

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto legislativo dà attuazione alle disposizioni degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, e si propone di intervenire in modo continuo e strutturale sul monitoraggio e sulla revisione delle cosiddette “spese fiscali” (art. 4) e sulla rilevazione dell’evasione fiscale e contributiva, nonché sul monitoraggio della sua evoluzione e dei risultati conseguiti nell’azione di contrasto (art. 3), inserendoli in modo sistematico nelle procedure di bilancio.

### *Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio*

In particolare, riguardo alle spese fiscali (*tax expenditures*), il rapporto presentato alla fine del 2011 dovrebbe essere replicato e aggiornato ogni anno. Si deve evitare il ripetersi di quanto sperimentato in Italia nel passato: cioè la predisposizione, in media ogni due decenni, e il successivo abbandono di ricognizioni simili. L’utilità di questi rapporti si accresce con la loro stratificazione, anno per anno, e il successivo affinamento e ampliamento. Soprattutto, un rapporto periodico sulle spese fiscali costituisce uno strumento di disciplina fiscale, al pari del controllo della spesa e delle modifiche strutturali del sistema tributario; numerosi fra i paesi che lo redigono lo inseriscono per tale ragione all’interno della procedura di bilancio e cercano di integrare o confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa. Ne deriva la possibilità di ridiscutere periodicamente l’utilità delle diverse spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o sorpassate, alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, o quelle che costituiscono una duplicazione con interventi di spesa. I proventi della revisione delle spese fiscali confluiranno nel Fondo destinato a finanziare la riduzione strutturale della pressione fiscale.

**L’articolo 1**, in particolare, si propone di coordinare le previsioni dell’articolo 4 della legge-delega relative al monitoraggio e al riordino delle spese fiscali con le vigenti procedure di bilancio, come espressamente previsto dalla stessa legge-delega. Operazione che peraltro dovrà tenere conto che dal 1° gennaio 2016 le stesse procedure di bilancio di cui alla legge n. 196 del 2009 dovrebbero essere modificate per tener conto di quanto previsto dalla cosiddetta legge rinforzata (n. 243 del 2012) che ha dato attuazione alle modifiche introdotte nell’art. 81 della Costituzione (principio del pareggio di bilancio) e in particolare prevede l’unificazione di legge di stabilità e bilancio dello Stato in un unico strumento.

Nel frattempo si propone quindi di agire sul quadro attualmente vigente, incardinando l’operazione di riordino delle spese fiscali nei due momenti significativi della decisione di bilancio: la fase della programmazione e la manovra di finanza pubblica, quest’ultima (ancora) articolata tra legge di stabilità e legge di bilancio.

Nello specifico, **il comma 1** prefigura un’operazione annuale di riordino delle spese fiscali da collocare temporalmente nella Nota di aggiornamento al DEF (da presentare entro il 20 settembre di ogni anno) sotto forma di indirizzi programmatici che – una volta approvata la Nota dal Parlamento mediante apposita risoluzione – diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio. Nella proposizione degli interventi si dà priorità all’esigenza di tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell’istruzione, nonché dell’ambiente e dell’innovazione tecnologica.

**Il comma 2** prevede tra i contenuti della legge di stabilità (che come noto non sono liberi ma vincolati dalla legge di contabilità) l’introduzione delle apposite misure di eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali. Le maggiori entrate derivanti dalle misure di eliminazione, riduzione o

modifica contenute nella legge di stabilità sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (di cui al comma 431 della legge 27 settembre 2013, n. 147). E' ovviamente possibile utilizzare detto Fondo nell'ambito della stessa legge di stabilità.

**Il comma 3** agisce sulla legge di bilancio, eliminando l'allegato informativo sulle spese fiscali attualmente previsto nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata e facendo rifluire il suo contenuto nel Rapporto annuale sulle spese fiscali, da allegare anch'esso allo stato di previsione dell'entrata, come previsto dalla legge-delega. Stabilisce altresì i contenuti del predetto Rapporto. Per la redazione del Rapporto il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, di cui la norma detta la composizione.

### ***Monitoraggio dell'evasione fiscale e coordinamento con le procedure di bilancio***

Il monitoraggio dei risultati del contrasto all'evasione è indispensabile per mantenere alta l'attenzione sul tema e affinare le strategie di contrasto. La misurazione dell'evasione fiscale e contributiva deve trovare una sua sede di studio e rappresentazione stabile e ufficiale. Sviluppando una raccomandazione della commissione Giovannini (2011), viene prevista la redazione da parte di una Commissione *ad hoc*, istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie, di una Relazione che deve illustrare l'andamento dell'economia sommersa, fornire una stima ufficiale dell'evasione, valutarne l'evoluzione nel tempo, dare conto delle strategie di contrasto adottate e da adottare, valutarne i risultati. Diviene necessario stimare ogni anno il *tax gap* per tutti i principali tributi (anche locali), con tutte le possibili disaggregazioni (settoriali, dimensionali, geografiche o per tipo di contribuente). La Relazione garantirà continuità di metodo, imparzialità dei risultati, pubblicità delle metodologie di stima. Nel quadro della procedura di bilancio il Governo è tenuto a redigere annualmente un rapporto contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva e la relativa dinamica, il recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, misurato ove possibile dalla variazione rispetto all'anno precedente. Tale rapporto fornisce anche indicazioni sulle strategie per il contrasto all'evasione fiscale. Per redigerlo, il Governo si avvale della Relazione annuale predisposta dalla Commissione. Le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (di cui al comma 431 della legge 27 settembre 2013, n. 147).

**L'articolo 2, al comma 1**, attua le previsioni dell'articolo 3 della legge-delega relative alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva, coordinandole con le vigenti procedure di bilancio, introducendo l'art. 10-bis.1 (Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva) nella legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In particolare, si attribuisce al Governo il compito di redigere annualmente un rapporto<sup>1</sup>, da presentare alle Camere insieme alla Nota di Aggiornamento al DEF, contenente: i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra

<sup>1</sup> Tale rapporto sostituirà quello previsto dall'art. 2, c. 36.1, del DL 138/2011.

imposte accertate e riscosse, nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento; i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni; il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti; le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi.

Si prevede che le maggiori entrate, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Per redigere il rapporto sui risultati in materia di misure di contrasto all'evasione, si dispone che il Governo si avvalga di una relazione annuale predisposta da una Commissione di esperti, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta da quindici membri con esperienza nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie. La Commissione può avvalersi, su alcuni specifici punti, del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle associazioni familiari. La relazione annuale fornirà una illustrazione dettagliata ed esauriente delle metodologie di stima utilizzate.

In particolare, si prevede che tale relazione: recepisca e commenti le valutazioni effettuate dall'ISTAT sull'economia sommersa; stimi l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva e produca una stima ufficiale delle entrate sottratte al bilancio pubblico; valuti l'evoluzione nel tempo dell'evasione e del relativo gettito; illustri le strategie e i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva e le nuove iniziative programmatiche. La relazione è redatta con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria.

Si dispone che, per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, venga effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento ed escludendo gli effetti delle spese fiscali. Occorre distinguere tra la parte del divario dovuta all'erosione fiscale (di cui all'articolo 1), cioè ad esenzioni, esclusioni, riduzioni dell'imponibile o dell'imposta e ogni altro regime di favore (cosiddetto *policy gap*), e il divario tra l'imposta effettivamente versata e quella che si sarebbe dovuta versare in un regime di perfetto adempimento fiscale basato sulla legislazione vigente (*compliance gap* o *tax gap*), che costituisce una *proxy* dell'evasione fiscale. Pertanto, dal divario fiscale complessivo vanno sottratti gli effetti delle spese fiscali. Il divario fiscale è misurato sia in termini di ammontare di imposte e contributi, sia in termini di base imponibile.

A questo fine, in particolare, si misurano:

- a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione;
- b) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni;
- c) il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali e la parte residua di tale divario, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili;
- d) le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutate sottraendo, dal divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento, le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali.

I risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), del richiamato art. 10-bis.1, sono misurati sulla base di separata valutazione dei risultati delle complessive attività di verifica e accertamento effettuate dalle Amministrazioni, comprensive di quelle di cui alle precedenti lettere a) e b), e dell'andamento dell'adempimento spontaneo, correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti, che è approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, della parte del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuita all'occultamento di basi imponibili (di cui alla richiamata lettera c), e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione (di cui alle richiamate lettere a), b) e d). Nella valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo rispetto all'anno precedente si tiene conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale. Si dà conto delle mancate entrate di cui alle lettere a), b) e d) sia complessivamente che separatamente, sia in valore assoluto che in rapporto alle basi imponibili teoriche, applicando la massima disaggregazione possibile per: tipo di imposta, categoria, settore, dimensione dei contribuenti, ripartizione territoriale.

Per redigere il rapporto sull'evasione si dispone che il Governo si avvalga di una relazione annuale predisposta da una Commissione di esperti, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta da quindici membri con esperienza nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie. La Commissione può avvalersi, su alcuni specifici punti, del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle associazioni familiari. La relazione annuale fornirà una illustrazione dettagliata ed esauriente delle metodologie di stima utilizzate.

#### ***Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione.***

**L'articolo 3** dispone che le norme del presente decreto si applicano dal 1° gennaio 2016. Con la medesima decorrenza, è abrogato l'obbligo di presentazione del rapporto di cui al comma 36.1., dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011. Resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

## RELAZIONE TECNICA

In attuazione della legge delega 11 marzo 2014 n. 23, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, l'**articolo 1** del presente decreto si propone di coordinare le previsioni dell'articolo 4 della legge-delega, relative al monitoraggio e al riordino delle spese fiscali, con le vigenti procedure di bilancio, mentre l'**articolo 2** attua le previsioni dell'articolo 3 della legge-delega relative alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva, coordinandole con le vigenti procedure di bilancio.

Nello specifico, l'**articolo 1** prefigura un'operazione annuale di riordino delle spese fiscali da collocare temporalmente nella Nota di aggiornamento al DEF sotto forma di indirizzi programmatici che – una volta approvata la Nota dal Parlamento mediante apposita risoluzione – diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio. Si prevede tra i contenuti della legge di stabilità l'introduzione delle apposite misure di eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali. Le maggiori entrate derivanti dalle misure di eliminazione, riduzione o modifica contenute nella legge di stabilità sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (di cui al comma 431 della legge 27 settembre 2013, n. 147). Viene conseguentemente eliminato l'allegato informativo sulle spese fiscali, attualmente previsto nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata, facendo rifluire il suo contenuto nel rapporto annuale sulle spese fiscali, da allegare anch'esso allo stato di previsione dell'entrata, come previsto dalla legge-delega. Per la redazione del rapporto il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, di cui la norma detta la composizione.

L'**articolo 2** attribuisce al Governo il compito di redigere annualmente un rapporto da presentare alle Camere insieme alla Nota di Aggiornamento al DEF contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Per redigere il rapporto sui risultati in materia di misure di contrasto all'evasione, il Governo si avvale di una relazione annuale predisposta da una Commissione di esperti, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta da quindici membri con esperienza nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie. La relazione predisposta dalla Commissione produce una stima ufficiale delle entrate sottratte al bilancio pubblico. Per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva viene effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, ed escludendo gli effetti delle spese fiscali.

Tutto ciò premesso, e anche in considerazione dell'**articolo 3, comma 1**, secondo periodo, secondo il quale *resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del*



presente decreto, il provvedimento in esame reca disposizioni attuative della legge delega, sostanzialmente di carattere meramente procedurale e di coordinamento con le vigenti procedure di bilancio alle quali non si ascrivono effetti finanziari.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 ha avuto esito

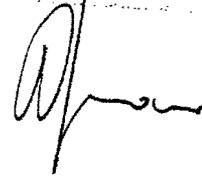


POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

26 GIU. 2015





## **ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)**

**Titolo: SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E IN MATERIA DI MONITORAGGIO E RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE IN ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 3 E 4, DELLA LEGGE 11 MARZO 2014, N. 23.**

### **PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

#### ***1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.***

Il presente decreto legislativo dà attuazione alle disposizioni degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, e si propone di intervenire in modo continuo e strutturale sul monitoraggio e sulla revisione delle cosiddette "spese fiscali" (art. 4) e sulla quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché sul monitoraggio della sua evoluzione e dei risultati conseguiti nell'azione di contrasto (art. 3), inserendoli in modo sistematico nelle procedure di bilancio.

L'intervento normativo ha, pertanto, come obiettivo:

- la possibilità di ridiscutere periodicamente l'utilità delle diverse spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate/superate o quelle che costituiscono una duplicazione con interventi di spesa;
- monitorare i risultati del contrasto all'evasione, garantendo continuità di metodo, imparzialità dei risultati, pubblicità delle metodologie di stima e fornendo anche indicazioni sulle strategie per il contrasto all'evasione fiscale;
- ridurre la pressione fiscale attraverso la devoluzione delle risorse al Fondo per la riduzione della pressione fiscale

#### ***2) Analisi del quadro normativo nazionale.***

L'intervento normativo incide sulla l. n. 196/2009 in materia di contabilità pubblica, sul d.l. n. 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011, abrogando l'obbligo di presentazione del rapporto di cui al comma 36.1., dell'art. 2 e sulla modalità di attribuzione delle risorse al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (l. n. 147/2013).

Il provvedimento è attuativo degli artt. 3 e 4 della l. n. 23/2014

#### ***3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.***

Le disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione integrano e modificano le norme vigenti in materia di bilancio con particolare riferimento alle disposizioni dettate dai seguenti provvedimenti:

- Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica".

Inoltre, si rileva che l'intervento incide sul rapporto redatto dal Governo in materia di misure di contrasto di evasione fiscale previsto dal Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

**4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.***

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

Le misure contenute nello schema di decreto legislativo sono conformi a tali principi, sia sotto il profilo dell'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76) sia sotto quello del rispetto del principio di pareggio del bilancio (art. 81), sia sotto quello del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97) nonché del principio di capacità contributiva (art. 53).

**5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.***

La materia tributaria appartiene, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) della Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato, l'intervento è quindi pienamente compatibile con il riparto di competenze fissato dalla Carta costituzionale.

Si osserva, tuttavia, che ai fini della redazione del rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale, il Governo si deve avvalere anche del contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio.

**6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.***

Il decreto legislativo è compatibile con i suddetti principi, poiché non incide sulle competenze degli enti territoriali diversi dallo Stato.

**7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.***

Nel caso di specie non esiste possibilità di delegificazione poiché la materia in esame è oggetto di riserva di legge ai sensi dell'art. 23 Cost.

**8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.***

Non risultano iniziative concernenti analoga materia all'esame del Parlamento.

**9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità nella stessa materia.

**PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

Le disposizioni del provvedimento non si pongono in contrasto con la normativa comunitaria. Si rileva, inoltre, che le norme in esame sulla riduzione delle spese fiscali devono garantire la compatibilità con l'ordinamento comunitario, con gli accordi internazionali nonché con i principi di rilevanza costituzionale e quelle volte a garantire la concorrenzialità rispetto a paesi terzi.

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non si è a conoscenza di procedure di infrazione.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

Non risulta che lo schema di decreto legislativo sia stato predisposto in violazione delle Convenzioni internazionali in vigore per l'Italia.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risulta vi siano giudizi pendenti dinanzi alla CGUE nelle medesime o analoghe materie oggetto del decreto.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risulta vi siano giudizi pendenti dinanzi alla CEDU nelle medesime o analoghe materie oggetto del decreto.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.**

Non vi sono indicazioni in merito

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

L'intervento normativo non introduce espressamente nuove definizioni normative, bensì prevede a corredo della Nota di aggiornamento di cui al comma 1 dell'art. 10-bis della l. n. 196/2009 la predisposizione di:

- un Rapporto annuale sulle spese fiscali, il quale prevede che ciascuna misura di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti sia accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari;
- un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggior propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel provvedimento.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

L'intervento normativo incide sulla l.n. 196/2009 in materia di contabilità pubblica, sul d.l. n. 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011, abrogando l'obbligo di presentazione del rapporto di cui al comma 36.1., dell'art. 2. e sulla modalità di attribuzione delle risorse al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (l.n. 147/2013).

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Gli effetti abrogativi sono espressamente contenuti nel testo in esame. In particolare, per effetto della previsione della redazione da parte del Governo del rapporto annuale di cui all'art. 2, che sostituisce quello previsto dall'art. 2, c. 36.1, del DL 138/2011 è stata prevista all'art. 3, comma 2, l'abrogazione espressa di tale ultimo comma 36.1.

Si rappresenta, altresì, che ai sensi dell'art. 1, comma 2, dello schema, *"le spese fiscali per le quali sono trascorse dieci anni dall'entrata in vigore sono oggetto di norme che ne dispongono la eliminazione, la riduzione, la modifica o l'esplicita conferma."*

Di conseguenza, un possibile effetto abrogativo si può verificare in conseguenza di una norma che dispone l'eliminazione di una spesa fiscale divenuta ingiustificata o superata alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità che il governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Le norme dello schema di decreto non producono effetti retroattivi o di riviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o di deroga rispetto alla normativa di riferimento vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non risultano aperte deleghe sulle medesime materie.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è istituita:

- una Commissione ai sensi dell'art.21, comma 11-bis della l. n. 196/2009, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico - finanziarie, di cui due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante dell'ISTAT, un rappresentante del Ministero dello

sviluppo economico, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari;

- una Commissione ai sensi dell'art. 10-bis.1 della l. n. 196/2009, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico - finanziarie, di cui un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, due rappresentanti dell'Istat, un rappresentante del Ministero del lavoro, un rappresentante dell'INPS, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari.

**8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.***

All'interno della Commissione di cui all'art. 21, comma 11-bis della l. n. 196/2009 è prevista la presenza di un rappresentante dell'ISTAT.

La Commissione di cui al comma 3, dell'art. 10-bis.1 della l.n. 196/2009, al cui interno è presente un rappresentante dell'ANCI, redige una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, contenente anche una nota illustrativa delle metodologie utilizzate per effettuare le stime e finalizzata a recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'Istat sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali.

Al fine della misurazione dell'evasione fiscale e contributiva, viene prevista la redazione da parte di una Commissione *ad hoc*, istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie, di una Relazione che deve illustrare l'andamento dell'economia sommersa, fornire una stima ufficiale dell'evasione, valutarne l'evoluzione nel tempo, dare conto delle strategie di contrasto adottate e da adottare, valutarne i risultati. Diviene necessario stimare ogni anno il *tax gap* per tutti i principali tributi (anche locali), con tutte le possibili disaggregazioni (settoriali, dimensionali, geografiche o per tipo di contribuente).

La Relazione garantirà continuità di metodo, imparzialità dei risultati, pubblicità delle metodologie di stima. Nel quadro della procedura di bilancio il Governo è tenuto a redigere annualmente un rapporto contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva e la relativa dinamica, il recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, misurato ove possibile dalla variazione rispetto all'anno precedente.

## Relazione AIR –

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E IN MATERIA DI MONITORAGGIO E RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE IN ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 3 E 4, DELLA LEGGE 11 MARZO 2014, N. 23.**

Referente: *Ministero dell'Economia e delle Finanze*

**Sezione 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione**

*A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate:*

Il presente provvedimento affronta la criticità consistenti nella mancanza di uno strumento funzionale a realizzare in maniera continua e strutturale un monitoraggio sulla revisione delle c.d "spese fiscali"(art. 4) e sulla quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché sulla evoluzione dei risultati conseguiti nell'azione di contrasto (art. 3). Con il decreto legislativo in itinere, si dà attuazione alle disposizioni degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, e si propone in tal modo di inserire il suddetto monitoraggio in maniera sistematica all'interno delle procedure di bilancio.

*B) l'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo*

Gli obiettivi che si intende raggiungere nel breve, medio-lungo periodo, con l'intervento legislativo in argomento sono i seguenti:

1. semplificazione e limitazione delle spese fiscali. A tal fine, la predisposizione di un rapporto periodico sulle spese fiscali costituisce un valido strumento di disciplina fiscale, al pari del controllo della spesa e delle modifiche strutturali del sistema tributario. Ne deriva, in tal modo, la possibilità di ridiscutere periodicamente l'utilità delle diverse spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o soppresse o quelle che costituiscono una duplicazione con interventi di spesa.
2. Riduzione del *tax gap* dell'evasione attraverso una più efficace attività di contrasto all'evasione stimolata da un monitoraggio continuo e strutturato sotto il profilo tecnico. Il possibile effetto di riduzione dell'evasione è sia diretto (recupero di risorse derivanti dalla attività di accertamento e controllo da parte

della Amministrazione finanziaria), sia indiretto (miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti). Nel medio e lungo periodo le maggiori entrate rivenienti nel contrasto all'evasione fiscale e contributiva e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale devono essere attribuite esclusivamente al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

*C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR*

Per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati, e per monitorare l'attuazione dell'intervento potranno essere utilizzati i seguenti indicatori:

- a) I dati del monitoraggio delle spese fiscali. Ciascuna misura è, infatti, accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative.
- b) I dati del monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva riportati nella relazione sull'economia non osservata e sulla evasione fiscale e contributiva predisposta dalla Commissione istituita nel decreto.
- c) I risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, quantificati nel Rapporto predisposto dal Governo, distinguendo il recupero di somme dichiarate e non versate, la correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti

*D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.*

I primi destinatari sono i soggetti operativamente coinvolti dagli adempimenti derivanti dall'intervento legislativo: Governo ed enti rappresentati all'interno delle Commissioni di cui agli artt. 1 e 2.

Ulteriori destinatari sono tutti i contribuenti interessati dalle misure conseguenti al monitoraggio delle spese fiscali di cui all'art. 1.

**Sezione 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento**

L'attività istruttoria da parte degli Uffici tecnici nel corso della redazione dell'atto non ha reso necessario lo svolgimento di consultazioni precedenti l'intervento

normativo stante il carattere meramente procedurale e di coordinamento con le vigenti norme di bilancio.

### **Sezione 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)**

La non regolamentazione determinerebbe il ripetersi di una situazione già sperimentata in Italia nel passato: la predisposizione, in media ogni due decenni, e il successivo abbandono di ricognizioni simili.

Inoltre, l'assenza della messa a punto di una valida metodologia economica e statistica per la stima dell'evasione fiscale e contributiva determinerebbe l'incapacità di fatto di valutare la consistenza delle risorse da far confluire al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Infine l'assenza dell'intervento non consentirebbe il prescritto coordinamento con le procedure di bilancio.

### **Sezione 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio**

Non sono state valutate opzioni alternative all'intervento regolatorio, in considerazione della circostanza che lo stesso si sostanzia nella applicazione dei criteri direttivi fissato nella legge 11 marzo 2014, n. 23.

### **Sezione 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI**

*A) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;*

Come si evince dalla Relazione Tecnica, recando il provvedimento in esame disposizioni attuative della legge delega di carattere meramente procedurale e di coordinamento con le vigenti procedure di bilancio, non è possibile quantificare i possibili vantaggi e svantaggi per i destinatari diretti ed indiretti. Tali eventuali vantaggi - derivanti dalla circostanza che le risorse provenienti dalla limitazione dell'erosione fiscale, saranno attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, con relativa priorità all'esigenza di tutela anche dei redditi di lavoro autonomo e dei redditi delle PMI - possono essere quantificati solo una volta approvate misure di eliminazione, riduzione o modifica di alcune specifiche spese fiscali. Alla stessa stregua, la quantificazione della riduzione della pressione fiscale derivante dal monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva sarà effettuata dal Governo all'interno del Rapporto previsto dal presente decreto, attraverso la misurazione dei risultati conseguiti.

*B) l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;*

Trattandosi di intervento legislativo a carattere procedimentale non è allo stato attuale possibile individuare e stimare puntualmente gli effetti sulle micro, piccole e medie imprese.

***C) l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.***

L'intervento non comporta oneri informativi e costi amministrativi a carico di cittadini e imprese, né riduce quelli esistenti. Infatti sia il monitoraggio delle spese fiscali, sia il monitoraggio della evasione fiscale sono a cura delle Commissioni e del Governo nella presentazione dei rapporti allegati alla nota di aggiornamento al DEF. La stima ufficiale della evasione fiscale e contributiva non implica alcun onere amministrativo a carico dei contribuenti, configurandosi, essenzialmente, come una quantificazione statistica ed economica.

***D) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.***

Come riportato nella Relazione Tecnica di accompagnamento della norma "il provvedimento in esame reca disposizioni attuative della legge delega, sostanzialmente di carattere meramente procedurale e di coordinamento con le vigenti procedure di bilancio alle quali non si ascrivono effetti finanziari".

Occorre, tuttavia, considerare, come riportato in sedi internazionali (F.M.I., O.C.S.E., C.E.) che un attento monitoraggio dell'evasione fiscale costituisce una condizione necessaria al fine di migliorare la strategia di contrasto alla evasione fiscale. Sulla base di tale assunto, l'incidenza di tale intervento regolatorio può essere un più efficace stimolo nel miglioramento della *tax compliance*. Occorre considerare che in Italia il tax gap sui principali tributi erariali è circa 91 miliardi di euro su base annua.

**Sezione 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese**

La previsione di un rapporto periodico sulle spese fiscali rappresenta uno strumento di disciplina fiscale, al pari del controllo della spesa e delle modifiche strutturali del sistema tributario.

Numerosi fra i Paesi che lo redigono lo inseriscono per tale ragione all'interno della procedura di bilancio e cercano di integrare o confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa. Ne deriva la possibilità di ridiscutere periodicamente l'utilità delle diverse spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o sorpassate, alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, o quelle che costituiscono una duplicazione con interventi di spesa.

I proventi della revisione delle spese fiscali confluiranno nel Fondo destinato a finanziare la riduzione strutturale della pressione fiscale.

Una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva rappresenta un punto di svolta per una valutazione della relativa attività di contrasto; in particolare, il monitoraggio non si limita alla determinazione degli incassi, ma anche alla stima del miglioramento della *tax compliance*.

Pertanto, il potenziamento della lotta all'evasione e il monitoraggio delle spese fiscali non solo non presentano profili ed elementi contrastanti con il corretto funzionamento del mercato, ma si pongono nell'ottica di promuovere, seppure indirettamente, la competitività tra gli operatori del mercato non più falsata dalla concorrenza sleale generata da fenomeni di evasione fiscale e contributiva.

#### **Sezione 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione**

##### ***A) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;***

I soli soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio sono il Governo e gli enti rappresentati all'interno delle Commissioni, tra i quali anche i rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dell'ANCI.

##### ***B) le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;***

Non sono previste specifiche azioni mirate per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento. Si precisa, comunque, che il testo del decreto verrà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Occorre ricordare che il monitoraggio delle spese fiscali e dell'evasione fiscale e contributiva, come previsto esplicitamente nel testo del decreto, saranno riportati sia nelle relazioni predisposte dalle Commissioni, che nei Rapporti allegati alla Nota di Aggiornamento al DEF.

##### ***C) strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;***

Per redigere il rapporto sull'evasione si dispone che il Governo si avvalga di una relazione annuale predisposta da una Commissione di esperti, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta da quindici membri con esperienza nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie.

La relazione è redatta con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria.

Si dispone che, per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, venga effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento ed escludendo gli effetti delle spese fiscali. Occorre distinguere tra la parte del divario dovuta all'erosione fiscale (di cui all'articolo 1), cioè ad esenzioni, esclusioni, riduzioni dell'imponibile o dell'imposta e ogni altro regime di favore (cosiddetto *policy gap*), e il divario tra l'imposta effettivamente versata e quella che si sarebbe dovuta versare in un regime di perfetto adempimento fiscale basato sulla legislazione vigente (*compliance gap* o *tax gap*), che costituisce una *proxy* dell'evasione fiscale. Pertanto, dal divario fiscale complessivo vanno sottratti gli effetti delle spese fiscali. Il divario fiscale è misurato sia in termini di ammontare di imposte e contributi, sia in termini di base imponibile.

A questo fine, in particolare, si misurano:

- a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione;
- b) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni;
- c) il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali e la parte residua di tale divario, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili;
- d) le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutate sottraendo, dal divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento, le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali.

***D) i meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;***

Non si hanno osservazioni da formulare.

***E) gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.***

L'oggetto dell'intervento regolatorio in questione è rappresentato dal monitoraggio delle spese fiscali e dalla dinamica dell'evasione fiscale e contributiva.

**Sezione 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

L'intervento è coerente con l'indirizzo politico impresso dalle Raccomandazioni UE in materia di riduzione delle *tax expenditures* e di misure di contrasto all'evasione fiscali e contributive.