

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5291

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(MONTI)

Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita

Presentato il 15 giugno 2012

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge delega il Governo a introdurre disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Nell'attuale congiuntura negativa, caratterizzata dall'instabilità dei mercati finanziari, l'azione di riequilibrio dei conti pubblici per il triennio 2012-2014 è stata sviluppata dal Governo in fasi successive. Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cosiddetto decreto «salva Italia»), era volto innanzitutto a rendere credibile il conseguimento dell'obiettivo del pareggio del bilancio nel

2013, perseguendo prioritariamente il conseguimento dei saldi di finanza pubblica approvati dal Parlamento e concordati in sede europea. Ma esso perseguiva anche l'equità, sia attraverso il contrasto dell'evasione fiscale, sia con l'introduzione di un'imposta patrimoniale reale sugli immobili, sulle attività finanziarie e su alcune manifestazioni di ricchezza (barche, auto, aerei). L'azione del Governo era anche orientata alla crescita; la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, accompagnata dall'aumento dell'imposizione patrimoniale sugli immobili, ha realizzato un cambiamento della struttura dell'imposizione a favore della competitività e della

crescita, in coerenza con le raccomandazioni delle istituzioni internazionali: Fondo monetario internazionale (FMI), Commissione europea e Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). L'introduzione dell'aiuto alla crescita economica (ACE), abbassando il costo del finanziamento con capitale proprio, va nella direzione di correggere la distorsione fiscale, che vede favorito l'indebitamento, e di ridurre il costo del capitale sulle nuove iniziative produttive, stimolando per questa via la crescita economica. Anche il contrasto dell'evasione, oltre a migliorare l'equità, rende il sistema fiscale più neutrale e migliora l'efficienza economica.

Gli interventi attuati con il decreto «salva Italia», benché importanti, sono tuttavia ancora parziali. Occorre continuare, attuando interventi più organici e strutturati, volti a perseguire gli stessi obiettivi di fondo: crescita ed equità. Il Governo chiede quindi di essere delegato ad attuare — mediante decreti legislativi da adottare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge — specifici interventi che hanno valenza sistematica e strutturale e che sono finalizzati a perseguire, sempre più efficacemente, gli obiettivi di crescita ed equità, correggendo, nel contempo, alcuni aspetti critici del sistema tributario.

Profili generali.

Un primo punto importante è quello di dare maggiore certezza al nostro sistema tributario. Mutamenti frequenti e incisivi nel sistema tributario non solo generano costi aggiuntivi di adempimento (connessi con l'apprendimento delle nuove norme, l'instaurazione delle nuove procedure, gli inevitabili dubbi interpretativi iniziali, l'insorgere di qualche contenzioso eccetera), ma modificano anche le convenienze relative su cui erano basate le decisioni prese in passato e, soprattutto, generano incertezza. Troppo spesso, nel recente passato, si sono avuti cambiamenti piuttosto radicali su aspetti strutturali del nostro

sistema fiscale, con effetti negativi sulla credibilità e sulla stabilità di medio-lungo periodo della politica tributaria.

L'incertezza in campo fiscale, come l'incertezza in altri campi, è deleteria per le decisioni di investimento e quindi per la crescita. Il rischio è in qualche modo misurabile e, in fondo, la gestione del rischio è al cuore dell'attività dell'imprenditore, fa parte del suo « mestiere ». L'incertezza, invece, è l'ignoto, è qualcosa da cui rifuggire: si rimanda l'investimento o lo si localizza altrove. Stabilità e certezza nell'ordinamento fiscale, ivi incluse l'interpretazione delle norme e l'attività giurisdizionale, sono fattori importanti nella competizione fiscale tra Stati, almeno quanto il livello effettivo di tassazione.

L'attuazione della delega, nella misura in cui rifletterà una sorta di « minimo comune denominatore » condiviso delle esigenze più sentite e concretamente affrontabili nell'arco di vita di questa legislatura, contribuirà alla crescita non solo direttamente, nel merito dei singoli provvedimenti, ma anche indirettamente, conferendo carattere condiviso e stabile alle scelte che saranno compiute.

Nella direzione di conferire stabilità e certezza al sistema fiscale vanno: la ridefinizione dell'abuso del diritto unificata a quella dell'elusione, estesa a tutti i tributi e non limitata a fattispecie particolari, corredata della previsione di adeguate garanzie procedurali; la revisione delle sanzioni penali e amministrative, secondo criteri di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti; il miglior funzionamento del contenzioso, attraverso l'accelerazione e lo snellimento dell'arretrato e l'accresciuta efficienza delle commissioni tributarie.

Funzionale a questo obiettivo è anche il miglioramento dei rapporti con i contribuenti, seguendo le linee della *enhanced relationship* proposta dall'OCSE, prevenendo sistemi di gestione e di controllo interno dei rischi fiscali da parte dei grandi contribuenti, potenziando il tutoring (soprattutto nei confronti dei contribuenti minori), e attuando una sempli-

ficazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti inutilmente complessi. Più in generale, si intende contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti migliorando l'efficacia dei controlli mediante l'uso appropriato e completo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e la cooperazione con altre autorità pubbliche.

L'obiettivo della crescita economica sarà perseguito anche attraverso la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa: le regole saranno riviste in un'ottica di semplificazione e di razionalizzazione, orientata a migliorare la certezza e la stabilità del sistema fiscale e la sua neutralità rispetto alle scelte dei contribuenti, attraverso l'eliminazione o la correzione di disposizioni e di regimi tributari distorsivi o che generano complessità e incertezze applicative, in particolare con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dell'attività transfrontaliera eliminando alcuni vincoli all'internazionalizzazione delle imprese. Anche la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa individuale e da attività professionale, nella direzione dell'uniformità di trattamento rispetto alle società di capitali, mira a rendere più neutrale il sistema tributario, soprattutto rispetto alla forma giuridica, e a favorire la patrimonializzazione delle imprese, in continuità con l'ACE.

Gli obiettivi di equità e crescita economica possono essere perseguiti contestualmente quando, attraverso l'eliminazione di distorsioni presenti nel sistema tributario, si migliora la sua neutralità e si rende più efficiente il sistema economico. Un contributo importante verrà dall'annunciata revisione del catasto dei fabbricati, che correggerà le sperequazioni insite nelle attuali rendite. La revisione del catasto, che richiederà qualche anno per il completamento, non dovrà comportare aumenti del prelievo; le maggiori rendite saranno compensate da riduzioni delle aliquote.

Effetti positivi sull'equità e sulla neutralità del sistema fiscale deriveranno, ol-

tre che dalla ricordata ridefinizione dell'elusione e dell'abuso del diritto, anche dall'ulteriore rafforzamento delle misure volte a contrastare l'evasione fiscale, in particolare in materia di tracciabilità e di fatturazione elettronica, nonché dalla riduzione dell'erosione, attraverso la revisione delle cosiddette « spese fiscali » (*tax expenditure*) che risulteranno ingiustificate, obsolete, ovvero duplicate. Su entrambi i fronti, contrasto dell'evasione e revisione delle « spese fiscali », si ritiene fondamentale dare stabilità, in prospettiva, ai processi, inserendoli in modo sistematico all'interno della procedura di bilancio.

In particolare, il monitoraggio dei risultati della lotta all'evasione è indispensabile per mantenere alta l'attenzione sul tema e per affinare le strategie di contrasto. La misurazione dell'evasione fiscale deve trovare una sua sede di studio e di rappresentazione stabile e ufficiale, per garantire continuità di metodo e imparzialità dei risultati; occorre definire una metodologia di rilevazione e che i risultati siano regolarmente calcolati e pubblicati. Si prevede, quindi, che sia istituita una commissione di esperti che, annualmente, misurerà l'evasione riferita a tutti i principali tributi e pubblicherà i risultati ottenuti. Verrà applicata una metodologia di stima pubblica, trasparente, stabile nel tempo e solida dal punto di vista scientifico. Nella procedura di bilancio sarà inserito un rapporto annuale sulla strategia adottata per contrastare l'evasione fiscale e sui risultati conseguiti.

Anche il monitoraggio dell'erosione delle basi imponibili sarà inserito in modo sistematico nella procedura di bilancio. Occorre evitare il ripetersi di quanto sperimentato in Italia nel passato: cioè la predisposizione, in media ogni due decenni, e il successivo abbandono di riconoscizioni simili. Anche in questo caso, infatti, 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 di confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa. Viene quindi previsto che il Governo, all'interno delle procedure di bilancio, rediga annualmente un rapporto sulle spese fiscali, che consentirà un confronto con i programmi di spesa di natura analoga, eventualmente avvalendosi di una commissione di esperti.

Infine, in coerenza con le raccomandazioni dei principali organismi internazionali, il disegno di legge delega prevede l'introduzione di nuove forme di prelievo finalizzate a preservare e a garantire l'equilibrio ambientale (*green tax*), assicurando la compatibilità delle politiche fiscali con lo sviluppo sostenibile. Dalla fiscalità ambientale, che sarà coordinata con la revisione della direttiva europea sulla tassazione dei prodotti energetici orientata a limitare le emissioni di carbonio, potrà derivare un « doppio dividendo »: sul fronte ambientale si indurrà la riduzione delle emissioni nocive mentre, sul fronte del prelievo, la destinazione del gettito delle imposte ambientali in via prioritaria al finanziamento del sistema di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili consentirà una più equa distribuzione del carico tributario. L'entrata in vigore delle norme attuative della tassazione ambientale è condizionata al recepimento delle direttive europee in materia.

La riforma verrà attuata a parità di gettito: razionalizzare il prelievo in funzione dell'equità e della rimozione di distorsioni comporterà una redistribuzione del prelievo, ma non aumenti della pressione fiscale. Come ricordato, ad esempio, alla riforma delle rendite catastali si accompagnerà, contestualmente, quella delle aliquote, in modo da mantenere invariato il carico fiscale complessivo sui fabbricati. La razionalizzazione della tassazione dei redditi di impresa e di lavoro autonomo e delle agevolazioni fiscali comporterà aumenti o riduzioni di carico impositivo sui singoli contribuenti, ma nel complesso il

carico fiscale resterà invariato. Egualmente il riordino dei fenomeni di erosione fiscale non comporterà aumenti del prelievo complessivo, essendo finalizzato alla razionalizzazione del sistema, a parità di gettito. Anche la tassazione ambientale è finalizzata alla redistribuzione del carico fiscale esistente e alla revisione del finanziamento degli interventi per le fonti rinnovabili.

CAPO II — DISPOSIZIONI GENERALI RIVOLTE ALL'EQUITÀ E ALLA RAZIONALITÀ DEL SISTEMA.

Il capo II del disegno di legge prevede, all'articolo 2, la revisione del catasto dei fabbricati, che sarà attuata dall'Agenzia del territorio in collaborazione con i comuni, con l'obiettivo di attribuire a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita.

La revisione del sistema di valutazione del valore patrimoniale e delle rendite degli immobili condurrà a una nuova classificazione dei beni immobiliari e al superamento dell'attuale sistema per categorie e per classi, correlando il valore dell'immobile o il reddito dello stesso alla localizzazione e alle caratteristiche edilizie. Per le abitazioni e per gli uffici l'unità di misura della consistenza a fini fiscali sarà la superficie, espressa in metri quadrati, in luogo del « vano ».

Per le unità immobiliari urbane saranno applicati i seguenti principi e criteri direttivi: 1) definizione degli ambiti territoriali del mercato immobiliare; 2) riferimento ai rispettivi valori medi ordinari espressi dal mercato in un arco temporale triennale antecedente alla nuova determinazione; 3) rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali; 4) determinazione del valore patrimoniale medio ordinario. La rendita media ordinaria per le unità immobiliari sarà valutata attraverso l'analisi delle statistiche sui valori di mercato; inoltre sono previsti meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite delle unità immobiliari. Infine, per evitare che la revisione

delle rendite catastali causi un aggravio del carico fiscale, è prevista la contestuale modifica delle aliquote impositive e delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti.

Il monitoraggio dei risultati della lotta all'evasione è indispensabile per mantenere alta l'attenzione sul tema e per affinare le strategie di contrasto. Al riguardo, l'articolo 3 mira a definire metodologie di stima e di monitoraggio dell'evasione per tutti i principali tributi, attraverso il confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli dell'anagrafe tributaria; questi risultati saranno calcolati e pubblicati ogni anno. È prevista, inoltre, l'istituzione di una commissione presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) composta da esperti indicati dal predetto Istituto, dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché da altri Ministeri e amministrazioni interessati. Il provvedimento introduce anche l'obbligo di redigere un rapporto annuale, all'interno della procedura di bilancio, sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti.

Nell'ambito del monitoraggio e del riordino dell'erosione fiscale, l'articolo 4 del disegno di legge istituisce l'obbligo di redigere, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto annuale sulle spese fiscali (per spese fiscali si intende qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, regime di favore) che sarà confrontato con i programmi di spesa. Si prevede la possibilità di istituire una commissione composta da esperti, indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre amministrazioni, e di eliminare, ridurre o riformare le spese fiscali che appaiono in tutto o in parte ingiustificate alla luce delle mutate condizioni socio-economiche. È comunque fatta salva la tutela dei diritti fondamentali e delle finalità meritevoli: la famiglia, la salute, le situazioni di svantaggio economico o sociale, il patrimonio artistico e culturale, la ricerca e l'ambiente. Verrà anche razionalizzato e stabilizzato l'istituto del 5 per mille.

CAPO III — CONTRASTO DELL'EVASIONE E DELL'ELUSIONE FISCALE E REVISIONE DEL RAPPORTO TRA FISCO E CONTRIBUENTE.

Il capo III della legge delega interviene in materia di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e dei rapporti tra fisco e contribuente.

Abuso del diritto.

L'articolo 5 delega il Governo all'introduzione nel sistema tributario di una definizione generale di abuso del diritto, da unificare con quella dell'elusione fiscale, rendendola applicabile a tutti i tributi. La delega prevede anche specifiche regole procedurali destinate a garantire un efficace confronto con l'amministrazione finanziaria e a salvaguardare il diritto di difesa del contribuente. L'intervento si rende necessario per contemperare l'aspettativa delle imprese di operare in un quadro più stabile e certo con la necessità per il fisco di disporre di uno strumento più efficace per la lotta ai fenomeni elusivi.

Il divieto di abuso del diritto, nella sua accezione generale, investe le operazioni prive di adeguata motivazione economica e realizzate principalmente per ottenere risparmi d'imposta attraverso l'impiego distorto di schemi giuridici, ciascuno dei quali peraltro perfettamente legittimo, ma che nel loro complesso sono adottati allo scopo prevalente (o esclusivo) di ottenere un vantaggio fiscale.

Il concetto di abuso del diritto è nato nell'ambito dell'Unione europea, da sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea limitate al comparto dei tributi armonizzati: imposta sul valore aggiunto (IVA) e dazi doganali. Anche in Italia si è avuta una definizione giurisprudenziale, stabilita da sentenze della Corte di cassazione. Ciò ha determinato il sindacato *ex post* delle scelte dei contribuenti, in particolare per le operazioni più complesse, sulla base di orientamenti non noti nel

momento in cui le operazioni oggetto di controlli sono state decise ed effettuate.

Le esperienze maturate in altri Paesi (come Francia e Germania) mostrano che la codificazione della nozione di abuso è la via maestra per dare alle imprese un quadro di certezza e stabilità normative e amministrative. In questi Paesi si è intervenuti legislativamente: è stata ampliata la portata delle norme antielusive esistenti e sono state al contempo rafforzate le garanzie procedurali per i contribuenti. La definizione di una serie di « punti fermi » ha effetti positivi anche per l'amministrazione finanziaria, che può svolgere con maggiore rapidità ed efficacia la sua funzione di contrasto dell'elusione, indirizzando la propria attenzione sui casi meno dubbi e riducendo così le possibilità di contenzioso e l'incertezza sulle sanzioni.

Il dibattito già svolto in Parlamento, su iniziativa dei gruppi parlamentari, ha evidenziato l'opportunità di una norma generale anti-abuso per tutte le imposte, non vincolata da un'elencazione tassativa di fattispecie e con un'assimilazione tra elusione fiscale e abuso, a fronte di una norma antielusiva vigente nel nostro ordinamento che è limitata alle imposte dirette e ad alcune specifiche operazioni espressamente indicate.

Gestione del rischio fiscale, governance aziendale e tutoraggio.

L'articolo 6, nell'intento di migliorare il rapporto tra fisco e contribuente, secondo l'impostazione della *enhanced relationship* raccomandata dall'OCSE, prevede per i soggetti di maggiori dimensioni l'introduzione di sistemi aziendali di gestione e di controllo del rischio fiscale.

Negli ultimi decenni, la riduzione degli oneri fiscali ha assunto un rilievo crescente nella competizione fra imprese, con una proliferazione di schemi di pianificazione fiscale sempre più aggressivi e con comportamenti spesso ai limiti della legalità. Le amministrazioni finanziarie sono state chiamate a valutare pratiche commerciali sempre più complesse, diffuse su

scala internazionale, a fronte di risorse operative limitate.

Anche per i contribuenti la tradizionale relazione con l'amministrazione finanziaria, contraddistinta da elementi di sfiducia e di conflittualità, risulta spesso fonte di inefficienze e di costi. I rapporti alimentano un gioco non cooperativo in cui entrambe le parti subiscono conseguenze negative.

La ricerca di più efficaci strategie di azione da parte delle amministrazioni finanziarie passa, come suggerito dall'OCSE, attraverso l'introduzione di incentivi per i contribuenti più corretti e di disincentivi per quelli che scelgono di perseverare in comportamenti di « pianificazione fiscale aggressiva ». In questo contesto diventa cruciale la costruzione di un migliore rapporto tra fisco e contribuenti (*enhanced relationship*), basato sul dialogo, sulla fiducia reciproca e sulla collaborazione, piuttosto che sul confronto conflittuale.

Le esperienze di altri Paesi dimostrano la validità di relazioni collaborative tra fisco e contribuenti, nonché con i consulenti fiscali, atteso il ruolo di intermediazione da essi svolto. La costruzione di un migliore rapporto tra le parti contribuisce alla creazione di un quadro ordinamentale più affidabile, in grado di favorire gli investimenti delle imprese.

Appare quindi utile favorire nelle imprese la diffusione di modelli della funzione fiscale basati non più esclusivamente sulla « minimizzazione degli oneri fiscali », ma su una vera e propria gestione del rischio di assolvimento degli obblighi fiscali. L'adozione di questi modelli implica che le imprese costruiscano una « mappa » dei rischi relativi all'adempimento degli obblighi tributari, approntino meccanismi di gestione e di controllo dei medesimi rischi e definiscano una chiara attribuzione delle responsabilità, nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni e di *governance* aziendale.

Queste nuove modalità di gestione aziendale del rischio fiscale costituiscono la piattaforma su cui innestare nuove e più evolute forme di verifica da parte del fisco, mirate alla verifica dell'affidabilità e della coerenza del sistema di gestione e di con-

trollo dei rischi fiscali dell'impresa, in un rapporto di interlocuzione con gli organi di gestione aziendale e con gli *auditor*. Alle aziende che attiveranno questi sistemi interni di controllo potranno essere concessi incentivi in termini di minori adempimenti, riduzione delle sanzioni e minori accertamenti; mentre per le imprese di minori dimensioni, operanti come persone fisiche, sono previsti una revisione e un ampliamento dello strumento del tutoraggio.

Semplificazione.

Con l'articolo 7 viene prevista una revisione sistematica dei regimi fiscali, degli adempimenti e delle funzioni dei sostituti d'imposta, degli intermediari fiscali e dei centri di assistenza fiscali (CAF). Tale revisione sarà finalizzata, da una parte, a eliminare le complessità dei vari regimi fiscali che non siano funzionali a una corretta ed efficiente applicazione degli stessi e, dall'altra, a superare duplicazioni di adempimenti eliminando quelli che non abbiano un'effettiva utilità ai fini dell'accertamento e del controllo da parte dell'amministrazione finanziaria.

Revisione del sistema sanzionatorio.

L'articolo 8 reca i criteri direttivi per la revisione del sistema sanzionatorio. In particolare, dovrà essere attuata una revisione del sistema sanzionatorio penale secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo la punibilità con la pena detentiva compresa tra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni. Al riguardo, verrà dato più rilievo al reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa, nonché all'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie.

Si prevede, inoltre, la revisione del regime della dichiarazione infedele. Si

tratta di un aspetto qualificante in quanto in Italia, come noto, il reato in materia fiscale è previsto, oltre che nei casi di comportamenti fraudolenti o simulatori, anche nel caso di infedele dichiarazione. Quest'ultima fattispecie è prodotta da elementi « oggettivi », cioè dal superamento di predeterminate soglie quantitative (espresse in termini di imposta o di imponibile evaso). I comportamenti materiali sottostanti possono essere ascrivibili a cause diverse, tra cui errori e omissioni, non necessariamente riconducibili all'intento di frodare o di simulare. Nel tempo, le fattispecie sanzionabili penalmente sono aumentate e le soglie sono state abbassate. Le soglie sono indifferenziate, nel senso che non tengono conto delle dimensioni economiche, né distinguono le diverse soggettività giuridiche (persone fisiche, società di capitali eccetera). È in aumento il numero dei casi segnalati alla magistratura, che dovrebbe indagare sull'effettiva occorrenza dell'intento soggettivo di evadere.

In via più generale, l'articolo 8, comma 1, prevede anche la revisione del sistema sanzionatorio, in modo da correlare le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti, introducendo la possibilità di ridurre le sanzioni in casi di minore gravità o di applicare sanzioni amministrative anziché penali. In tal modo si intende circoscrivere in maniera più precisa l'ambito di applicazione della disciplina penale tributaria, con l'obiettivo di evitare inutili aggravii di lavoro per la magistratura inquirente e di consentire una più precisa focalizzazione sui casi effettivamente rilevanti, aumentando da un lato la deterrenza effettiva e riducendo dall'altro le incertezze e i rischi (soprattutto reputazionali) per i contribuenti.

Il comma 2 interviene sul tema del raddoppio dei termini di accertamento in caso di denuncia penale. Recentemente i limiti temporali per l'azione di accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria sono stati raddoppiati, se dall'accertamento scaturiscono elementi di rilevanza penale, evento altamente probabile dato il livello piuttosto basso della

soglia prevista nel caso di infedele dichiarazione. È previsto che il principio del raddoppio del termine di accertamento in caso di denuncia penale si applichi solo ove la denuncia sia inoltrata entro un termine correlato con la decadenza dell'accertamento.

Lotta all'evasione.

Per quanto riguarda la lotta all'evasione, l'articolo 9 prevede l'introduzione di norme per conseguire l'obiettivo di rafforzare ulteriormente i controlli mirati attraverso l'utilizzo delle banche dati e la collaborazione con altre autorità pubbliche. Con i decreti delegati in materia, inoltre, dovrà essere garantita, in maniera assoluta, la riservatezza durante lo svolgimento delle attività di verifica e di controllo. Infine, saranno potenziati la tracciabilità dei pagamenti e l'utilizzo della fatturazione elettronica.

Revisione del contenzioso.

La gestione rapida del contenzioso contribuisce a stabilire la certezza del diritto. Con l'articolo 10 è prevista una delega al Governo per introdurre norme finalizzate a rafforzare la tutela giurisdizionale del contribuente. In tal senso si intende proseguire l'indirizzo adottato dal precedente Governo di puntare a una maggiore professionalizzazione dei collegi giudicanti e a migliorare l'efficienza delle commissioni tributarie. L'articolo prevede l'introduzione di misure che consentano una più rapida definizione delle controversie di competenza delle commissioni tributarie mediante l'utilizzo di procedure pregiudiziali di definizione delle liti di modesta entità, con l'obiettivo di ridurre i casi pendenti. Il miglioramento dell'efficienza delle commissioni tributarie verrà perseguito anche attraverso una redistribuzione territoriale del personale giudicante. Infine, viene previsto un riordino complessivo della disciplina in materia di riscossione delle entrate degli enti locali per

assicurare che questa attività sia svolta con maggiore efficienza.

CAPO IV — REVISIONE DELLA TASSAZIONE IN FUNZIONE DELLA CRESCITA, DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE COMMERCIALI E DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE.

Unificazione dell'imposizione sui redditi d'impresa e di lavoro autonomo.

In alcuni Paesi le attività di impresa individuali e professionali sono tassate separatamente dalla persona. In altre parole, tutte le aziende, anche le imprese individuali e gli studi professionali, sono tassati come le grandi imprese, con l'imposta sulle società. Il reddito che l'individuo ritrae dall'azienda come remunerazione del proprio contributo lavorativo è considerato un costo per l'azienda, ed è quindi deducibile dall'imposta sulle società, e, al contempo, come reddito personale dell'imprenditore (professionista), è quindi soggetto all'imposta sulle persone fisiche, con le aliquote progressive proprie di questa imposta.

Seguendo questo approccio, l'articolo 11 delega il Governo a una revisione dell'imposizione sui redditi finalizzata a separare la tassazione dell'impresa, da assoggettare a tassazione come le società di capitali, da quella dell'imprenditore, prevedendo un'aliquota proporzionale e più bassa sull'utile di impresa, nonché l'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) solo al reddito che l'imprenditore ritrae dall'azienda come compenso del suo contributo lavorativo. Si favorisce così la capitalizzazione dell'impresa.

In sostanza, con l'articolo 11 si propone di introdurre, come metodo ordinario di tassazione, l'applicazione dell'imposta sul reddito delle società (IRES) a tutte le attività di impresa (e professionali). Il reddito che l'imprenditore (professionista) ritrae dall'impresa (dallo studio professionale) come remunerazione del proprio contributo lavorativo viene tassato ai fini dell'IRPEF come reddito ordinario, sog-

getto alla progressività propria di questo tributo. Si tratta di un'innovazione di tipo strutturale, con effetti di ampio respiro sul sistema di tassazione e sulla sua percezione da parte dei contribuenti.

La soluzione proposta consegue i seguenti vantaggi:

1) tassa allo stesso modo tutte le imprese (e professioni) indipendentemente dalla forma giuridica (individuo, società di persone, società di capitali);

2) gli utili non distribuiti sono tassati sempre all'aliquota dell'imposta societaria, generalmente inferiore all'aliquota marginale massima dell'imposta personale. Ciò favorisce la patrimonializzazione delle piccole imprese;

3) induce a considerare l'azienda come « separata » dall'imprenditore e ad evidenziare il contributo lavorativo che quest'ultimo vi apporta;

4) scindendo il reddito dell'impresa (studio) da quello dell'imprenditore (professionista) diviene, in sostanza, possibile sgravare in modo sostanziale e percepibile il reddito reinvestito nell'impresa (studio) e mantenere, invece, una tassazione analoga a quella degli altri redditi di lavoro (dipendente o da pensione) sulla parte di reddito che l'imprenditore (professionista) ritrae dall'azienda (studio) per soddisfare i bisogni suoi e della sua famiglia; in sostanza, mentre si mantiene un'equità orizzontale dell'IRPEF sui redditi personali dei diversi tipi di lavoro (dipendente, autonomo, imprenditoriale), si riconosce, concedendo un carico fiscale ridotto dell'IRES, l'utilità sociale della patrimonializzazione e dell'investimento nell'azienda (studio). Da questo punto di vista, la proposta si pone in continuità con quanto già realizzato con l'ACE.

Riordino del reddito di impresa.

La tassazione del reddito di impresa negli ultimi anni ha visto lo stratificarsi di numerosi interventi, con diverse finalità, principalmente orientati al reperimento di

gettito. Sono state ad esempio introdotte limitazioni alla deducibilità di alcuni costi, talvolta limitatamente ad alcuni settori specifici, come pure maggiorazioni di aliquota (disposte, ad esempio, con la cosiddetta « Robin tax »). Alcuni dei regimi introdotti hanno una funzione antielusiva, ma possono essere oggetto di semplificazioni e di razionalizzazioni. In particolare, per quanto riguarda le attività transfrontaliere l'obiettivo dovrebbe essere quello di non porre vincoli eccessivi all'internazionalizzazione delle imprese. Gli interventi di riordino previsti dall'articolo 12 dovrebbero essere orientati al rispetto del diritto dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali espressi nell'ambito della stessa Unione, monitorando anche gli sviluppi della discussione sull'adozione di una base imponibile comune consolidata (CCCTB).

Alcuni aspetti di fondo, che riguardano la derivazione del reddito imponibile dalle risultanze del bilancio civilistico, possono essere oggetto di una migliore definizione, nell'intento di semplificare e di razionalizzare il sistema, evitando o precisando meglio i disallineamenti tra le grandezze di bilancio e quelle fiscali, per quanto riguarda l'attribuzione temporale di costi o di ricavi, l'inerenza all'attività di impresa, la valutazione delle poste patrimoniali, il riconoscimento delle perdite (che tra l'altro potrebbe essere meglio coordinato con la riforma del diritto fallimentare e con la normativa sul sovraindebitamento).

Giochi pubblici.

L'articolo 15 introduce una specifica delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e per il contrasto delle forme di « devianza » che il gioco può assumere in soggetti particolarmente predisposti.

Il comma 1 è dedicato al riordino normativo dei giochi e prevede, tra i principi e criteri direttivi, la raccolta sistematica delle disposizioni che regolamentano il comparto — sia a livello gene-

rare, sia per specifica tipologia di gioco — al fine di consentire, da un lato, la riconduzione *ad unum* delle norme che, nel tempo, hanno disciplinato la materia e, dall'altro, di provvedere alla loro « attualizzazione » rispetto ai più recenti principi di fonte europea, Il comma 2 dà conto della fenomenologia, di recente sviluppo, relativa all'intensificarsi di forme di patologie e dipendenze connesse al gioco. In particolare, i principi e criteri direttivi relativi alla delega contenuta nel comma in commento, da un lato riconoscono

l'esigenza di introdurre specifiche disposizioni volte alla prevenzione, alla cura e al recupero dei fenomeni di ludopatia — attività questa che non può che essere condivisa tra l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute — e, dall'altro, si occupano di specificare la previsione di attività direttamente volte alla regolamentazione della pubblicità sui prodotti di gioco, nonché al rispetto del divieto di gioco nei riguardi dei minori di diciotto anni.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni).

Premessa.

Il disegno di legge di delega in esame si propone di intervenire in maniera organica e strutturata sul sistema fiscale, con lo scopo di perseguire in modo sempre più efficace gli obiettivi di crescita ed equità. Allo stesso tempo, però, la proposta di riforma non si pone come un intervento radicale, ma intende intervenire per correggere alcuni aspetti critici del sistema vigente allo scopo di renderlo più favorevole alla crescita economica e più equo.

Il disegno di legge è strutturato in tre macro aree di intervento recanti, la prima, disposizioni generali volte all'equità e alla razionalità del sistema tributario, la seconda, disposizioni di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e, in maniera particolare, a rivedere il rapporto tra fisco e contribuente, e infine, la terza, disposizioni per la revisione della tassazione in funzione della crescita, dell'internazionalizzazione delle imprese commerciali e della tutela dell'ambiente.

Gli interventi saranno effettuati attraverso decreti legislativi (articolo 16) che, disciplinando in modo puntuale le misure delineate dal provvedimento, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi previsti, consentiranno le necessarie valutazioni sugli effetti finanziari rivenienti dalle stesse.

In linea generale, per i vari tributi interessati dalla delega gli effetti sul gettito dipendono da variabili allo stato non note, quali, ad esempio, le nuove aliquote impositive, le detrazioni dall'imposta e le variazioni delle basi imponibili correlate a eventuali deduzioni o franchigie.

Con riguardo agli aspetti finanziari, quindi, la presente relazione non potrà che fornire una valutazione sommaria delle singole disposizioni, tenendo conto, comunque, che dai decreti legislativi di attuazione della delega non potranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, clausola espressamente prevista dall'articolo 17 del presente disegno di legge, volta ad assicurare la neutralità finanziaria o l'invarianza del gettito complessivo, senza incidere sui saldi e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Tanto premesso, con riferimento agli articoli da 2 a 15, si riportano di seguito le valutazioni.

L'articolo 2 del disegno di legge dispone la revisione del catasto dei fabbricati al fine di migliorare i livelli di equità, perequazione e trasparenza delle informazioni reddituali e patrimoniali nel settore

immobiliare. La suddetta revisione avverrà secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- previsione di procedure collaborative con i comuni;
- definizione degli ambiti territoriali del mercato immobiliare;
- riferimento ai valori medi espressi dal mercato;
- rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali;
- determinazione del valore patrimoniale medio ordinario;
- determinazione della rendita media ordinaria;
- previsione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite.

La disposizione non comporta effetti finanziari: infatti, il comma 2, lettera *h*), prevede la modifica delle aliquote impositive e delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzata a evitare un aggravio del carico fiscale per i contribuenti.

L'articolo 3, comma 1, prevede la delega all'emanazione di norme volte a:

- definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale riferita a tutti i principali tributi basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria;

- prevedere che i risultati siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;

- istituire presso l'ISTAT una commissione senza diritto a gettoni di presenza, rimborsi o compensi, composta da un numero massimo di quindici esperti.

Inoltre, il comma 2 dello stesso articolo 3 introduce l'obbligo di redigere un rapporto annuale, all'interno della procedura di bilancio, sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti sul fronte delle misure di contrasto dell'evasione fiscale.

All'articolo 3 non si ascrivono effetti finanziari.

L'articolo 4, comma 1, introduce l'obbligo di redigere, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto annuale sulle spese fiscali (*tax expenditure*), sulla base di metodi e di criteri stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre amministrazioni interessate, senza diritto a gettoni di presenza, rimborsi o compensi. Il comma 2 prevede che il Governo, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, introduca norme finalizzate ad eliminare, ridurre o riformare le spese fiscali che appaiono in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche o che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente. In

relazione alle maggiori entrate ovvero alle minori spese realizzate con l'attuazione del presente articolo, si procede alla razionalizzazione e alla stabilizzazione dell'istituto del 5 per mille.

L'articolo 5 prevede l'introduzione di una norma generale di definizione dell'abuso del diritto, unificata con quella dell'elusione fiscale, applicabile per tutti i tributi. La disposizione, pertanto, è volta a contrastare operazioni prive di adeguata motivazione economica e realizzate principalmente per ottenere risparmi d'imposta attraverso l'impiego distorto di schemi giuridici, allo scopo prevalente o esclusivo di ottenere un vantaggio fiscale.

In particolare, tale norma generale dovrebbe definire la condotta abusiva come uso distorto di strumenti giuridici idonei a ottenere un risparmio d'imposta, escludere la configurabilità di una condotta abusiva se l'operazione è giustificata da ragioni extrafiscali non marginali, nonché fissare precise regole procedurali che garantiscano un efficace contraddittorio con l'amministrazione finanziaria e che salvaguardino il diritto di difesa in ogni fase del procedimento di accertamento e in ogni stato e grado del giudizio tributario.

L'articolo 6 prevede la definizione di nuovi istituti basati su forme di comunicazione e di cooperazione tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, allo scopo di costruire un miglior rapporto tra le parti che contribuisca alla creazione di un quadro ordinamentale più affidabile.

In particolare, vengono introdotti, per i soggetti di maggiori dimensioni, sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel sistema dei controlli interni. Al fine di attuare una migliore assistenza ai contribuenti, sono previsti, altresì, la revisione e l'ampliamento del « tutoraggio » per l'assolvimento degli adempimenti, la predisposizione delle dichiarazioni e il calcolo delle imposte, nonché la revisione della disciplina degli interpelli, volta a garantire una migliore tutela giurisdizionale.

L'articolo 7 prevede la revisione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti, attraverso l'eliminazione di quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni, ovvero che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini delle attività di controllo e di accertamento. Sempre nell'ottica della semplificazione, l'articolo dispone anche la revisione delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei CAF e degli intermediari fiscali, nonché il potenziamento dell'uso dell'informatica.

L'articolo 8 prevede la revisione del sistema sanzionatorio penale secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, dando rilievo, tenendo conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato tributario per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa.

Gli articoli 9 e 10 prevedono rispettivamente l'introduzione di norme volte al rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo e l'introduzione di norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente e per l'efficientamento dei poteri di riscossione delle entrate degli enti locali, con possibili riflessi positivi sul gettito.

L'articolo 11 prevede l'assimilazione di tutti i redditi prodotti nell'esercizio di attività di impresa commerciale o di lavoro autonomo

(compresi quelli prodotti in forma associata) dagli attuali soggetti passivi dell'IRPEF e dell'IRES, assoggettandoli a un'unica imposta, procedendo a una separazione della tassazione dell'impresa, che sarebbe soggetta alla nuova imposta, da quella dell'imprenditore. In sostanza, il reddito che l'imprenditore (o il professionista) ritrae dalla propria impresa (o studio professionale) 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 (o professionali). Per i contribuenti di minori dimensioni è previsto, altresì, il pagamento a *forfait* di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, purché l'importo dovuto resti sostanzialmente invariato. Infine, sono previste possibili forme di opzionalità in materia di imposizione sui redditi.

Dall'attuazione delle previsioni normative in esame potrebbero determinarsi effetti negativi per il bilancio dello Stato in termini di minori entrate alle quali, in ogni caso, si farebbe fronte nell'ambito del provvedimento stesso, in relazione a quanto disposto dall'articolo 17.

L'articolo 12 prevede l'adozione di interventi volti al riordino del sistema impositivo riguardante il reddito di impresa. In particolare, tali interventi riguarderebbero l'introduzione di 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 la revisione della disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere con l'obiettivo di eliminare possibili vincoli « eccessivi » all'internazionalizzazione delle imprese. Gli interventi riguarderebbero, infine, anche i regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi.

L'articolo 13 prevede una sostanziale razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché delle altre imposte indirette quali imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali, sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, con il chiaro obiettivo di semplificare gli adempimenti e, nel contempo, procedere a una razionalizzazione delle aliquote, con l'eventuale accorpamento o soppressione di fattispecie particolari.

L'articolo 14 prevede, al fine di ridurre l'impatto ambientale delle attività di produzione e di consumo, un potenziamento della fiscalità ambientale nei settori non regolati dalla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità. Le nuove forme di fiscalità saranno finalizzate a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici in funzione del contenuto di carbonio prevedendo la destinazione del gettito derivante dalla possibile introduzione della *carbon tax* al finanziamento del sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili e degli interventi volti alla tutela dell'ambiente. La disposizione, pertanto, è neutrale dal punto di vista finanziario.

L'articolo 15 prevede la delega al Governo per il riordino delle disposizioni in materia di giochi pubblici. Tra i principi e criteri direttivi per l'attuazione di tale delega si evidenzia l'introduzione di specifiche disposizioni volte, tra l'altro, a recuperare i fenomeni di ludopatia, sulla base di linee di indirizzo tecnico-scientifiche e con il

finanziamento di specifici progetti a valere sulle risorse destinate al fabbisogno del Servizio sanitario nazionale, nonché sugli introiti derivanti da idonee sanzioni.

Al presente disegno di legge di delega sarà data attuazione tramite l'adozione, da parte del Governo, di uno o più decreti legislativi che saranno trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia. I suddetti schemi di decreti legislativi saranno in ogni caso accompagnati dalle rispettive relazioni tecniche, le quali forniranno la puntuale stima degli effetti finanziari delle disposizioni contenute nei decreti stessi, dai quali non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

L'adozione della riforma fiscale ha il fine di favorire lo sviluppo e la competitività delle attività economiche, di condurre a una maggiore razionalità ed equità il sistema fiscale, di contrastare i fenomeni dell'evasione, dell'elusione e dell'erosione fiscale, nonché di instaurare con i contribuenti un rapporto basato su fiducia reciproca e collaborazione.

A tal fine è prevista: la revisione del catasto dei fabbricati, l'introduzione di una disciplina unitaria dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale, nonché in materia di gestione del rischio fiscale e del tutoraggio; una revisione sistematica dei regimi fiscali, del sistema sanzionatorio e del contenzioso tributario; un potenziamento dell'attività conoscitiva e di controllo dell'amministrazione finanziaria; sul versante dei tributi, l'assimilazione dell'imposizione su tutti i redditi prodotti nell'attività di impresa e di lavoro autonomo, mediante l'assoggettamento a un'imposta unica, oltre che una razionalizzazione delle regole di determinazione del reddito di impresa, della produzione netta, dell'IVA e delle altre imposte indirette, l'introduzione di nuove forme di imposizione finalizzate a preservare l'equilibrio ambientale; infine, un riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale è rappresentato dalla legge 7 aprile 2003, n. 80, recante la delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale, delega che risulta oramai scaduta.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

L'attuazione della delega, contenuta nel disegno di legge, determina l'abrogazione delle leggi attualmente vigenti in materia di tributi.

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

Il testo del disegno di legge è conforme ai principi sanciti dagli articoli 23, 53 e 76 della Costituzione.

- 5) *Analisi della 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, lettera e), della Costituzione, alla legislazione esclusiva dello Stato. L'intervento è quindi pienamente compatibile con il riparto di competenze fissato nella Carta costituzionale.

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

Il disegno di legge delega non incide sulle fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, pertanto il testo è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

- 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, essendo la materia tributaria oggetto di riserva di legge ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione.

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

Il 29 luglio 2011 è stato presentato, dal Ministro dell'economia e delle finanze, un disegno di legge delega in materia fiscale (atto Camera n. 4566), che risulta attualmente all'esame delle Commissioni VI finanze e XII affari sociali della Camera dei deputati.

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

Non si è a conoscenza di giurisprudenza o di giudizi di costituzionalità in materia di delega fiscale.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE.

- 10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Le delega contenuta nel disegno di legge deve essere attuata, con riferimento alla disciplina dell'abuso del diritto, in conformità con i principi della giurisprudenza dell'Unione europea e, per la parte relativa all'IVA, in attuazione del regime di gruppo previsto dall'articolo 11 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006.

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

Non vi sono procedure di infrazione in materia di delega fiscale.

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

Le delega appare essere pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

- 13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non vi sono linee prevalenti di giurisprudenza o giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di delega fiscale.

- 14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Come al punto 13).

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

Non vi sono indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo o analogo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

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

Non vi sono nuove definizioni normative nel testo del disegno di legge delega.

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

I riferimenti normativi appaiono corretti.

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

Il testo del disegno di legge delega non contiene novelle legislative per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

- 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 differiti all'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega fiscale, mentre continuano ad applicarsi le disposizioni non espressamente abrogate.

- 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.*

Nel testo del disegno di legge non vi sono disposizioni ad effetto retroattivo.

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

La precedente delega fiscale, contenuta nella legge 7 aprile 2003, n. 80, risulta oramai scaduta.

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

Il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge risulta congruo, data la complessità dell'operazione riformatrice.

- 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 tecnica della sostenibilità dei relativi costi.*

La verifica è rimandata all'attuazione della delega fiscale, mediante l'emanazione dei decreti legislativi delegati.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1 — CONTESTO E OBIETTIVI.

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

La legislazione fiscale italiana è il risultato di due esigenze contrapposte: da un lato, quelle, pressanti, di bilancio, volte a reperire, nell'immediato, il maggior gettito possibile, dall'altro, quelle, meno pressanti ma pur sempre necessarie, di sistema, volte a garantire, in prospettiva, un prelievo neutro ed equo.

Quest'ultima esigenza viene periodicamente soddisfatta attraverso la predisposizione di apposite leggi delega che pongono i principi e criteri direttivi cui dovrebbe informarsi l'azione normativa del Governo in materia. Da ultimo, un tentativo del genere è stato avviato con il disegno di legge recante delega per la riforma fiscale e assistenziale presentato il 29 luglio 2011 dal precedente Governo (atto Camera n. 4566).

La prima esigenza, invece, trova realizzazione attraverso specifici provvedimenti aventi il carattere della necessità e dell'urgenza. Il principale intervento normativo di tale fatta è stato, di recente, il decreto cosiddetto « salva Italia » – decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 – che, com'è noto, aveva l'obiettivo di « porre in sicurezza » i conti pubblici, sia mediante l'adozione di misure volte al contrasto dell'evasione fiscale sia mediante l'ampliamento delle fattispecie di imposizione.

Ad esso è seguito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, emanato al fine di assicurare una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e per le imprese e quindi destinato al miglioramento dei rapporti con i contribuenti.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata della citazione delle relative fonti di informazione.

Alcuni punti rilevanti, affrontati dal citato disegno di legge delega (atto Camera n. 4566), sono stati anticipati con le manovre economiche varate a fine estate dal precedente Governo, ad esempio con la modifica della tassazione delle rendite finanziarie ma, soprattutto, con il primo intervento dell'attuale Governo costituito dal decreto « salva Italia », con l'introduzione dell'ACE e con la revisione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Ulteriori passi in avanti verso la razionalizzazione della legislazione esistente sono, però, improcrastinabili.

L'imponenza dei provvedimenti normativi già attuati dal Governo in carica — finalizzati, sostanzialmente, a incrementare il prelievo per fronteggiare le emergenze finanziarie, da un lato, e a rendere più efficiente il contrasto all'evasione, dall'altro — ha acuito le esigenze di razionalità di un sistema normativo in continuo movimento.

Uno dei settori ove si sentiva maggiormente l'esigenza di un intervento di sistema è quello immobiliare. Com'è noto, infatti, con il decreto « salva Italia » c'è stato un aumento indifferenziato delle rendite catastali dei fabbricati ai fini dell'imposta municipale propria (IMU). Le rendite, però, sono determinate sulle base di valori vetusti e l'uso dei vani come unità di valutazione dell'immobile può determinare l'attribuzione di rendite diverse a immobili uguali ma strutturati diversamente.

Non è, però, solo una questione di beni immobili. Con il decreto « salva Italia » è stata introdotta l'ACE. Abbassando il costo del finanziamento con capitale proprio si è, in sostanza, ridotto il vantaggio fiscale per l'indebitamento. Un'ulteriore riduzione di tale vantaggio fiscale potrebbe ridurre il costo del capitale nelle nuove iniziative produttive stimolando, per questa via, la crescita economica.

La razionalizzazione del prelievo non passa, quindi, solo attraverso il perfezionamento dell'azione intrapresa con il decreto « salva Italia », ma si sviluppa anche individuando gli ostacoli allo sviluppo del sistema economico e, in particolare, quelli a uno sviluppo sostenibile per l'ambiente. La crescita guidata dai « settori verdi » (cosiddetta « *green economy* ») può essere incentivata da un'appropriata « imposizione ecologica » che riduca l'impatto ambientale delle attività di produzione e di consumo, correggendo i comportamenti che determinano lo sfruttamento delle risorse naturali o l'inquinamento, sulla falsariga di quanto suggerito dalla Commissione europea (*Annual Growth Survey*, 2011).

Ulteriori esigenze di razionalizzazione del sistema tributario emergono dagli studi sviluppati negli ultimi anni, sia in campo internazionale sia in campo nazionale, per quanto riguarda la cosiddetta « erosione fiscale ». Si tratta del fenomeno internazionalmente conosciuto come « *tax expenditure* », ossia delle spese fiscali. Il rapporto sulle spese fiscali presentato nel novembre del 2011 può essere un buon punto di partenza per il riordino della materia.

Questione centrale, già affrontata dai citati provvedimenti normativi d'urgenza, è inoltre quella del contrasto all'evasione fiscale. Il fenomeno, al centro del dibattito politico-istituzionale dei nostri tempi, è innanzitutto difficilmente quantificabile. Le conseguenti difficoltà di monitoraggio dello stesso rendono peraltro complicata e opinabile la stessa individuazione dei risultati dell'azione di contrasto. Un contributo notevole allo studio del fenomeno proviene dalla cosiddetta « commissione Giovannini ».

Molto sentita è, infine, la questione del divieto di abuso del diritto, affermato nell'ambito dell'Unione europea, da sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, ma ampiamente sviluppato dalle Corti interne. Il dibattito già svolto in Parlamento ha evidenziato la necessità di una regolamentazione del fenomeno.

- C) *Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.*

Accanto alle suddette esigenze di razionalizzazione di un sistema tributario composto da un numero sempre maggiore di tributi, esistono, quindi, anche quelle di equità ed effettività che spingono verso un miglioramento dell'azione dell'amministrazione finanziaria sia quando quest'ultima si pone alla ricerca dell'imponibile evaso sia quando la stessa chiede la collaborazione del contribuente nella determinazione dell'imponibile tassato. Frequenti mutamenti del sistema tributario generano inevitabilmente ai contribuenti problemi di adempimento connessi all'apprendimento di nuove norme, ai possibili dubbi interpretativi, alla messa in atto di nuove procedure e, soprattutto, generano incertezza. L'incertezza nel settore fiscale rende problematiche le decisioni di investimento e, quindi, di crescita.

Raccomandazioni dell'OCSE (*Forum OECD on Tax Administration, Summit* di Cape Town, 2008) suggeriscono il miglioramento dei rapporti con i contribuenti prevedendo una semplificazione dei regimi fiscali e degli adempimenti eccessivamente complessi, nonché l'introduzione di incentivi per i contribuenti più corretti.

Al riguardo, va rilevato che il nostro sistema si caratterizza ancora per un'eccessiva complessità, che si traduce in tempi e in costi di adeguamento proporzionalmente maggiori rispetto agli altri Paesi dell'OCSE. Un'evidenza di questo fenomeno è fornita dai risultati dell'indagine annuale « *Doing Business* » della Banca mondiale, relativa alla « facilità di fare impresa » in 183 Paesi. In relazione all'indicatore « *paying tax* » l'Italia si posiziona al 134° posto; in particolare, il numero di ore annue dedicate, in media, da un'impresa ai pagamenti fiscali risulta pari a 285 ore a fronte delle 186 ore della media dell'OCSE.

- D) *Descrizione degli obiettivi (di breve, medio, lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.*

Il disegno di legge recante delega al Governo per la revisione del sistema fiscale mira a riordinare il sistema fiscale in un'ottica di maggiore razionalità ed equità, a contrastare i fenomeni dell'evasione, dell'elusione e dell'erosione fiscale e a rendere migliore il rapporto con i contribuenti in un contesto di reciproche fiducia e collaborazione.

L'obiettivo di riordinare il sistema fiscale passa attraverso:

la revisione del catasto, al fine di correggere le sperequazioni insite nelle attuali rendite con l'obiettivo ulteriore di riduzione delle aliquote a fronte della maggiorazione delle rendite. L'attività di revisione del catasto, da parte dei comuni e dell'Agenzia del territorio, è già in corso da alcuni anni, a seguito delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2005. Sono state avviate richieste di regolarizzazione di immobili che hanno prodotto 24.000

aggiornamenti della banca dati catastale, comportando un incremento della rendita catastale pari a circa 48 milioni di euro;

l'introduzione di un'unica imposta per imprese e per professionisti, la razionalizzazione del settore dei giochi pubblici, un intervento in materia di fiscalità ambientale destinato a introdurre nuove forme di prelievo, il riordino del settore delle « *tax expenditure* » e dell'istituto del 5 per mille; la revisione delle spese fiscali che appaiono superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche viene effettuata ferma restando la prioritaria tutela della famiglia, della salute e delle persone economicamente o socialmente svantaggiate.

L'obiettivo di migliorare il rapporto con il contribuente si raggiunge regolamentando l'abuso del diritto e l'elusione fiscale, incrementando la cooperazione tra imprese e amministrazione, ampliando l'assistenza ai contribuenti, soprattutto se persone fisiche, rivedendo il meccanismo degli « *interpelli* », rivedendo la tipologia e l'entità degli adempimenti richiesti, rafforzando il contraddittorio procedimentale e revisionando il sistema sanzionatorio.

Propedeutica al contrasto all'evasione fiscale è l'individuazione di una metodologia di rilevazione basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando criteri trasparenti e stabili nel tempo, avallati da esperti scientifici. L'utilizzo « *integrato* » delle banche dati pubbliche, la tracciabilità dei pagamenti e l'utilizzo della fatturazione elettronica sono, invece, i principali strumenti che si intende rafforzare per dare nuova linfa alla lotta all'evasione. Tra gli obiettivi del contrasto dell'evasione si persegue anche il miglioramento dell'equità e raggiungimento di un sistema fiscale più neutrale che rafforza l'efficienza economica.

Per dare effettività al sistema tributario sono, infine, previste la revisione delle sanzioni penali e amministrative e misure tese a velocizzare il contenzioso.

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

Primo destinatario dell'intervento regolatorio è il Governo stesso, chiamato alla predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega.

Destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio sono tutti i contribuenti in quanto la legge delega interviene nei diversi settori della fiscalità.

SEZIONE 2 – PROCEDURE DI CONSULTAZIONE.

Sono ritenuti ancora validi i risultati raggiunti dai gruppi di lavoro di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2010 che ha previsto l'istituzione del « Tavolo per la riforma fiscale », « finalizzato all'acquisizione dei contributi degli Enti competenti nonché delle parti sociali interessate che hanno designato propri rappresentanti per la partecipazione ai lavori

preparatori ritenuti necessari per la redazione di un progetto di riforma dell'ordinamento fiscale ».

In particolare, i rapporti finali di tali gruppi di lavoro, che con il precedente Governo hanno avuto il compito di analizzare l'area dell'erosione fiscale, le caratteristiche dell'economia non osservata e del suo impatto sui flussi finanziari, il bilancio pubblico e la spesa pubblica, hanno costituito un quadro di riferimento tecnico.

Non sono state effettuate consultazioni con le parti sociali. Nel corso dell'elaborazione dei decreti legislativi il Governo avrà l'opportunità di servirsi degli apporti costruttivi delle parti sociali interessate alla riforma, assicurando una migliore aderenza alla realtà economica del Paese.

SEZIONE 3 — VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO.

Il non intervento comporterebbe:

il permanere dell'attuale sistema tributario, frutto di una stratificazione normativa e di interventi settoriali spesso dettati da necessità ed urgenza;

le attuali difficoltà di valutazione del fenomeno dell'evasione fiscale;

le conseguenti difficoltà di individuazione dei risultati dell'azione di contrasto all'evasione fiscale;

la « episodicità » degli interventi di tipo agevolativo.

Si ritiene, dunque, che l'opzione zero non assicuri il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento e non possa essere positivamente considerata data la sua inefficacia.

SEZIONE 4 — VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE.

Sulla base di considerazioni connesse all'efficacia attesa dell'intervento e all'impatto previsto sui destinatari si ritiene che l'unica opzione rilevante sia quella proposta.

SEZIONE 5 — GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA.

La scelta di adottare una legge recante delega al Governo risulta sicuramente vantaggiosa tenuto conto dell'elevata complessità della materia fiscale. Inoltre, la scelta della delega è anche finalizzata ad aprire una strada che consenta di raccogliere i contributi delle forze presenti in Parlamento anche mediante le audizioni che ordinariamente sono svolte dalle Commissioni.

A) *Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.*

La misurazione degli effetti è riportata nella relazione tecnica che accompagna il disegno di legge delega e comunque sarà effettuata in sede di predisposizione dei decreti legislativi.

B) *Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.*

L'adozione della revisione del sistema fiscale ha il vantaggio di favorire la stabilità, di correggere alcune criticità del sistema al fine di renderlo più equo e di assicurare migliori rapporti con i contribuenti.

La riduzione dell'incertezza in campo fiscale presenta il vantaggio di rendere più agevoli le decisioni di investimento degli imprenditori e il conseguente vantaggio di incrementare la crescita economica.

Dalle misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscali perseguite dall'intervento regolatorio l'effetto atteso è quello di:

ridurre la quota di evasione e di elusione fiscali attualmente presente nel Paese;

ampliare e approfondire l'azione di recupero della base imponibile sottratta a tassazione;

realizzare una più equa distribuzione del carico tributario.

La revisione del catasto dei fabbricati dovrebbe consentire di raggiungere una maggiore equità del prelievo nel settore immobiliare.

Il monitoraggio e il riordino dell'erosione fiscale dovrebbero permettere:

un miglior coordinamento fra le iniziative di riduzione dell'imponibile e dell'imposta e i programmi di spesa;

l'eliminazione della moltiplicazione degli interventi fiscali di favore rispetto alla medesima situazione economico-sociale.

La gestione del rischio fiscale è finalizzata a migliorare il rapporto tra amministrazione e contribuente.

La revisione degli adempimenti fiscali, oltre a consentire un'azione di accertamento più efficiente ed efficace, mira a ridurre i costi amministrativi dei contribuenti.

La revisione del sistema sanzionatorio mira a una maggior equità del meccanismo di irrogazione delle sanzioni incentrandolo sul principio di proporzionalità.

Il rafforzamento dei controlli è finalizzato all'utilizzo delle banche dati in modo integrato e a consentire il contraddittorio prima dell'emissione degli atti di accertamento.

C) *Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti.*

L'impianto della delega è volto a una generale semplificazione del sistema; la verifica circa gli obblighi informativi introdotti o

eliminati sarà comunque operata in sede di adozione dei decreti legislativi attuativi.

D) Eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate.

Dall'esame comparato dell'efficacia attesa dell'opzione zero e dell'opzione proposta è emerso che la prima non consentirebbe di risolvere i problemi alla base dell'intervento e, conseguentemente, non assicurerebbe il raggiungimento degli obiettivi che il Governo si propone.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Si considera che gli uffici finanziari sono già attrezzati per assorbire gli effetti della nuova regolazione.

SEZIONE 6 – INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO DEL MERCATO E DELLA COMPETITIVITÀ.

Perseguendo l'obiettivo dell'equità, vengono eliminate distorsioni e quindi il sistema economico viene reso più efficiente e competitivo.

Le maggiori stabilità e certezza nell'ordinamento fiscale che l'intervento regolatorio intende assicurare, nel consentire agli imprenditori di poter decidere più facilmente gli investimenti, incidono favorevolmente sul funzionamento del mercato e sulla competitività.

SEZIONE 7 – MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO.

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

La legge delega prevede la trasmissione dei decreti legislativi alle Camere ai fini dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Soggetto responsabile è l'amministrazione finanziaria nella sua interezza, intendendo per tale non soltanto quella centrale e le agenzie fiscali ma anche tutte le articolazioni dei diversi livelli di governo deputati all'attuazione della normativa fiscale. L'intervento in materia di evasione e di elusione fiscali, infatti, coinvolge non soltanto gli uffici che gestiscono la normativa tributaria, prevalentemente di fonte statale, ma anche e soprattutto gli uffici che sono responsabili delle attività di accertamento e di riscossione. In quest'ultimo contesto va tenuto presente che sono coinvolti non soltanto gli uffici amministrativi in senso proprio, ossia quelli la cui attività è interamente disciplinata da norme di diritto pubblico, ma anche quelli che, pur essendo articolazioni di enti di diritto privato, svolgono comunque un'attività finalizzata al perseguimento di interessi pubblici nell'ambito di strutture giuridicamente riconducibili ad enti pubblici e che quindi sono, sul piano sostanziale, anch'essi amministrazione pubblica. In questo contesto sono quindi coinvolti anche gli enti privati

che, a vario titolo (ad esempio il gruppo Equitalia) e a vario livello (ad esempio le società concessionarie della riscossione dei tributi locali), sono coinvolti nella gestione dei tributi.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

L'intervento regolatorio prevede che le norme fiscali devono essere pienamente conoscibili, non con riferimento, tuttavia, alla conoscibilità astratta della legge, già garantita dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, bensì a quella concreta, garantita dall'uso sempre più diffuso dei mezzi di informazione.

In particolare, sarà curata l'informazione al contribuente mediante il costante aggiornamento del sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché di quelli delle agenzie fiscali.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Per la definizione degli interventi di riordino, l'amministrazione finanziaria si avvale degli strumenti di monitoraggio e di controllo in materia già operativi nell'attuale sistema.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a VIR.

Sulla base delle disposizioni contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, recante la disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), l'amministrazione finanziaria effettuerà la verifica dell'intervento in esame; in particolare, la verifica del raggiungimento delle finalità sottese alla legge delega sarà attuata anche mediante l'attività di monitoraggio e di verifica degli effetti derivanti dai decreti legislativi, in quanto i principi e criteri direttivi della delega stessa costituiscono il fondamento e il limite delle norme delegate nonché il criterio interpretativo delle stesse, tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega.

DISEGNO DI LEGGE

—

CAPO I

DELEGA AL GOVERNO

ART. 1.

(Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, secondo i principi e criteri direttivi indicati nella presente legge.

CAPO II

DISPOSIZIONI GENERALI RIVOLTE ALL'EQUITÀ E ALLA RAZIONALITÀ DEL SISTEMA FISCALE

ART. 2.

(Revisione del catasto dei fabbricati).

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una revisione della disciplina relativa al catasto dei fabbricati attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita, applicando, in particolare, per le unità immobiliari urbane censite nel catasto dei fabbricati i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere procedure di collaborazione con i comuni nel cui territorio sono collocati gli immobili;

b) definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento;

c) operare con riferimento ai rispettivi valori medi ordinari espressi dal

mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

d) rideterminare le definizioni delle destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali, tenendo conto delle mutate condizioni economiche e sociali e delle conseguenti diverse utilizzazioni degli immobili;

e) determinare il valore patrimoniale medio ordinario secondo i seguenti parametri:

1) per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria, mediante un processo estimativo che:

1.1) utilizza il metro quadrato come unità di consistenza, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;

1.2) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale;

1.3) qualora i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche di cui al presente numero, applica la metodologia di cui al numero 2);

2) per le unità immobiliari a destinazione catastale speciale, mediante un processo estimativo che:

2.1) opera sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale;

2.2) qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, utilizza il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, e il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente;

f) determinare la rendita media ordinaria per le unità immobiliari mediante un processo estimativo che:

1) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, qualora sussistano dati consolidati nel mercato delle locazioni;

2) qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, mediante l'applicazione ai valori patrimoniali di specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

g) prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione dei parametri utilizzati per la definizione del valore patrimoniale e della rendita.

2. Il Governo è delegato, altresì, ad emanare, con i decreti legislativi di cui al comma 1, norme dirette a:

a) ridefinire le competenze e la composizione delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, assicurando la presenza in esse di rappresentanti dell'Agenzia del territorio, di professionisti e di docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, di esperti di statistica e di econometria, nonché di magistrati appartenenti rispettivamente alla giurisdizione ordinaria e amministrativa e alle commissioni tributarie, anche al fine di prevedere procedure pregiudiziali per la definizione delle controversie;

b) assicurare la collaborazione tra l'Agenzia del territorio e i comuni;

c) prevedere per l'Agenzia del territorio la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini professionali;

d) garantire, a livello nazionale da parte dell'Agenzia del territorio, l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza rispetto ai dati di mercato dei valori e dei redditi nei rispettivi ambiti territoriali;

e) utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio;

f) procedere alla ricognizione, al riordino, alla variazione e all'abrogazione delle norme vigenti che regolano il sistema catastale dei fabbricati;

g) individuare il periodo d'imposta dal quale sono applicate le nuove rendite e i nuovi valori patrimoniali;

h) prevedere, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzata ad evitare un aggravio del carico fiscale medio, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti.

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, per le attività previste dallo stesso articolo devono prioritariamente essere utilizzate le strutture e le professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

ART. 3.

(Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a:

a) definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a

tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando, a tal fine, criteri trasparenti e stabili nel tempo, dei quali deve essere garantita un'adeguata pubblicazione;

b) prevedere che i risultati siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;

c) istituire presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) una commissione, senza diritto a gettoni di presenza, rimborsi o compensi, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal predetto Istituto, dal Ministero dell'economia e delle finanze nonché dagli altri Ministeri e amministrazioni interessati.

2. Il Governo redige annualmente, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale.

ART. 4.

(Monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale).

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, il Governo redige altresì annualmente, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto sulle spese fiscali, intendendo per tali qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, sulla base di metodi e di criteri stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre amministrazioni interessate, senza diritto a gettoni di presenza, rimborsi o compensi.

2. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità di tutela della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente. Il Governo è altresì delegato a procedere, con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate con l'attuazione del presente articolo, alla razionalizzazione e alla stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti.

CAPO III

CONTRASTO DELL'EVASIONE E DELL'ELUSIONE FISCALE E REVISIONE DEL RAPPORTO TRA FISCO E CONTRIBUENTE

ART. 5.

(Disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale).

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, la revisione delle vigenti disposizioni antielusive al fine di introdurre il principio generale del divieto dell'abuso del diritto, esteso ai tributi non armonizzati, in applicazione dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire la condotta abusiva come uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta, ancorché tale condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione;

b) garantire la libertà di scelta del contribuente tra diverse operazioni com-

portanti anche un diverso carico fiscale e, a tal fine:

1) considerare lo scopo di ottenere indebiti vantaggi fiscali come causa prevalente dell'operazione abusiva;

2) escludere la configurabilità di una condotta abusiva se l'operazione è giustificata da ragioni extrafiscali non marginali; stabilire che costituiscono ragioni extrafiscali anche quelle che non producono necessariamente una redditività immediata dell'operazione ma rispondono ad esigenze di natura organizzativa e determinano un miglioramento strutturale e funzionale dell'azienda del contribuente;

c) prevedere l'inopponibilità degli strumenti giuridici di cui alla lettera a) all'amministrazione finanziaria e il conseguente potere della stessa di disconoscere il relativo risparmio di imposta;

d) disciplinare il regime della prova 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, prevedendo, invece, che gravi sul contribuente l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali alternative o concorrenti che giustifichino il ricorso a tali strumenti;

e) prevedere, a pena di nullità, una formale e puntuale individuazione della condotta abusiva nella motivazione dell'accertamento fiscale;

f) prevedere specifiche regole procedurali che garantiscano un efficace contraddittorio con l'amministrazione finanziaria e salvaguardino il diritto di difesa in ogni fase del procedimento di accertamento e in ogni stato e grado del giudizio tributario;

g) prevedere che, in caso di ricorso, le sanzioni e gli interessi sono riscuotibili dopo la sentenza della commissione tributaria provinciale.

ART. 6.

(Gestione del rischio fiscale, governance aziendale e tutoraggio).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme che prevedono forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, nonché, per i soggetti di maggiori dimensioni, la previsione di sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni.

2. Nell'introduzione delle norme di cui al comma 1 il Governo può, altresì, prevedere incentivi sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzioni delle eventuali sanzioni.

3. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni per revisionare e per ampliare il sistema di tutoraggio al fine di garantire una migliore assistenza ai contribuenti, in particolare a quelli di minori dimensioni e operanti come persone fisiche, per l'assolvimento degli adempimenti, per la predisposizione delle dichiarazioni e per il calcolo delle imposte.

4. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni per la revisione della disciplina degli interpelli, allo scopo di garantirne una maggiore omogeneità, anche ai fini di una migliore tutela giurisdizionale e di una maggiore tempestività nella redazione dei pareri.

ART. 7.

(Semplificazione).

1. Il Governo è delegato a provvedere, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1:

a) alla revisione sistematica dei regimi fiscali e al loro riordino, al fine di eliminare complessità superflue;

b) alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni, ovvero che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità;

c) alla revisione, a fini di semplificazione, delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei centri di assistenza fiscale e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'utilizzo dei sistemi informatici.

ART. 8.

(Revisione del sistema sanzionatorio).

1. Il Governo è delegato a procedere, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, alla revisione del sistema sanzionatorio penale secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo: la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, dando rilievo, tenuto conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa; l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie; la revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti; la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali.

2. Il Governo è delegato, altresì, a definire, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, la portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini, prevedendo che tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio

della denuncia, ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale, effettuato entro un termine correlato allo scadere del termine ordinario di decadenza.

ART. 9.

(Rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per il rafforzamento dei controlli, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) rafforzamento dei controlli mirati da parte dell'amministrazione finanziaria, utilizzando in modo appropriato e completo gli elementi contenuti nelle banche dati e prevedendo, ove possibile, sinergie con altre autorità pubbliche, al fine di migliorare l'efficacia delle metodologie di controllo;

b) previsione dell'obbligo di garantire l'assoluta riservatezza nell'attività conoscitiva e di controllo fino alla completa definizione dell'accertamento; effettiva osservanza, nel corso dell'attività di controllo, del principio di ridurre al minimo gli ostacoli al normale svolgimento dell'attività economica del contribuente, garantendo in ogni caso il rispetto del principio di proporzionalità; rafforzamento del contraddittorio nella fase di indagine e subordinazione dei successivi atti di accertamento e di liquidazione all'esaurimento del contraddittorio procedimentale;

c) potenziamento e razionalizzazione dei sistemi di tracciabilità dei pagamenti, prevedendo espressamente i metodi di pagamento sottoposti a tracciabilità;

d) potenziamento dell'utilizzo della fatturazione elettronica.

ART. 10.

(Revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1,

norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente, nonché per l'accrescimento dell'efficienza nell'esercizio dei poteri di riscossione delle entrate degli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di misure acceleratorie della definizione delle controversie di competenza delle commissioni tributarie, prevedendo a tal fine procedure pregiudiziali per la definizione delle liti di modesta entità;

b) estensione della conciliazione giudiziale alla fase di appello e al giudizio di revocazione;

c) miglioramento dell'efficienza delle commissioni tributarie attraverso una ridistribuzione territoriale del personale giudicante;

d) riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, al fine di assicurare, in particolare, certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei loro poteri di riscossione, competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle relative funzioni, nonché forme di garanzia sulla trasparenza, sull'effettività e sulla tempestività dell'acquisizione da parte degli enti locali delle entrate riscosse.

CAPO IV

REVISIONE DELLA TASSAZIONE IN FUNZIONE DELLA CRESCITA, DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE COMMERCIALI E DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE

ART. 11.

(Unificazione dell'imposizione sui redditi di impresa e di lavoro autonomo e previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1,

norme per la ridefinizione dell'imposizione sui redditi, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) assimilazione dell'imposizione su tutti i redditi d'impresa commerciale o di lavoro autonomo, compresi quelli prodotti in forma associata, dei soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta sul reddito delle società (IRES), assoggettandoli a un'imposta unica e, in particolare, prevedendo che siano deducibili dalla base imponibile della predetta imposta unica le somme prelevate dall'artista o professionista e dai soci o associati ovvero dall'imprenditore e dai soci e che le predette somme concorrano alla formazione del reddito complessivo imponibile ai fini dell'IRPEF dell'artista o professionista e dei soci o associati ovvero dell'imprenditore e dei soci;

b) istituzione, per i contribuenti di minori dimensioni, di regimi che prevedano il pagamento forfetario di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, purché con tendenziale invarianza dell'importo complessivo dovuto, coordinandoli con analoghi regimi vigenti;

c) previsione di possibili forme di opzionalità.

ART. 12.

(Razionalizzazione della determinazione del reddito di impresa e della produzione netta).

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per ridurre le incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta e per favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia, in applicazione delle raccomandazioni degli organismi internazionali e dell'Unione europea, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione di criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione

del bilancio, in particolare per determinare il momento del realizzo delle perdite su crediti, ed estensione del regime fiscale previsto per le procedure concorsuali anche ai nuovi istituti introdotti dalla riforma del diritto fallimentare e dalla normativa sul sovraindebitamento, nonché alle procedure similari previste negli ordinamenti di altri Stati;

b) revisione della disciplina impositiva riguardante le operazioni transfrontaliere, con particolare riferimento all'individuazione della residenza fiscale, al regime di imputazione per trasparenza delle società controllate estere e di quelle collegate, al regime di rimpatrio dei dividendi provenienti dagli Stati con regime fiscale privilegiato, al regime di deducibilità dei costi di transazione commerciale dei soggetti insediati in tali Stati, al regime di applicazione delle ritenute transfrontaliere, al regime di tassazione delle stabili organizzazioni all'estero e di quelle di soggetti non residenti insediate in Italia, nonché al regime di rilevanza delle perdite di società del gruppo residenti all'estero;

c) revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi, salvaguardando e specificando il concetto di inerenza e limitando le differenziazioni tra settori economici.

ART. 13.

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

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per il recepimento della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione, ai fini della semplificazione, dei sistemi speciali in

funzione della particolarità dei settori interessati;

b) attuazione del regime del gruppo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) previsto dall'articolo 11 della direttiva 2006/112/CE.

2. Il Governo è delegato, altresì, ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per la revisione delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali, sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote;

b) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari.

ART. 14.

(Fiscalità ambientale).

1. In considerazione delle politiche e delle misure adottate dall'Unione europea per lo sviluppo sostenibile e per la *green economy*, nonché della proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, di cui alla comunicazione COM(2011)169, il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, nuove forme di fiscalità, finalizzate a preservare e a garantire l'equilibrio ambientale e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici in funzione del contenuto di carbonio, adottando, in coerenza con le previsioni della predetta proposta di direttiva, il principio dell'esclusione dalla *carbon tax* dei settori regolati dalla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, e prevedendo che il gettito riveniente dall'introduzione

della *carbon tax* sia destinato prioritariamente al finanziamento del sistema di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili e degli interventi volti alla tutela dell'ambiente, in particolare alla diffusione delle tecnologie a basso contenuto di carbonio. La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi previsti dal presente articolo è coordinata con la data di recepimento, nei Paesi membri dell'Unione europea, della disciplina armonizzata stabilita in materia al livello della medesima Unione europea.

ART. 15.

(Giochi pubblici).

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, in applicazione dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) raccolta sistematica e organica delle disposizioni vigenti in funzione della loro portata generale ovvero della loro disciplina settoriale, anche di singoli giochi;

b) adeguamento delle disposizioni di cui alla lettera *a)* ai più recenti princìpi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti al livello dell'Unione europea;

c) coordinamento formale delle disposizioni raccolte ai sensi della lettera *a)* e abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali;

d) riordino delle disposizioni vigenti in materia di disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi, distinguendo espressamente quello di natura tributaria in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, nonché in materia di disciplina relativa alle corse ippiche.

2. Il Governo è inoltre delegato a prevedere, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme volte a:

a) introdurre specifiche disposizioni intese a prevenire, curare e recuperare i fenomeni di ludopatia, sulla base di linee di indirizzo tecnico-scientifiche e con la realizzazione di progetti specifici, finanziati con il gettito di idonee sanzioni, nonché vincolando a tale scopo una specifica quota del Fondo sanitario nazionale, da ripartire con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) in attuazione dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

b) prevedere disposizioni per contrastare forme di pubblicità del gioco non conformi a quello considerato lecito ai sensi della legislazione vigente e, comunque, per vietare su ogni mezzo di comunicazione forme di pubblicità ingannevole ovvero che non indichino, anche sui documenti rappresentativi, l'alea della vincita;

c) prevedere disposizioni per tutelare i minori dalla pubblicità dei giochi e per garantire comunque, anche contrastando diverse forme di attrazione, il rispetto del divieto di partecipazione a giochi con vincite di denaro, disciplinando altresì l'ubicazione dei locali adibiti a giochi pubblici nel territorio.

CAPO V

DISPOSIZIONI FINALI

ART. 16.

(Procedura).

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi

entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Il termine è prorogato di dieci giorni, su espressa richiesta delle Commissioni stesse al Presidente della rispettiva Camera, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora sia stata chiesta la proroga e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di dieci giorni. Trascorso il termine previsto per l'emissione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque emanato.

2. Il Governo è autorizzato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.

3. Nei decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione dei testi unici e delle disposizioni organiche che regolano le relative materie, provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

4. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 1, uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

ART. 17.

(Oneri finanziari).

1. Dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.

