



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 3386

Misure urgenti per la finanza pubblica

(Conversione in legge del D.L. n. 153/2015)

N. 285 – 10 novembre 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 3386

Misure urgenti per la finanza pubblica

(Conversione in legge del D.L. n. 153/2015)

N. 285 – 10 novembre 2015

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. 3386

Titolo breve: **Misure urgenti per la finanza pubblica**

Iniziativa: governativa

approvato con modifiche dal Senato

Commissione di merito: VI Commissione

Relatore per la Commissione di merito: Sanga

Gruppo: PD

Relazione tecnica: presente

verificata dalla Ragioneria generale

riferita al testo presentato al Senato

Parere richiesto

Destinatario: alla VI Commissione in sede referente

Oggetto: testo del provvedimento

INDICE

ARTICOLO 1	- 3 -
COPERTURA FINANZIARIA	- 3 -
ARTICOLO 2	- 6 -
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COLLABORAZIONE VOLONTARIA.....	- 6 -

PREMESSA

Il disegno di legge reca la conversione del decreto-legge n. 153 del 30 settembre 2015, recante misure urgenti per la finanza pubblica.

Il provvedimento, già approvato con modifiche dal Senato, è corredato di relazione tecnica, riferita al testo originario.

Nel corso dell'esame presso il Senato sono state trasmesse dal Governo alcune note tecniche di cui si dà conto nella presente analisi.

Si esaminano di seguito le disposizioni considerate dalla relazione tecnica e le altre che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1

Copertura finanziaria

Normativa vigente Il comma 632 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015¹, nel testo precedente le modifiche introdotte dalla norma in esame, prevede l'applicazione di una clausola di salvaguardia da attivare nel caso di mancata autorizzazione comunitaria all'applicazione delle seguenti discipline:

- a) regime IVA dell'inversione contabile (c.d. *reverse charge*) per il settore della grande distribuzione. A tale misura, prevista dal comma 629, lettera *a*), numero 3), capoverso *d-quinquies*) della medesima legge di stabilità, il prospetto riepilogativo ha attribuito effetti positivi di gettito stimati in 728 milioni annui a decorrere dal 2015;
- b) regime IVA dello *split payment* in relazione alle fatture, diverse dalle prestazioni di servizi, emesse nei confronti della pubblica amministrazione. A tale misura, prevista dall'articolo 1, comma 629, lettera *b*) della legge di stabilità, il prospetto riepilogativo ha attribuito effetti positivi di gettito stimati in 988 milioni annui a decorrere dal 2015.

In particolare, in caso di mancata autorizzazione comunitaria, con apposito provvedimento da emanare entro il 30 settembre 2015, si sarebbero dovute incrementare le aliquote di accisa sui carburanti in misura tale da assicurare il gettito atteso e scontato ai fini dei saldi di finanza pubblica (complessivamente pari a 1.716 milioni annui).

La Commissione europea non ha autorizzato l'applicazione del *reverse charge* al settore della grande distribuzione. Pertanto il gettito atteso da tale misura (728 milioni annui a decorrere dal 2015) dovrebbe essere, in base alla normativa previgente il DL in esame, assicurato mediante incremento delle accise sui carburanti come previsto dal richiamato comma 632.

¹ Legge n. 190 del 2014.

La norma, in conseguenza della mancata autorizzazione comunitaria relativa al *reverse charge* nella grande distribuzione, interviene sulla clausola di salvaguardia di cui al comma 632 della legge di stabilità 2015 al fine di sostituire, per l'anno 2015, il previsto incremento delle accise sui carburanti con l'utilizzo delle entrate derivanti dalla disciplina della *voluntary disclosure* di cui alla legge n. 186 del 2014.

Inoltre, a decorrere dal 2016, il valore della clausola di salvaguardia – in base alla quale si dovrà disporre l'incremento delle accise sui carburanti – viene ridotta da 1.716 milioni (riferiti allo *split payment* per 988 milioni² e al *reverse charge* nella grande distribuzione per 728 milioni) a 728 milioni annui³. Tale incremento di accise dovrà essere adottato con apposito provvedimento.

La relazione tecnica afferma che le entrate derivanti dalla procedura di emersione volontaria – che non erano state oggetto di stima preventiva – ammontano, secondo i dati comunicati dall'Agenzia delle Entrate sulla base dell'analisi di parte delle dichiarazioni già acquisite – a 1.406 milioni di euro e, pertanto, sono sufficienti ad assicurare sia la copertura della disposizione in esame (728 milioni nel 2015) sia la copertura degli oneri di cui all'art. 15 della legge n. 102/2015⁴ (671,1 mln nel 2015 e 17,8 mln nel 2016).

Con una Nota del 7 ottobre 2015, in risposta ai quesiti emersi durante l'esame al Senato, la RGS ha chiarito che l'attestazione dell'Agenzia delle Entrate, sulla base della quale è stato contabilizzato il gettito utilizzato a copertura delle misure di salvaguardia per l'anno 2015, si riferisce alle sole istanze di ammissione alla procedura già pervenute e contabilizzate dalla medesima Agenzia. Pertanto, secondo la RGS, è presumibile che sarà possibile acquisire il gettito necessario entro i primi due mesi del 2016; ciò consentirebbe la contabilizzazione nel 2015 delle predette entrate, senza che si determinino squilibri finanziari. Inoltre, la Nota della RGS evidenzia che potrebbe essere considerato il gettito della "prima rata" delle somme da versare in relazione alle ulteriori richieste di emersione che potrebbero pervenire a seguito della proroga del termine di presentazione delle istanze.

In merito alla contabilizzazione della misura, la RGS afferma che l'entrata è stata qualificata come *una tantum* e, pertanto, utilizzata per il solo anno 2015. Tuttavia, la RGS segnala che la *voluntary disclosure* si basa su una autodichiarazione di cespiti produttivi di reddito da parte dei contribuenti per ciascuna annualità di imposta e che, pertanto, potrebbe garantire risorse utili anche ai fini del miglioramento del saldo strutturale.

² La Commissione europea ha autorizzato, in via temporanea, la deroga in riferimento alla disciplina dello *split payment* per il periodo 1/1/2015-31/12/2017.

³ La clausola riferita a tale importo è neutralizzata per effetto delle disposizioni del disegno di legge di stabilità 2016 (A.S. 2111, art. 3).

⁴ Il decreto legge n. 192/2014 (c.d. milleproroghe) era intervenute sulle norme di copertura del DL n. 102/2015 (che ha disposto, tra l'altro, l'esenzione IMU prima casa) stabilendo che una parte degli oneri fosse compensato da una parte del gettito derivante dalla *voluntary disclosure*.

Per quanto riguarda l'autorizzazione delle autorità europee ad applicare la disciplina sullo *split payment* soltanto per il triennio 2015-2017 - a fronte della quale la norma in esame prevede invece una disapplicazione a regime della clausola di salvaguardia - la RGS afferma che eventuali interventi volti ad apprestare copertura finanziaria al possibile venir meno degli effetti della disciplina 2018 saranno valutati alla luce dell'evoluzione normativa, anche in campo comunitario, che si realizzerà nel prossimo futuro.

Con una Nota del 15 ottobre 2015 del MEF sono state rese note le risposte ai quesiti emersi nel corso dell'esame al Senato dell'Agenzia delle Entrate, la quale afferma che:

- alla data del 28 settembre 2015 sono state presentate 44.544 istanze. Le entrate riscuotibili (al netto degli interessi), calcolando le imposte con aliquote medie prudenziali, sono stimate in circa 1.406 mln, costituiti da 724,7 mln di imposte, 645 mln di sanzioni, 3,8 mln di ritenute e circa 33,2 mln di contributi;
- alla data del 30 settembre 2015, il numero delle posizioni relative alle istanze presentate sono 63.251. Tali istanze recano maggiori imponibili dichiarati per gli anni dal 2010 al 2013 per circa 1 miliardo per le imposte sui redditi, circa 4 miliardi per imposte sostitutive, circa 284 milioni per IRAP, circa 137 milioni per IVA, circa 4,9 milioni per ritenute, e circa 43,6 milioni per contributi previdenziali.

L'Agenzia delle Entrate stima che il gettito derivante dalle istanze di collaborazione volontaria presentate fino al 30 settembre 2015 possa ammontare a circa 1,9 miliardi di euro per imposte, interessi, sanzioni e contributi previdenziali.

Da ultimo la RT allegata al disegno di legge di stabilità 2016 (A.S. 2111), con riferimento all'articolo 50, in materia di *voluntary disclosure*, afferma che le entrate derivanti dalla procedura di emersione volontaria sono valutabili in circa 3.400 mln comprensivi di 1.406 milioni già realizzati nel 2015. Pertanto l'importo di cui si prevede la realizzazione nel 2016 ammonta a 2 mld "ascrivibili alla proroga di termini prevista dall'articolo 2 del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153".

Al riguardo, in merito alla realizzabilità degli introiti nel 2015 recati dalla disciplina sulla *voluntary disclosure*, pur considerando che le Note della RGS e dell'Agenzia delle entrate non forniscono elementi in merito alla modulazione temporale degli incassi, si prende atto che la relazione tecnica allegata al disegno di legge di stabilità 2016, presentata il 25 ottobre 2015, afferma che le entrate derivanti dalla procedura indicata sono valutabili, sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti già acquisite, nell'importo complessivo di circa 3.400 milioni di euro, comprensivi di 1.406 milioni già realizzati nel 2015. Tale importo, secondo quanto evidenziato dalla RT allegata al presente provvedimento, risulta sufficiente ad assicurare sia

la copertura delle disposizioni in esame sia la copertura degli oneri di cui all'art. 15 della legge n. 102/2015.

Con specifico riguardo la clausola di salvaguardia relativa allo *split payment*, si segnala che, in presenza di una autorizzazione alla deroga da parte della Commissione europea di carattere transitorio (triennio 2015-2017), la soppressione a regime della relativa clausola di salvaguardia appare suscettibile, in linea di principio, di determinare oneri dal 2018. Pur prendendo atto di quanto affermato nella Nota della RGS (che rinvia ad eventuali interventi futuri l'individuazione della copertura finanziaria qualora la deroga non sia prorogata) andrebbero in proposito acquisiti elementi di valutazione dal Governo al fine di assicurare l'effettiva compensazione degli effetti derivanti dal DL in esame.

ARTICOLO 2

Disposizioni in materia di collaborazione volontaria

La norma, modificata nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla procedura di collaborazione volontaria di cui alla legge n. 186 del 2014 (*voluntary disclosure*).

Le modifiche introdotte alla predetta disciplina riguardano, tra l'altro:

- l'introduzione della irrevocabilità della richiesta di accesso alla *voluntary disclosure* e la impossibilità di presentarla più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona (comma 1, lettera a), n.1);
- la proroga dal 30 settembre 2015 al 30 novembre 2015 del termine previsto per la presentazione dell'istanza nonché la possibilità di integrare la stessa con documenti ed informazioni entro il 30 dicembre 2015. Inoltre, con disposizioni introdotte nel corso dell'esame presso il Senato, i termini di accertamento relativi a quanto oggetto di collaborazione volontaria (imponibili, imposte, ritenute, contributi, sanzioni ed interessi) sono fissati, in deroga a quelli ordinari, al 31 dicembre 2016. La gestione delle istanze presentate per la prima volta a decorrere dal 10 novembre 2015 viene attribuita ad apposita articolazione dell'Agenzia delle entrate, da individuare con apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia stessa (comma 1, lettera a), n.2);

- l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo di cui al d.lgs. n. 231/2007, ad eccezione di quanto previsto dal comma 6 dell'art.58 del medesimo decreto⁵ (comma 1, lettera b), n.1);
- la modifica dei termini relativi alla non punibilità, che viene fissato al 30 novembre 2015 (allineandolo al termine prorogato) sia per le istanze da presentare, sia per quelle già presentate oggetto di integrazione (comma 1, lettera b), n.2);
- l'applicazione fino al 31 dicembre 2016, ai soli fini della collaborazione volontaria, delle disposizioni in materia di accertamento e di riscossione di cui all'art. 5, commi da 1-*bis* a 1-*quinquies* del d.lgs. n. 218/1997 nel testo vigente alla data del 30 dicembre 2014⁶ (comma 2, lettera a);
- l'applicazione di una aliquota, ai fini delle imposte dirette, fissata in misura pari al 5% da applicare a tutte le prestazioni corrisposte dalla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità Svizzera (LPP), ivi comprese, sulla base di una disposizione introdotta durante l'esame al Senato, le prestazioni erogate dai diversi enti o istituti svizzeri di prepensionamento. Tale regime si applica su istanza del contribuente (comma 2, lettera b));
- viene chiarito che l'esonero dagli obblighi dichiarativi disposto in favore dei soggetti frontalieri, si applica con riferimento al conto corrente costituito all'estero per l'accredito degli stipendi o di altri emolumenti derivanti dalle attività lavorative ivi svolte, anche al coniuge e ai familiari di primo grado eventualmente cointestatari o beneficiari di procure e deleghe sul conto stesso (comma 2, lettera b-bis), introdotte nel corso dell'esame presso il Senato).

La relazione tecnica afferma che le disposizioni apportano modifiche alla procedura di collaborazione volontaria al fine di consentire ai contribuenti di beneficiare di un termine più lungo per predisporre l'istanza e reperire la documentazione necessaria. Sono altresì previste, per specifiche fattispecie, alcune semplificazioni nella determinazione dei redditi e dei maggiori imponibili.

La RT ritiene che dall'articolo in esame potranno derivare effetti positivi di gettito relativi alla collaborazione volontaria che prudenzialmente non vengono quantificati.

Con Nota del 14 ottobre 2015 il MEF, riportando le risposte dell'Agenzia delle entrate, rileva che le prestazioni del sistema previdenziale vigente in Svizzera possono essere erogate sotto forma di rendita o di capitale. Nel primo caso, le prestazioni sono equiparate ai redditi di lavoro dipendente con relativa

⁵ Il richiamato comma 6 stabilisce che la violazione del divieto di cui all'art. 50,c.2 (che pone il divieto di utilizzo in qualunque forma di conti o libretti di risparmio in forma anonima o con intestazione fittizia aperti presso Stati esteri) è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria dal 10% al 40% del saldo.

⁶ Le disposizioni richiamate riguardano la disciplina dell'accertamento e riscossione relativa agli inviti ricevuti dai contribuenti e sono state modificate dalla legge di stabilità 2014 con decorrenza 1° gennaio 2015.

tassazione ordinaria ad aliquota progressiva al netto di oneri deducibili e detrazioni spettanti. Nel secondo caso, la Nota ritiene applicabile il regime della tassazione separata e l'imponibile è determinato al netto dei contributi obbligatori dovuti per legge. Tanto premesso, la Nota afferma che la disposizione non comporta maggiori oneri in quanto l'aliquota del 5% ai fini delle imposte sui redditi si applica, nell'ipotesi di prestazioni sotto forma di rendita, all'imponibile al lordo delle deduzioni e senza consentire detrazioni dall'imposta così determinata. Parimenti, ai sensi della norma in esame, per le erogazioni in forma di capitale è imponibile l'ammontare complessivo e non la differenza tra questo ed i contributi obbligatori dovuti per legge.

Al riguardo, in merito alla proroga dei termini per la procedura di emersione volontaria, i cui effetti non sono scontati nel DL in esame, si segnala – come già evidenziato nella scheda relativa al precedente art. 1 - che il disegno di legge di stabilità 2016 prevede un effetto di 2 mld per il 2016 sui saldi di finanza pubblica, che la relativa RT pone in relazione alla proroga di termini prevista dal DL in esame.

In merito alle ulteriori disposizioni contenute nell'articolo in esame, si segnala che, in base alla documentazione presentata nel corso dell'esame presso il Senato, la disposizione di cui al comma 2, lettera *b*), relative alla tassazione al 5% delle prestazioni previdenziali erogate dalla Svizzera, è ritenuta priva di effetti finanziari in quanto, a fronte di una riduzione dell'aliquota, i contribuenti determinano il tributo su un imponibile al quale non si applicano deduzioni e detrazioni. In proposito, ferma restando la necessità di acquisire dati in merito alla presumibile entità dell'imponibile, si fa presente che l'aliquota del 5% sarà applicata su istanza del contribuente: è pertanto presumibile che tale richiesta verrà presentata dal soggetto interessato solo nel caso di realizzazione di risparmio d'imposta, con conseguente onere a carico della finanza pubblica. In proposito appare necessario acquisire l'avviso del Governo.

Tali chiarimenti appaiono necessari tenuto conto anche che, durante l'esame presso il Senato, l'ambito applicativo della norma è stato esteso alle "prestazioni erogate dai diversi enti io istituti svizzeri di prepensionamento".