro finanziario, costantemente aggiornato, riferito al complessivo impatto finanziario atteso dal processo di riforma. In proposito appare utile acquisire l'avviso del Governo.

Per quanto riguarda la norma recante disposizioni finanziarie (articolo 16) si evidenzia che, mentre il comma 1 dispone che l'attuazione della delega non deve determinare maggiori oneri o minori entrate per la finanza pubblica e non deve determinare un incremento della pressione fiscale complessiva, il comma 2 afferma che la revisione del sistema fiscale è finalizzata ad una riduzione della pressione tributaria sui contribuenti. Sul punto andrebbero forniti chiarimenti in merito alle risorse che si intende utilizzare per assicurare, contestualmente, l'assenza di minori entrate per la finanza pubblica, il mancato incremento della pressione fiscale e la riduzione della pressione tributaria. In particolare, andrebbe precisato se l'ammontare complessivo delle entrate sia assicurato da un aumento delle entrate contributive diretto a compensare la riduzione delle entrate tributarie (lasciando quindi inalterata la pressione fiscale) ovvero da altre misure che non concorrono alla determinazione della pressione fiscale.

Inoltre, tenuto conto degli attuali andamenti del PIL, andrebbero indicate le misure da adottare nell'ipotesi in cui la pressione fiscale registri un incremento, a parità di entrate fiscali e contributive, in conseguenza della riduzione del Prodotto Interno Lordo.

Per quanto attiene ai criteri di delega individuati, si segnala, in particolare, che il criterio di cui al comma 1, lettera *d*), relativo alla generalizzazione del meccanismo della compensazione, potrebbe risultare particolarmente oneroso.

In proposito, si ricorda che all'incremento da 516 a 700 milioni del tetto massimo annuo di crediti utilizzabili in compensazione (introdotto dal decreto legge n. 35/2013) sono stati ascritti effetti negativi per 1.250 milioni nel 2014, 380 milioni nel 2015 e 250 milioni nel 2016. Nel corso del dibattito parlamentare in Commissione bilancio della Camera dei deputati, inoltre, il Governo ha affermato che l'utilizzo in compensazione dei crediti tributari e contributivi per il pagamento delle somme iscritte a ruolo determina rilevanti effetti negativi in termini di cassa.

ARTICOLO 2

Revisione del catasto dei fabbricati

La norma stabilisce che l'attuazione della delega in materia di revisione del catasto deve essere finalizzata all'attribuzione, a ciascuna unità immobiliare, del valore patrimoniale e della rendita sulla base di specifici principi e criteri tra i quali (commi 1 e 2):

- prevedere il coinvolgimento dei Comuni, anche al fine di individuare gli immobili non censiti e quelli con errata destinazione d'uso o categoria catastale nonché i terreni edificabili accatastati come agricoli;
- semplificare le procedure di incasso e riversamento dei diritti e dei tributi speciali catastali;
- operare con riferimento ai valori normali degli immobili, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;
- determinare il valore patrimoniale medio ordinario e la rendita media ordinaria sulla base di un processo estimativo basato, in via prioritaria, sull'utilizzo di funzioni statistiche e, ove ciò non risulti possibile, basato su ulteriori metodologie indicate dalla norma;
- prevedere meccanismi di adeguamento periodico, nonché specifiche riduzioni per tipologie di immobili quali, ad. es., le unità colpite da calamità naturali e gli immobili di interesse storico e artistico. Per questi ultimi, in particolare, si dovrà tenere conto dei più gravosi oneri di manutenzione e conservazione, nonché del complesso dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro.

Il Governo è inoltre delegato a (comma 3):

- ridefinire le competenze delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, al fine di includere la validazione delle funzioni statistiche di cui al comma 1, di introdurre procedure deflattive del contenzioso, di modificare la loro composizione assicurando la presenza di rappresentanti dell'Agenzia delle entrate e di rappresentanti degli enti locali, di professionisti e di docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, di esperti di statistica e di econometria, di magistrati appartenenti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa;
- assicurare collaborazione e scambi di informazione tra Agenzia delle entrate e Comuni;
- prevedere la possibilità per l'Agenzia delle entrate di impiegare tecnici indicati dagli ordini professionali per le necessarie rilevazioni;

- garantire l'invarianza di gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dai valori patrimoniali e dalle rendite degli immobili prevedendo, contestualmente, la modifica delle relative aliquote impositive ed eventuali deduzioni, detrazioni e franchigie al fine di evitare un aggravio del carico fiscale. Le variazioni dovranno, da un lato, garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte e, dall'altro, evitare un aggravio del carico fiscale con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'IMU. La misura della detrazione IMU dovrà essere stabilita tenendo conto delle condizioni socio economiche e della composizione del nucleo familiare considerate ai fini ISEE;
- prevedere un meccanismo di monitoraggio, attraverso apposite relazioni che il Governo presenta al Parlamento, la prima delle quali entro sei mesi dall'attribuzione dei nuovi valori catastali;
- assicurare forme di tutela giurisdizionale ai contribuenti in relazione alle nuove stime attribuite, con obbligo di risposta entro 60 giorni dalla presentazione della relativa istanza;
- rideterminare, sulla base della nuova disciplina, i trasferimenti perequativi ai Comuni attraverso gli appositi fondi;
- prevedere un regime fiscale agevolato in favore della messa in sicurezza degli immobili.

Dall'attuazione dei commi 1 e 3 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, per lo svolgimento delle attività indicate devono prioritariamente essere utilizzate le strutture e le professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche (comma 4).

Al riguardo andrebbe fornita una conferma in merito alla possibilità di attuare le nuove procedure previste mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili, tenuto conto che la norma prevede il "prioritario" utilizzo delle strutture e delle professionalità esistenti nell'ambito dell'amministrazione pubblica (comma 4). Pertanto, data la complessità delle attività richieste, andrebbe precisato come si intenda far fronte alle stesse assicurando l'invarianza finanziaria complessiva. Qualora si intenda utilizzare anche parte di emersione di base imponibile, andrebbe verificata la compensatività finanziaria di tale ipotesi anche sotto il profilo dell'allineamento temporale.

Uno dei criteri di delega prescrive l'invarianza del gettito delle singole imposte influenzate dalle stime dei valori patrimoniali e dalle rendite; a tal fine occorrerà provvedere ad una

modifica di aliquote impositive e delle eventuali deduzioni e franchigie, con particolare riferimento all'IMU e alle imposte sui trasferimenti, per evitare un aggravio del carico fiscale. In proposito andrebbero approfonditi gli eventuali effetti di redistribuzione del gettito su base territoriale derivanti da un adeguamento dei valori patrimoniali e delle rendite ai valori di mercato. Tali effetti potrebbero rivelarsi più vantaggiosi per determinati enti territoriali rispetto ad altri.

Andrebbe quindi precisato se si intenda far fronte a tali esiti con i meccanismi perequativi previsti dalla vigente legislazione posto che gli interventi sulle aliquote dovrebbero intendersi su base nazionale. In proposito si richiama il criterio generale di delega che prevede un adeguamento delle modalità di distribuzione dei fondi perequativi e di riequilibrio (comma 3, lettera *m*). In ordine ai profili evidenziati andrebbe quindi acquisito l'avviso del Governo.

In merito alla procedura per l'attribuzione del valore patrimoniale e delle rendite agli immobili iscritti in catasto in base ai prezzi di mercato, si segnala che, nella precedente legislatura, nel corso dell'esame del ddl di delega fiscale, il Governo aveva formulato parere contrario su alcuni emendamenti che intervenivano sulle modalità di determinazione dei predetti valori tenuto conto di alcuni criteri sottostanti tale rideterminazione.

In particolare, la Nota del 9 ottobre 2012 (prot. 9-E n. 9011) del Ministero economia e finanza esprimeva parere contrario su un emendamento di rivisitazione del catasto mediante attribuzione a ciascuna unità immobiliare del relativo valore patrimoniale o rendita operando con riferimento ai valori normali, approssimati ai valori medi ordinari espressi dal mercato nel triennio antecedente l'entrata in vigore del decreto legislativo. Ciò in quanto tale definizione di valore normale "appare di difficile interpretazione ed applicazione e presenta possibili profili di onerosità"; parere contrario era stato inoltre espresso su alcuni emendamenti relativi al sistema estimativo delle unità di interesse storico e artistico, che prevedevano di tener conto dei costi inerenti la gestione del bene, in quanto tale criterio consentiva un trattamento più favorevole per il contribuente con riflessi onerosi sulla finanza pubblica.

Sarebbe quindi utile acquisire l'avviso del Governo in merito ai criteri di rideterminazione previsti dall'articolo in essere.

Specifici chiarimenti andrebbero altresì forniti in merito agli effetti finanziari attribuibili alla revisione delle commissioni censuarie provinciali e centrale tenuto conto, tra l'altro, che tra i

membri sono inclusi professionisti e docenti qualificati in materia di economia e estimo urbano ed esperti di statistica e di econometria.

Si segnala che nella citata Nota del 9 ottobre 2012, il Ministero dell'economia e delle finanze esprimeva parere contrario su un emendamento relativo alla modifica della composizione dei componenti delle commissioni censuarie centrale e provinciale, con l'aggiunta di professionisti esterni all'amministrazione, in quanto suscettibile di determinare oneri, non quantificati e privi di idonea copertura.

In merito alla disposizione che impone alle amministrazioni interessate l'obbligo di rispondere entro 60 giorni alle eventuali istanze circa l'attribuzione di valori e rendite presentate dai contribuenti mediante autotutela, andrebbero forniti chiarimenti in merito alla possibilità di svolgere tale attività senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, precisando tra l'altro quali siano gli effetti riconducibili ad un'eventuale inerzia dell'amministrazione entro il termine stabilito.

Infine, andrebbe confermato che la clausola indicata nel comma 4 (assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) riferita ai soli commi 1 e 3, debba intendersi riferita anche al comma 2, tenuto conto che quest'ultimo fornisce elementi di dettaglio in relazione alle funzioni statistiche indicate al comma 1.

Chiarimenti riguardo a possibili effetti onerosi andrebbero altresì acquisiti in merito al criterio che consente all'Agenzia delle entrate di avvalersi per le rilevazioni di tecnici indicati dagli ordini professionali.

ARTICOLO 3

Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale

La norma reca la delega al Governo per l'attuazione di una riforma dell'attività di accertamento tributario finalizzata al contrasto dell'evasione fiscale e all'emersione di base imponibile.

Tra i principi e criteri direttivi indicati, viene previsto, tra l'altro (comma 1):

- l'istituzione presso il MEF di una Commissione, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, composta da un numero massimo di 15 esperti: la Commissione si avvale del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle autonomie locali;
- l'emanazione di disposizioni per l'attuazione di misure finalizzate al contrasto d'interessi fra contribuenti con particolare riguardo alle aree maggiormente esposte al mancato rispetto dell'obbligazione tributaria.

Il Governo redige annualmente un rapporto sui risultati conseguiti indicando separatamente le imposte riscosse e quelle accertate, nonché le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento; il rapporto indica altresì le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (comma 2).

Al riguardo appare opportuna una conferma in merito all'assenza di oneri a carico della finanza pubblica connessi al funzionamento della Commissione. In particolare andrebbero meglio chiarite le forme di contribuzione indicate dalla norma al fine di verificare se le stesse siano idonee a garantire il regolare svolgimento dell'attività assegnata e se possano configurare forme di contribuzione obbligatoria, che beneficiano della deducibilità fiscale.

In merito al comma 2, appare utile acquisire l'avviso del Governo in ordine all'opportunità di coordinare la disposizione in commento, che prevede che il Governo rediga un rapporto annuale - da presentare contestualmente al Documento di economia e finanza pubblica - sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, con quella di analogo contenuto, anche se limitata all'evasione fiscale e non anche a quella contributiva, già prevista a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 2, comma 36.1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, della quale peraltro non è prevista l'esplicita abrogazione, che il Ministro dell'economia e delle finanze deve redigere annualmente in allegato alla Nota di aggiornamento al Documento di finanza pubblica.

ARTICOLO 4

Monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale

La norma dispone:

- l'obbligo per il Governo di redigere, con cadenza annuale, un rapporto da allegare al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali (c.d. *tax expenditures*) al fine di razionalizzare le forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, regimi agevolati esistenti, indicando la valutazione sull'efficacia di singole misure agevolative, eventualmente prevedendo l'istituzione di una Commissione composta da un numero massimo di 15 esperti, senza diritto a gettoni di presenza, rimborsi o compensi. La commissione potrà avvalersi del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle

organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle autonomie locali (comma 1);

- la delega al Governo per ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che risultano inutili, superate o che costituiscono una duplicazione. Le maggiori entrate o le minori spese recate dalle predette modifiche sono utilizzate per la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto del 5 per mille IRPEF (comma 2);
- la destinazione delle maggiori entrate rinvenienti dal contrasto all'evasione fiscale e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale devono essere attribuite al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale. Al Fondo sono altresì destinati i risparmi di spesa derivanti da riduzione di contributi o incentivi alle imprese, che devono essere destinati alla riduzione dell'imposizione fiscale gravante sulle imprese (comma 3).

Al riguardo appare opportuna una conferma in merito all'assenza di oneri a carico della finanza pubblica connessi al funzionamento della Commissione. In particolare andrebbe verificato, da un lato, che le forme di contribuzione previste dalla norma siano sufficienti a garantire il regolare svolgimento dell'attività assegnata e, dall'altro lato, che l'onere sostenuto dai soggetti interessati al versamento non determini effetti di riduzione del gettito fiscale dovuti alla deducibilità dei contributi.

Andrebbero inoltre forniti chiarimenti anche in linea di massima, circa gli effetti finanziari, derivanti dai diversi interventi indicati dalle norme (riduzione contributi ed incentivi alle imprese, razionalizzazione della spesa fiscale, stabilizzazione del 5 per mille).

Inoltre andrebbe chiarito il coordinamento delle disposizioni con l'art. 16 del provvedimento in esame.

Infatti:

- il comma 2 dell'articolo in esame stabilisce che le maggiori entrate recate dal comma 1 sono destinate alla stabilizzazione dell'istituto del 5 per mille IRPEF (che rappresenta una voce di spesa);
- il comma 3 stabilisce che le maggiori entrate rinvenienti dal contrasto all'evasione fiscale e alla progressiva limitazione dell'erosione fiscale devono essere attribuite al fondo per la riduzione della pressione fiscale;
- l'art. 16 afferma che le modifiche non possono determinare un incremento della pressione fiscale complessiva.

Sul punto andrebbe chiarito, in primo luogo, con quale priorità le eventuali maggiori entrate debbano essere destinate all'istituto del 5 per mille IRPEF o al finanziamento del Fondo per la

riduzione della pressione fiscale. Inoltre, si segnala che l'utilizzo di maggiori entrate tributarie per il finanziamento del 5 per mille dell'IRPEF determina, sul piano della finanza pubblica, un incremento di spesa (tenuto conto della classificazione contabile del 5 per mille) che potrebbe essere, stante il dettato della norma, finanziato con incrementi di entrate. Di tale considerazione occorre tener conto con riferimento all'obiettivo della riduzione della pressione tributaria (articolo 16).

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento al rapporto da allegare al disegno di legge di bilancio sulle spese fiscali, ai sensi del comma 1, si ricorda che, in base all'articolo 22, comma 11, lettera *a*), della legge n. 196 del 2009, la nota integrativa allegata alla tabella n. 1 dell'entrata del disegno di legge di bilancio, tra le altre cose, già prevede un apposito allegato concernente gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Al riguardo, fermo rimanendo il più ampio contenuto espositivo del rapporto di cui alla norma in commento, appare utile acquisire l'avviso del Governo in ordine all'opportunità di coordinare tra le disposizioni precedentemente illustrate.

Con riferimento alla disposizione, che prevede che ai componenti della Commissione, che può essere istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la valutazione dell'efficacia delle misure agevolative di carattere fiscale, non siano riconosciuti gettoni di presenza, rimborsi o compensi, appare opportuno che la stessa sia modificata in maniera conforme alla clausola di analogo tenore ma di portata più ampia, prevista ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*), per la Commissione che si occuperà del monitoraggio dell'evasione fiscale, riferita a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese.

In merito al comma 3, si segnala che la disposizione prevede che le maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale, nonché i risparmi di spesa derivanti dalla riduzione dei contributi od e gli incentivi alle

imprese devono essere attribuiti esclusivamente al fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale di cui all'articolo 2, comma 36 del decreto-legge n. 138 del 2011. A tale proposito, si ricorda che ai sensi dell'articolo 2, comma 36 del decreto-legge n. 138 del 2011, il Documento di economia e finanza, a decorrere dall'anno 2013, deve contenere una valutazione delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale relativa all'anno precedente. Dette maggiori risorse, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nonché di quelle derivanti a legislazione vigente dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni, unitamente alle risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, confluiscono nel suddetto Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e sono finalizzate al contenimento degli oneri fiscali gravanti sulle famiglie e sulle imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego indicate nel medesimo Documento di economia e finanza. Al riguardo, appare utile acquisire l'avviso del Governo in ordine all'opportunità di coordinare il testo in esame con le disposizioni richiamate, in particolare prevedendo nel provvedimento in esame un espresso richiamo alla necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea come previsto già dal citato articolo 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011.

ARTICOLO 5

Disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale

La norma reca una delega al Governo concernente la revisione delle vigenti disposizioni antielusive al fine di unificarle al principio generale del divieto dell'abuso del diritto. Tra i principi e criteri direttivi viene previsto che il regime della prova deve essere disciplinato 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;
- a carico del contribuente, l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali alternative o concorrenti che giustifichino il ricorso a determinati strumenti.

Al riguardo si segnala che l'attività prevista dalla norma, diretta a contrastare l'abuso del diritto mediante l'attribuzione all'amministrazione finanziaria dell'onere di dimostrare l'intento abusivo del contribuente e le modalità di alterazione degli strumenti giuridici utilizzati, potrebbe determinare effetti onerosi. Sarebbe utile quindi una stima almeno in linea di massima, di tali effetti.

ARTICOLO 6

Gestione del rischio fiscale, *governance* aziendale, tutoraggio, rateizzazione dei debiti tributari e revisione della disciplina degli interpelli

La norma reca la delega al Governo in materia di:

- comunicazione e cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria. Per i soggetti di maggiori dimensioni, prevedere sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale con l'attribuzione di responsabilità nel sistema dei controlli interni (comma 1). A tal fine possono essere previsti minori adempimenti e riduzioni di sanzioni (anche in relazione a quanto disposto nel successivo articolo 8) e forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata (comma 2);
- tutoraggio, al fine di ampliarne l'ambito applicativo (comma 3) anche prevedendo l'istituzione di forme premiali, in termini di minori adempimenti, in favore dei contribuenti che aderiscano al tutoraggio (comma 4);
- rateizzazione dei debiti tributari, introducendo norme che ne amplino l'applicazione (comma 5);
- interpello, allo scopo di garantire maggiore omogeneità, tutela giurisdizionale e tempestività. A tal fine possono essere eliminate forme di interpello obbligatorio che non producono benefici ma solo aggravii per i contribuenti e per l'amministrazione (comma 6).

Al riguardo si osserva che le disposizioni indicate dal comma 1 determinano un generale ampliamento delle attività poste a carico dell'amministrazione finanziaria.

Andrebbero quindi acquisiti dati volti a verificare i relativi effetti sul piano finanziario.

Si segnala, inoltre, che la previsione di una maggiore applicazione della rateazione dei debiti tributari appare suscettibile di determinare effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

Nella citata Nota del 9 ottobre 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze esprimeva parere contrario su un emendamento relativo all'ampliamento dell'istituto della rateazione dei debiti tributari in quanto considerava la norma suscettibile di determinare minori entrate.

Per quanto concerne la possibilità di riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, appare opportuna una conferma diretta ad escludere che tali semplificazioni possano ridurre gli effetti di gettito attesi dall'attività di accertamento e di riscossione da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si segnala, in proposito, che l'introduzione di alcuni adempimenti a carico dei contribuenti nella normativa vigente è stata, in linea generale, finalizzata al potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale e che alle relative disposizioni sono stati ascritti talvolta effetti considerevoli di gettito, scontati ai fini dei saldi.

Si fa inoltre presente che nella citata Nota del 9 ottobre 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze si esprimeva parere contrario su un emendamento relativo all'introduzione di forme premiali in favore dei contribuenti legate all'utilizzo del tutoraggio sotto forma di minori adempimenti, in quanto, in assenza di mancata specificazione circa le misure "premiali", la norma appariva suscettibile di comportare conseguenze finanziarie negative a carico della finanza pubblica.

ARTICOLO 7

Semplificazione

La norma reca la delega al Governo in materia di semplificazioni concernenti:

- revisione e riordino dei regimi fiscali ;
- revisione degli adempimenti, individuando eventuali duplicazioni o inutilità degli stessi ai fini dell'attività di controllo e di accertamento;
- revisione delle funzioni dei sostituti d'imposta, dei centri di assistenza fiscale e degli intermediari fiscali con potenziamento dell'utilizzo dei sistemi informatici.

Al riguardo appare opportuna una conferma diretta ad escludere che le semplificazioni previste ostacolino l'attività di accertamento e di riscossione da parte dell'amministrazione finanziaria e, quindi, il conseguimento dei relativi effetti di gettito.

Si rinvia inoltre alle osservazioni formulate con riferimento all'articolo 6 riguardo agli effetti di gettito ascritti nell'ambito di precedenti manovre ad adempimenti che potrebbero essere oggetto di semplificazioni. Più in generale con riferimento all'articolo 6 e all'articolo 7, apparirebbe utile conoscere se le Amministrazioni competenti, nell'ambito della recente attività di analisi dei fenomeni di contrasto all'evasione e di incremento della *compliance* fiscale, abbia o meno individuato istituti e misure che non

hanno sortito esiti apprezzabili in termini di gettito pur essendo agli stessi ascritti effetti di incremento delle entrate fiscali nel quadro della normativa che ne ha previsto l'introduzione.

ARTICOLO 8

Revisione del sistema sanzionatorio

La norma reca la delega al Governo per la revisione del sistema sanzionatorio penale da adottare in base a criteri di predeterminazione di proporzionalità. Si prevede, tra l'altro, la necessità di individuare il confine tra la fattispecie di elusione e quella di evasione fiscale, di rivedere la disciplina concernente la dichiarazione infedele e il sistema sanzionatorio amministrativo al fine di correlare le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti, di ridurre le sanzioni amministrative, di consentire alle amministrazioni finanziarie che ne facciano richiesta di utilizzare, per le proprie esigenze lavorative, i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a diritti tributari (comma 1).

Il Governo è inoltre delegato a definire la portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini, stabilendo che tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio della denuncia ai sensi dell'art. 31 del cpp.

Al riguardo andrebbero forniti chiarimenti circa eventuali implicazioni, in termini di deterrenza, dei nuovi parametri previsti per la qualificazione del reato tributario e per la definizione della relativa disciplina sanzionatoria.

In merito alla possibilità di utilizzo di beni sequestrati, si ricorda che nella citata Nota del 9 ottobre 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze ha espresso parere contrario sugli emendamenti relativi alla possibilità di utilizzo dei beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali per delitti tributari, in quanto l'utilizzo di tali beni potrebbe determinare oneri a carico della finanza pubblica sia in ragione delle potenziali spese di custodia sia per l'obbligo di dover eventualmente restituire al proprietario i beni medesimi nella condizione originaria.

ARTICOLO 9

Rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo

La norma reca la delega al Governo in materia di rafforzamento dell'attività di controllo prevedendo, tra l'altro:

- l'utilizzo delle informazioni disponibili nelle banche dati e di sinergie con altre autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali al fine, in particolare, di contrastare le frodi carosello, gli abusi nelle attività di incasso e trasferimento di

- fondi (*money transfer*), di trasferimento di immobili, dei fenomeni di *transfer pricing* e di delocalizzazione fittizia di impresa;
- il potenziamento e la razionalizzazione dei sistemi di tracciabilità dei pagamenti, anche promuovendo adeguate forme di coordinamento con gli Stati esteri nonché favorendo una riduzione dei relativi oneri bancari;
 - l'obbligo della fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi nonché disincentivi all'utilizzo del contante ed incentivi all'utilizzo della moneta elettronica;
 - un maggiore ricorso al regime IVA dell'inversione contabile (*reverse charge*);
 - controlli specifici per le cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici;
 - riorganizzazione delle agenzie fiscali, anche in funzione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di potenziamento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Al riguardo, si osserva che le disposizioni determinano un generale ampliamento delle attività poste a carico dell'amministrazione finanziaria in merito alle quali andrebbero acquisiti dati volti a verificare i relativi effetti sul piano finanziario.

Andrebbero altresì forniti maggiori elementi circa gli effetti finanziari che potrebbero derivare dalla prevista riorganizzazione delle agenzie fiscali da attuare anche in funzione delle esigenze di riduzione della spesa pubblica.

ARTICOLO 10

Revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali

La norma reca una delega al Governo in materia di contenzioso tributario e attività di riscossione prevedendo, tra l'altro (comma 1, lettera a), b), d), e), f) e g)) :

- il potenziamento dell'istituto della conciliazione nel processo tributario;
- l'incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria da attuare anche attraverso una diversa distribuzione territoriale dei componenti delle commissioni tributarie, la previsione di una composizione monocratica dell'organo giudicante in caso di controversie di modica entità o non complesse, massimo utilizzo della posta elettronica, modifiche all'attribuzione e durata degli incarichi direttivi, interventi sui criteri per la determinazione del trattamento economico ai componenti delle commissioni tributarie, rafforzamento della qualificazione

professionale dei componenti delle commissioni tributarie, immediata esecutorietà delle sentenze delle commissioni tributarie;

- previsione della non pignorabilità dei beni mobili strumentali all'esercizio di arti, imprese e professioni necessari al perseguimento dell'attività economica;
- ampliamento della possibilità di rateizzazione in presenza di comprovate difficoltà finanziarie e riduzione di sanzioni in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi.

Inoltre, in materia di riscossione degli enti locali, si prevede (comma 1, lettera c):

- la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;
- introduzione di innovazioni procedurali più idonee ad assicurare lo snellimento delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità con particolare riguardo ai crediti di minore entità unitaria;
- individuazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, di idonee iniziative per rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie;
- prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari.

Al riguardo si osserva che le disposizioni determinano un generale ampliamento delle attività poste a carico dell'amministrazione finanziaria in merito alle quali andrebbero acquisiti dati volti a verificare i relativi effetti sul piano finanziario.

Andrebbero altresì forniti elementi utili per la quantificazione degli effetti finanziari recati dalle disposizioni in materia di mancato pignoramento dei beni mobili strumentali delle imprese e dei professionisti e in materia di maggiori rateizzazioni e riduzione di sanzioni in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi.

Si ricorda che nella citata Nota del 9 ottobre 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze ha espresso parere contrario sui seguenti emendamenti:

- riduzione di sanzioni e ampliamento della rateizzazione in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi, in quanto suscettibile di determinare minori entrate;

- non pignorabilità dei beni strumentali in caso di esercizio di arti imprese e professioni, in quanto suscettibile di determinare cospicue minori entrate².

ARTICOLO 11

Revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e di lavoro autonomo e previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni

Le norme delegano il Governo:

- ad introdurre un nuovo sistema tributario (imposta sul reddito imprenditoriale) basato sull'assimilazione al regime IRES dell'imposizione dei redditi di impresa realizzati dalle persone fisiche, anche se in forma associata (comma 1);

Tra i criteri e principi direttivi indicati si segnalano:

- l'applicazione al reddito d'impresa di un'aliquota d'imposta proporzionale allineata a quella IRES (27,5%);
- la deduzione, ai fini della determinazione della base imponibile ai fini del reddito d'impresa, della quota di reddito che viene prelevata dall'imprenditore o dai soci; tali somme, infatti, dovranno concorrere alla formazione della base imponibile IRPEF del soggetto che ha effettuato il prelevamento;
- l'istituzione di regimi semplificati per i "contribuenti minori" e di regimi forfetari per i "contribuenti minimi". Tali ultimi regimi dovranno prevedere un'imposta unica in sostituzione di quelle dovute, assicurando l'invarianza dell'importo complessivo dovuto attraverso la differenziazione tra settori economici e tipologie di attività svolte, e una eventuale premialità per le nuove attività produttive;
- introduzione di forme di opzionalità;

a chiarire la definizione di autonoma organizzazione ai fini dell'assoggettabilità all'IRAP dei professionisti e dei piccoli imprenditori (comma 2).

La relazione tecnica riferita al testo originario del disegno di legge presentato nella XVI legislatura che recava un articolo analogo a quello in esame³, afferma che il regime tributario di cui al comma 1 prevede una tassazione separata dei redditi di impresa rispetto a quelli dell'imprenditore. In particolare, il reddito che l'imprenditore ritrae dalla propria impresa come remunerazione del proprio contributo lavorativo viene tassato ai fini dell'IRPEF come reddito ordinario, mentre si procederebbe all'applicazione di un'imposta unica a tutte le attività di impresa.

Inoltre, per i contribuenti minori, è previsto un pagamento forfettario di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, purché l'importo resti sostanzialmente invariato.

² In materia si segnala che l'art. 52 del DL n. 69/2013 ha introdotto la impignorabilità dei beni mobili registrati nel caso in cui l'impresa o il professionista dimostrino che il bene è indispensabile per lo svolgimento dell'attività.

³ A.C. 5291, articolo 11 nel testo originario riproposto, con qualche modificazione, nell'articolo 4 del testo approvato dal Senato.

Infine, sono previste possibili forme di opzionalità in materia di imposizione sui redditi.

In merito al profilo finanziario, la relazione tecnica evidenzia che la disposizione potrebbe determinare effetti negativi per il bilancio dello Stato in termini di minori entrate.

Al riguardo, in merito al comma 1, si osserva che, in assenza di precise indicazioni sui parametri che si intende introdurre, non appare possibile effettuare una verifica dei relativi effetti finanziari. In particolare, si fa presente che la norma non indica i criteri per la qualificazione dei contribuenti minimi e dei contribuenti minori. Non risulta altresì indicato a quali contribuenti e a quali forme impositive si riferiscano i regimi opzionali da introdurre. In proposito si osserva che tali regimi saranno applicati dai contribuenti sulla base della valutazione del proprio vantaggio fiscale, determinando quindi necessariamente una riduzione di gettito.

In merito al profilo applicativo della disposizione, si segnala che la nuova imposta potrebbe essere sostitutiva oltre che dell'IRPEF anche delle relative addizionali regionali e comunali all'IRPEF. In proposito appare necessaria una precisazione al fine di tenere conto degli effetti finanziari per gli enti territoriali interessati e del necessario coordinamento con la disciplina sul federalismo fiscale.

Inoltre, andrebbero fornite precisazioni in merito alla determinazione del reddito complessivo ai fini IRPEF. Ciò in quanto, tenuto conto della progressività per scaglioni dell'IRPEF, qualora i redditi da assoggettare a imposta sostitutiva non concorressero anche alla determinazione del reddito complessivo, i soggetti interessati otterrebbero un risparmio d'imposta sugli altri redditi in conseguenza della riduzione dell'aliquota marginale applicata.

In merito ai profili di cassa - al fine di assicurare l'applicazione della clausola di invarianza finanziaria complessiva - appaiono necessarie indicazioni riguardo alla dinamica degli incassi con particolare riferimento ai termini di versamento (in acconto e a saldo) dell'imposta sostitutiva.

ARTICOLO 12

Razionalizzazione della determinazione del reddito di impresa e della produzione netta

Le norme delegano il Governo ad introdurre disposizioni volte al riordino del sistema impositivo riguardante il reddito d'impresa al fine di ridurre le incertezze nella determinazione della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'IRAP e di favorire la internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia.

I criteri e principi direttivi indicati prevedono, tra l'altro:

- la individuazione del momento del realizzo delle perdite su crediti;
- l'estensione, ai nuovi istituti previsti dalla riforma del diritto fallimentare e dalla normativa sul sovra indebitamento, del regime fiscale attualmente applicato per le procedure concorsuali;
- la revisione della disciplina fiscale sulle operazioni transfrontaliere;
- la revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi;
- la revisione di disposizioni concernenti specifiche situazioni (ad es. le società di comodo o le assegnazioni di beni ai soci) con l'obiettivo di evitarne l'uso finalizzato a trarne vantaggi fiscali.

La relazione tecnica riferita al testo originario del disegno di legge presentato nella XVI legislatura⁴, che recava norme analoghe, evidenziava che gli interventi indicati dalla norma erano finalizzati ad introdurre criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione del bilancio, al fine di evitare eventuali disallineamenti tra le grandezze di bilancio e quelle fiscali, nonché a modificare la disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere con l'obiettivo di eliminare possibili vincoli eccessivi all'internazionalizzazione delle imprese.

Al riguardo, si segnala che la norma è suscettibile di determinare effetti finanziari sia in termini di competenza che in termini di cassa, il cui segno (positivo o negativo) andrebbe verificato sulla scorta della normativa attuativa.

ARTICOLO 13

Razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette

La norma delega il Governo ad intervenire:

- sulla disciplina IVA vigente, con particolare riferimento ai regimi speciali di alcuni settori e al regime dei gruppi societari (comma 1);

⁴ A.C. 5291, articolo 12 del testo originario e articolo 4, comma 3, nel testo approvato dal Senato.

- sulla disciplina dell'imposta di consumo degli oli lubrificanti (accisa), delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali, sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, al fine di introdurre semplificazioni negli adempimenti, razionalizzazione delle aliquote e accorpamento o soppressione di fattispecie particolari (comma 2).

Al riguardo si segnala che i possibili effetti finanziari attribuibili alla norma in esame potranno essere valutati solo in sede di attuazione della delega. Appare comunque necessario che, in tale sede, le disposizioni siano coordinate con la disciplina sul federalismo fiscale tenuto conto che una quota del gettito delle imposte indicate dalla norma è destinato a fini perequativi nell'ambito del federalismo comunale.

ARTICOLO 14

Giochi pubblici

Le norme delegano il Governo a dare attuazione, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, ad un riordino della disciplina in materia di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio ed autorizzatorio, anche per garantire contemperamento degli interessi erariali e locali con quelli generali in materia di salute pubblica, per prevenire il riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi.

Tale riordino dovrà essere effettuato nel rispetto di specifici principi e criteri direttivi, fra i quali si segnalano i seguenti:

- adeguamento delle norme vigenti ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea, nonché all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile (lett. a);
- riordino delle norme vigenti in materia di disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi, al fine di assicurare il riequilibrio del relativo prelievo fiscale, distinguendo espressamente quello di natura tributaria in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, ed al fine di armonizzare le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti, le percentuali destinate a vincita (*payout*), nonché in materia di disciplina degli obblighi di rendicontazione (lett. d);
- garantire forme di partecipazione dei comuni al procedimento di pianificazione della dislocazione locale di sale da gioco e di punti vendita per le scommesse, nonché in materia di installazione degli apparecchi per il gioco lecito (lett. e);

- rivisitazione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate (lett. f);
- razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco, anche in funzione della pianificazione della dislocazione locale di cui alla precedente lettera e); tale riordino dovrà avvenire anche sulla base di una revisione del limite massimo degli apparecchi da gioco presenti in ogni esercizio (lett. m);
- deflazione, anche agevolata ed accelerata, del contenzioso in materia di giochi pubblici o con lo stesso comunque connesso (lett. o);
- attuazione di un piano straordinario di controlli volto a contrastare le pratiche di gioco non conformi alle regole vigenti (lett. p);
- istituzione di un apposito fondo finalizzato prioritariamente al contrasto delle ludopatie, a valere su quota parte delle risorse erariali derivanti dai giochi pubblici, anche in concorso con la finanza regionale e locale (lett. q);
- introduzione di un meccanismo di autoesclusione dal gioco, basato su un registro nazionale al quale possono iscriversi i soggetti che chiedono di essere esclusi dalla partecipazione ai giochi con vincita in denaro (lett. s);
- previsione di maggiori forme di controllo, anche in via telematica, nel rispetto del diritto alla riservatezza e tenendo conto di adeguate soglie, sul rapporto tra giocate, identità del giocatore e vincite (lett. t);
- rilancio del settore ippico, attraverso l'istituzione della Lega ippica italiana (associazione senza fine di lucro, soggetta alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole, cui si iscrivono gli allevatori, i proprietari di cavalli, e le società di gestione degli ippodromi) e la previsione di un fondo annuale di dotazione per lo sviluppo del settore ippico, alimentato mediante:
 - quote versate dagli iscritti alla Lega ippica italiana;
 - quote della raccolta delle scommesse ippiche;
 - quote del gettito derivante da scommesse su eventi ippici virtuali e da giochi pubblici raccolti all'interno degli ippodromi;
 - cessione dei diritti televisivi sugli eventi ippici;
 - eventuali contributi erariali straordinari decrescenti fino all'anno 2017.

Attribuzione al Ministero delle politiche agricole di funzioni di regolazione e controllo di secondo livello delle corse ippiche, nonché alla Lega ippica italiana, anche in collaborazione con l'Amministrazione economico-finanziaria, di funzioni 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. Previsione della percentuale della raccolta totale,

compresa tra il 74 e il 76 per cento, da destinare al pagamento delle vincite, nell'ambito del riordino della disciplina sulle scommesse ippiche (lett. u).

Al riguardo, andrebbe chiarito se dall'adeguamento ai principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea (lett. a) possano derivare effetti di carattere finanziario. In particolare, andrebbe precisato a quali principi il testo intenda fare riferimento.

Analogamente, andrebbero acquisite precisazioni con riferimento alla revisione delle norme vigenti in materia di prelievo erariale e percentuali da destinare alle vincite [lett. d) e lett. u)] e in materia di compensi spettanti agli operatori del settore (lett. f). Occorre infatti considerare che tali meccanismi presiedono – insieme con la determinazione delle basi imponibili e con altri criteri di ripartizione delle somme giocate - alle variazioni di gettito nel settore dei giochi.

In particolare andrebbe chiarito:

- a quali comparti di gioco la disposizione in materia di prelievi erariali intenda fare riferimento;
- se dalle misure di riordino previste dal testo possano derivare, o meno, variazioni di gettito, rispetto alle quali, in ottemperanza all'obbligo di neutralità finanziaria disposto dall'articolo 16, comma 1, del provvedimento in esame, occorrerebbe prevedere meccanismi compensativi che facciano riferimento a variazioni delle aliquote o delle basi imponibili.

Poiché, inoltre, il testo fa riferimento all'esigenza di contemperare gli interessi erariali con quelli generali in materia di salute pubblica, andrebbero chiarite le possibili modalità attuative di tale previsione, considerato che, in astratto, da essa potrebbero discendere sia limitazioni nelle offerte di gioco (con conseguenti minori entrate)⁵ sia misure di assistenza volte a ridurre gli effetti delle patologie legate al gioco (con conseguenti maggiori spese).

Tale ultima possibilità è esplicitamente prevista con il criterio direttivo di cui alla lettera q), in base al quale dovrebbe essere istituito un apposito fondo finalizzato al contrasto delle ludopatie, alimentato con una quota delle risorse erariali derivanti dai giochi pubblici ed eventualmente con il concorso della finanza

⁵ Analoghi effetti di riduzione delle entrate potrebbero derivare dalle misure previste nelle lettere e), m), s) e t) del testo in esame, in base alle quali occorrerà garantire:

- forme di partecipazione dei comuni al procedimento di pianificazione della dislocazione locale delle sale da gioco e dei punti vendita per le scommesse, nonché in materia di installazione degli apparecchi per il gioco lecito (lett. e);
- la revisione del limite massimo degli apparecchi da gioco presenti in ogni esercizio (lett. m);
- l'introduzione di meccanismi di autoesclusione dal gioco (lett. s).

regionale e locale. Potrebbero inoltre richiedere adempimenti di carattere oneroso le forme di controllo previste dalla lettera t), riguardanti il rapporto tra giocate, identità del giocatore e vincite.

Riguardo all'istituzione della Lega ippica italiana, andrebbero acquisiti chiarimenti in ordine alle implicazioni di carattere finanziario delle norme, connesse sia alle funzioni dell'ente sia alle forme di finanziamento previste dal testo. In particolare si osserva che, a fronte delle funzioni indicate dalla lettera u) (controlli di regolarità; ripartizione del fondo per lo sviluppo del settore), vengono previste forme di finanziamento pubblico: infatti si stabilisce che l'apposito fondo di dotazione debba essere alimentato, fra l'altro, da fonti di entrata che attualmente affluiscono alle pubbliche amministrazioni (quote di raccolta e di gettito nel settore dei giochi). Andrebbero pertanto forniti dati ed elementi volti a chiarire la compatibilità delle disposizioni con la clausola di neutralità finanziaria contenuta nell'articolo 1, comma 7, del provvedimento in esame.

A tal fine andrebbero valutati anche i possibili oneri derivanti dalla deducibilità delle quote di contribuzione obbligatorie poste a carico dei soggetti privati.

Si ricorda in proposito che in una nota del 9 ottobre 2012 (riferita ad analoga norma esaminata dalla Camera nella XVI legislatura) il Ministero dell'economia aveva espresso parere contrario su un emendamento volto ad istituire la Lega ippica italiana. Nella nota veniva infatti specificato che - in relazione ai previsti compiti di regolazione e di controllo assegnati al nuovo ente - la norma appariva suscettibile di comportare oneri a carico della finanza pubblica. Venivano inoltre evidenziati aspetti problematici circa la previsione che il fondo di dotazione fosse alimentato, fra l'altro, dalla la cessione dei diritti televisivi sulle corse ippiche, sottraendo all'erario l'eventuale gettito derivante da tale cessione.

ARTICOLO 15

Fiscalità ambientale

La norma delega il Governo ad intervenire sulla fiscalità ambientale nel rispetto della neutralità fiscale e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici anche in relazione al recepimento della normativa europea in itinere, prevedendo, nel perseguimento della finalità del doppio dividendo⁶, che il maggior gettito sia destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro, e al

⁶ L'espressione "doppio dividendo" indica la possibilità di ottenere due distinti effetti benefici: da un lato, il miglioramento della qualità dell'ambiente (primo dividendo) e dall'altro lato un aumento dell'occupazione, grazie alla riduzione della tassazione sul lavoro (secondo dividendo). Il doppio dividendo, si basa quindi su uno spostamento del carico fiscale diretto ad alleggerire il costo lavoro svantaggiando l'inquinamento.

finanziamento delle tecnologie a basso contenuto di carbonio, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alle fonti di energia rinnovabili.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare nel presupposto che le modifiche da introdurre garantiscano una complessiva neutralità di effetti sulla finanza pubblica e siano sostanzialmente coerenti con la normativa europea.