



Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria

D.L. 119/2018 /

Dossier n° 15 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 5 dicembre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

D.L.	119/2018
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	27
Date:	
emanazione:	23 ottobre 2018
pubblicazione in G.U.:	23 ottobre 2018
approvazione del Senato:	28 novembre 2018
scadenza:	22 dicembre 2018
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è suddiviso in due Titoli (I: Disposizioni in materia fiscale; II: disposizioni finanziarie urgenti e disposizioni in materia sanitaria). Il titolo I è composto dai Capi I (disposizioni in materia di pacificazione fiscale); II (disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario nonché di contrasto all'evasione fiscale) e III (altre disposizioni fiscali). Il titolo II non è suddiviso in capi.

L'articolo 01 riduce da trenta a venti milioni di euro la soglia di investimenti per i quali è possibile presentare l'istanza di interpello per i nuovi investimenti.

L'articolo 1 consente di definire con modalità agevolata i processi verbali di constatazione. In particolare, si consente di regolarizzare le somme accertate nei suddetti verbali effettuando un'opposta dichiarazione e versando la sola imposta autoliquidata, senza sanzioni o interessi, entro il 31 maggio 2019.

L'articolo 2 consente di definire con modalità agevolate gli avvisi di accertamento, gli avvisi di rettifica e di liquidazione, gli atti di recupero, gli inviti al contraddittorio e gli accertamenti con adesione.

Il comma 2-*bis* dell'articolo 2 proroga al 30 giugno 2022 l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile facoltativa (cd. *reverse charge*).

L'articolo 3 reca la disciplina della definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione (cd. "rottamazione delle cartelle esattoriali"), nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2017.

L'articolo 4 dispone l'annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

L'articolo 5 estende la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione a quelli concernenti le risorse proprie tradizionali UE (dazi doganali, diritti produzione dello zucchero) e l'IVA sulle importazioni nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2017.

L'articolo 6 consente di definire con modalità agevolate le controversie tributarie pendenti.

L'articolo 7 elimina, per le società e le associazioni sportive dilettantistiche iscritte nel registro CONI la possibilità di avvalersi della dichiarazione integrativa per la regolarizzazione dei periodi d'imposta precedenti.

L'articolo 8 consente la definizione agevolata di debiti tributari maturati fino al 31 dicembre 2018 relativi a determinate imposte di consumo.

L'articolo 9 prevede che determinate irregolarità fiscali formali possano essere regolarizzate mediante la loro rimozione e il versamento di una somma pari a 200 euro per ciascun periodo d'imposta.

Gli articoli da 10 a 10-*ter* intervengono in materia di fattura elettronica; tra le altre cose sono escluse dall'obbligo di fattura elettronica le associazioni sportive (art. 10) e i soggetti tenuti all'invio dei dati al sistema

tessera sanitaria (art. 10-*bis*). Anche i successivi articoli 15 e 15-*bis* prevedono disposizioni di coordinamento in materia di fatturazione elettronica.

L'articolo 11 consente, dal 1° luglio 2019, l'emissione delle fatture entro 10 giorni dall'effettuazione delle operazioni; l'articolo 12 semplifica invece l'annotazione delle fatture emesse che potrà essere effettuata entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione e non più entro quindici giorni.

L'articolo 13 abroga l'obbligo di numerazione progressiva delle fatture nella registrazione degli acquisti.

L'articolo 14 consente la detrazione dell'IVA per i documenti di acquisto ricevuti e annotati entro il 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione.

L'articolo 16 estende la possibilità di trasmissione telematica delle comunicazioni e notificazioni inerenti il processo tributario.

L'articolo 16-*bis* interviene sulla digitalizzazione degli archivi e della piattaforma informativa e tecnologica dell'Amministrazione della giustizia, escludendo per tali fattispecie l'applicazione di determinati obiettivi di risparmio di spesa.

L'articolo 16-*ter* prevede che i servizi di natura informativa in favore di Equitalia giustizia Spa continuino ad essere forniti dalla società che gestisce il sistema informativo del Ministero dell'economia.

L'articolo 16-*quater* reca disposizioni in materia di archivio dei rapporti finanziari (termine di conservazione dei dati di dieci anni; accesso ai dati da parte della Guardia di finanza, e, per determinate finalità, del dipartimento delle entrate).

L'articolo 16-*quinqies* disciplina l'attività ispettiva dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza nei confronti dei soggetti di medie dimensioni non soggetti agli indici di affidabilità né a tutoraggio.

L'articolo 16-*sexies* disciplina lo scambio di informazioni tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza.

L'articolo 16-*septies* semplifica la procedura di avvio dei provvedimenti cautelari amministrativi per violazioni tributarie.

L'articolo 17 rende obbligatorie, per le operazioni IVA, la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati sui corrispettivi.

L'articolo 18 rinvia al 1° gennaio 2020 il termine di decorrenza delle lotteria nazionale dei corrispettivi.

L'articolo 19 detta i criteri per determinare, attraverso la definizione di consumi convenzionali, la quantità di prodotto energetico necessaria a produrre una data quantità di elettricità, al fine di definire il quadro giuridico per la tassazione dei combustibili impiegati negli impianti di cogenerazione.

L'articolo 20 estende l'istituto del gruppo IVA ai gruppi bancari cooperativi.

L'articolo 20-*bis*, consente alle banche di credito cooperativo costituite nelle province autonome di Trento e Bolzano di costituire un sistema di tutela istituzionale (cioè un accordo di responsabilità contrattuale tra più banche per garantire la reciproca liquidità e solvibilità).

L'articolo 20-*ter* estende la vigilanza dell'autorità governativa anche alle società capogruppo dei gruppi bancari cooperativi.

L'articolo 20-*quater* consente per un esercizio - periodo successivamente estensibile con decreto ministeriale - ai soggetti che non adottano i principi contabili internazionali di valutare i titoli non destinati a permanere durevolmente nel loro patrimonio in base al valore di iscrizione e non di mercato.

L'articolo 20-*quinqies* reca disposizione per la ricognizione e l'attivazione delle polizze e dei depositi dormienti.

L'articolo 21 prevede il finanziamento del contratto di programma - parte servizi e parte investimenti con Rete ferroviaria italiana - Spa.

L'articolo 21-*bis* differisce al 2021 la previsione di una riduzione dei trasferimenti delle risorse del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale nel caso in cui i servizi non siano affidati con procedure di evidenza pubblica.

L'articolo 21-*ter* riconosce alle regioni e agli enti locali il ruolo di concessionari per determinate concessioni autostradali.

L'articolo 22 assegna risorse al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

L'articolo 22-*bis* istituisce la nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto.

L'articolo 22-*ter* interviene sulla disciplina relativa alla revoca dei finanziamenti di opere pubbliche attuate.

L'articolo 22-*quater* stabilisce che per la validità delle transazioni relative al ripiano della spesa farmaceutica ancora pendenti al 31 dicembre 2017 sia sufficiente la sola sottoscrizione dell'AIFA.

L'articolo 23 aumenta le risorse per l'autotrasporto.

L'articolo 23-*bis* inasprisce le sanzioni per la violazione dell'obbligo di assicurazione di responsabilità civile dei veicoli.

L'articolo 23-*ter* modifica i criteri in base ai quali l'AGCOM può ordinare alle imprese verticalmente integrate la separazione funzionale.

I commi da 1 a 3 dell'articolo 23-*quater* dispongono la prosecuzione per il 2019 dell'assegno di natalità.

Il comma 4 dell'articolo 23-*quater* finanzia le reti di ricerca sanitaria del Ministero della salute oncologica e cardiovascolare.

Il comma 5 dell'articolo 23-*quater* reca un finanziamento per l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie.

L'articolo 24 rifinanzia il fondo per le missioni internazionali di pace.

L'articolo 24-*bis* prevede una nuova modalità di gestione della contabilità speciale unica del Ministero della

difesa.

L'articolo 24-*ter* reca alcune modifiche al codice del terzo settore (decreto legislativo n. 117 del 2017).

L'articolo 24-*quater* istituisce un nuovo fondo per gli investimenti delle regioni e delle province autonome colpite da eventi calamitosi.

L'articolo 25 reca modifiche alla durata del trattamento straordinario di integrazione salariale (CIGS).

L'articolo 25-*bis* proroga trattamenti di mobilità in deroga per le aree di Termini Imerese e di Gela.

L'articolo 25-*ter* amplia la platea di lavoratori ai quali può essere concessa la mobilità in deroga.

L'articolo 25-*quater* prevede misure per il contrasto del caporalato.

L'articolo 25-*quinquies* interviene sulle modalità di erogazione di finanziamenti agevolati nell'ambito della ricostruzione post-sisma del 2012.

L'articolo 25-*sexies* stanziava risorse per attività di ricerca nell'ambito di trapianti, neoplasie e neuroriabilitazione.

L'articolo 25-*septies* modifica la disciplina in materia di commissariamenti delle regioni in disavanzo sanitario.

L'articolo 25-*octies* prevede risorse per il rilancio del comune di Campione d'Italia.

L'articolo 25-*novies* istituisce un'imposta sui trasferimenti di denaro effettuati verso Paesi extra-UE dai cd. *Money Transfer*.

L'articolo 25-*decies* riforma le imposte sui succedanei dei prodotti da fumo.

L'articolo 25-*undecies* modifica la disciplina sulla determinazione del prezzo massimo di cessione delle unità abitative.

L'articolo 26 prevede la clausola di copertura finanziaria del provvedimento.

L'articolo 26-*bis* prevede una clausola di salvaguardia dell'autonomia riconosciuta alle regioni a Statuto speciale.

Relazioni allegata

Il provvedimento, nel testo presentato al Senato, **non risultava corredato** né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, ha introdotto, all'articolo 10, una specifica disciplina dell'AIR nei decreti-legge; tale disciplina è semplificata rispetto a quella generale e prevede un'articolazione dell'analisi in: individuazione dei problemi da affrontare; definizione degli obiettivi; individuazione dei possibili destinatari; quantificazione dei principali impatti. L'articolo 7 prevede invece la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e 4-*ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, originariamente composto da **27 articoli**, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a **64 articoli complessivi**; in termini di commi si è passati dai **126 commi iniziali a 229 commi complessivi**.

Il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità: da un lato, quella di introdurre **nuovi meccanismi di carattere fiscale**; dall'altro lato, quella di effettuare **rifinanziamenti di significativi stanziamenti di bilancio** (quali le risorse destinate al contratto di programma con la società RFI-Spa, art. 21; quelle per il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, art. 22; quelle per l'autotrasporto, art. 23; quelle per le missioni internazionali, art. 24); a queste finalità se ne aggiunge una terza, per quanto non riportata nel preambolo, vale a dire quella di **intervenire in materia di integrazione salariale straordinaria** (art. 25); *andrebbe approfondita la riconducibilità a tale perimetro degli articoli 16-*bis**

(digitalizzazione della giustizia); 20-*bis* e 20-*ter* (disposizioni per il credito cooperativo); 21-*ter* (disposizioni in materia di concessioni autostradali); 22-*bis* (disposizioni in materia di Autorità di sistema portuale); 22-*ter* (proroga di adempimenti in materia di opere pubbliche); 22-*quater* (transazioni con le aziende farmaceutiche); 23-*bis* (incremento delle sanzioni per violazione degli obblighi di assicurazione civile dei veicoli); 23-*ter* (reti a banda ultralarga); 23-*quater* (politiche per la famiglia); 24-*bis* (gestione della contabilità speciale unica della Difesa); 25-*quater* (contrasto al fenomeno del caporalato); 25-*quinquies* (contributi per la ricostruzione post-sisma del 2012); 25-*septies* (piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario); 25-*octies*, commi 1, 2 e 3 (nomina di un Commissario straordinario per il rilancio del comune di Campione d'Italia) e 25-*undecies* (determinazione del prezzo massimo di cessione di unità abitative realizzate in regime di edilizia residenziale convenzionata);

Per quel che concerne il rispetto del requisito **dell'immediata applicabilità** delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 64 articoli del provvedimento 18 *rinviano a successivi provvedimenti attuativi*; inoltre il comma 2 dell'articolo 11 precisa che le misure contenute nel medesimo articolo in materia di semplificazione delle fatture *si applicano solo a decorrere dal 1° luglio 2019*.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni del testo *andrebbero riformulate in termini di novella di disposizioni vigenti* che vengono invece modificate solo implicitamente, in coerenza con il paragrafo 3, lettera a), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; si tratta in particolare del comma 4 dell'articolo 16 in materia di udienza pubblica del processo tributario; del comma 1-*bis* dell'articolo 17 in materia di tenuta dei registri in formato elettronico; dell'articolo 22-*quater*, concernente le transazioni con le aziende farmaceutiche per il ripiano della spesa farmaceutica; del comma 1 dell'articolo 25-*bis*, in materia di trattamento di mobilità in deroga per le aree di Termini Imerese e di Gela;

Altre disposizioni del provvedimento presentano un uso *che appare non appropriato delle diverse fonti normative*; in particolare:

- il comma 2-*ter* dell'articolo 18 prevede **decreti di natura non regolamentare**, *provvedimenti che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2006 ha qualificato come "atti statali dalla indefinibile natura giuridica"*;
- il comma 1 dell'articolo 20-*quater* dispone che la possibilità, per i soggetti che non utilizzano i principi contabili internazionali, di valutare i titoli al valore di iscrizione e non a quello di mercato, possibilità introdotta dal medesimo comma in via sperimentale per un solo esercizio, **possa essere prorogata agli esercizi successivi con una fonte non legislativa**, vale a dire un decreto ministeriale; *sembra così attuarsi una "delegificazione spuria"*;
- l'articolo 20-*quinquies* opera una **modifica diretta di una fonte regolamentare**, vale a dire il DPR n. 116 del 2007; *al riguardo si ricorda che il paragrafo 3, lettera e), della circolare sulla redazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche non frammentarie ad atti non aventi forza di legge; la disposizione andrebbe semmai riformulata nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la medesima forza*;
- il comma 3 dell'articolo 24-*quater* e il comma 1 dell'articolo 25-*octies* prevedono **l'adozione di DPCM di concerto o su proposta di singoli ministri**, *sembra così essere mutuata per i DPCM, che rimangono, allo stato, nel nostro ordinamento, un "atto atipico", procedure proprie di atti di natura regolamentare*;
- il comma 1 dell'articolo 25-*octies* prevede peraltro il **ricorso a DPCM per la nomina di un Commissario straordinario**; *al riguardo, si ricorda che in via generale l'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 dispone che i Commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*;
- il comma 2 dell'articolo 25-*novies* prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia d'intesa con un ente pubblico sottoposto ai poteri d'indirizzo e vigilanza del medesimo ministro quale è l'Agenzia delle entrate; *al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulla congruità della previsione*.

Si segnala infine che:

- l'articolo 21-*bis* **differisce al 2021** la previsione della riduzione dei trasferimenti delle risorse del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale nel caso di mancato affidamento dei servizi attraverso procedure di evidenza pubblica; in proposito si segnala che l'articolo 5, comma 4, del decreto-legge n. 109 del 2018 ha operato un differimento della riduzione al 31 dicembre 2019 limitato alla sola regione Liguria, in considerazione dell'emergenza successiva al crollo del Ponte Morandi di Genova, con la finalità evidente di agevolare tale regione; tuttavia qualora la normativa speciale prevista per la regione

Liguria sia ritenuta prevalente su quella generale, anche se successiva, l'eventuale riduzione dei trasferimenti si applicherà alla regione Liguria prima che alle altre regioni; *appare pertanto opportuno approfondire il coordinamento tra le due disposizioni;*

- l'articolo 24-*quater* istituisce un Fondo per gli **eventi calamitosi di settembre e ottobre 2018**, introducendo anche un'articolata disciplina per il suo utilizzo; *al riguardo andrebbe approfondito il coordinamento della norma con la disciplina generale* prevista in materia dal Codice per la protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, anche in considerazione del fatto che per gli eventi calamitosi del settembre 2018 non risultano pubblicate delibere riguardanti la dichiarazione dello stato d'emergenza.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Andrebbe approfondita la chiarezza della formulazione di alcune disposizioni. In particolare:

- il comma 1 dell'articolo 1 e il comma 2 dell'articolo 2 fanno riferimento **all'"invito al contraddittorio"** di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 218 del 1997, *mentre la disposizione citata fa riferimento a un "invito a comparire"*;
- al comma 3 dell'articolo 4 *andrebbe invece specificato meglio* quali siano i "restanti carichi" per cui va presentata richiesta di rimborso direttamente all'ente creditore.