

CAMERA DEI DEPUTATI N. 282

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CAUSI, MARCHI, BARGERÒ, BOCCUZZI, BONIFAZI, CAPOZZOLO, CARBONE, CARELLA, COLANINNO, COSCIA, DE MARIA, DE MENECH, MARCO DI MAIO, D'INCECCO, FEDI, FIANO, CINZIA MARIA FONTANA, FONTANELLI, FRAGOMELI, FREGOLENT, GIAMPAOLO GALLI, GINATO, GNECCHI, LORENZO GUERINI, GUTGELD, LEONORI, LODOLINI, MARANTELLI, MARTELLA, MISIANI, MOGHERINI, PELILLO, PETRINI, SALVATORE PICCOLO, PISTELLI, RIBAUDO, ROSTAN, SANGA, ZAPPULLA

Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale

Presentata il 15 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge delega il Governo a introdurre disposizioni per la riforma del sistema fiscale.

Nell'attuale congiuntura negativa, caratterizzata dall'instabilità dei mercati finanziari, le misure approntate per riequilibrare i conti pubblici non sempre si sono rivelate efficaci, con l'effetto di appesantire ulteriormente il debito pubblico esistente.

La crescita molto limitata dell'economia reale, accompagnata dall'instabilità dei mercati finanziari, dalla rigidità della spesa pubblica e dall'intervento di riequilibrio dei conti pubblici per il triennio 2012-2014, ha comportato un incremento

della pressione fiscale e della progressività marginale a carico dei redditi medio-bassi senza precedenti.

Il presente provvedimento ripropone ed attualizza il disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale presentato dal Governo Monti il 18 giugno 2012 (n. 5291) che è stato approvato in prima lettura dalla Camera ma che non ha concluso l'iter al Senato entro il termine della legislatura. Si tratta di un insieme di norme di manutenzione ordinaria e straordinaria degli istituti e degli strumenti del sistema tributario italiano volti agli obiettivi dell'equità, dell'efficienza e della crescita. Il Parlamento, nella passata legislatura, ha impiegato molto tempo e

molte risorse per arrivare al testo qui in larga parte riproposto, e nel corso della discussione si sono realizzate ampie condivisioni di merito, tanto che il voto con cui il provvedimento fu approvato dalla Camera andò al di là della maggioranza che allora sosteneva il Governo *pro tempore*.

Si tratta di un lavoro che sarebbe errato disperdere. In primo luogo, per il merito degli interventi, che vanno dalla certezza del diritto alla riforma del catasto, dalla semplificazione degli adempimenti alla riforma della tassazione del reddito delle microimprese, dal rafforzamento del contrasto all'evasione e all'erosione alla definizione di un meccanismo strutturale che destini le risorse recuperate alla riduzione della pressione fiscale sui redditi bassi e medio-bassi, dalla tassazione ambientale alla sperimentazione di forme di contrasto d'interesse. Ma anche, in secondo luogo, per il messaggio politico che viene dal fatto che il testo della delega ripreso ampiamente in questo provvedimento fu votato da un'ampia maggioranza sia dall'Assemblea della Camera che dalla Commissione di merito del Senato, dimostrando così la possibilità di trovare convergenza e condivisione fra forze politiche diverse su un tema, quello della politica tributaria, sul quale le contrapposizioni politiche hanno determinato una grande incertezza e instabilità normativa nel corso degli ultimi venti anni, contribuendo con ciò, al di là del giudizio di sostanza sulle diverse stagioni, a rendere l'Italia un Paese meno semplice e meno attrattivo di quanto non vorremmo che fosse per le attività di investimento, di impresa, di lavoro produttivo.

Le norme proposte non hanno l'obiettivo di disegnare un'organica riforma del sistema generale di tassazione. Esse vanno iscritte nel più realistico obiettivo della manutenzione e dell'innovazione di aspetti importanti e sensibili dell'intero sistema. E vanno valutate come intervento ulteriore, che si aggiunge ai tanti compiuti nel corso degli ultimi quindici mesi, a partire dal dicembre 2011: riforma della tassazione dei redditi di natura finanziaria, introdu-

zione di un aiuto alla crescita economica (ACE), introduzione di elementi di tassazione patrimoniale per le ricchezze di natura immobiliare e finanziaria, imposta sulle transazioni finanziarie, nuovi strumenti di contrasto all'evasione fiscale tramite un'accresciuta tracciabilità delle transazioni monetarie e del possesso di attività finanziarie.

Con il presente provvedimento il Governo è delegato ad attuare interventi migliorativi del sistema fiscale in termini di equità, certezza delle regole e semplificazione volti a correggere alcuni aspetti critici del nostro sistema tributario.

Un primo punto importante è 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'istaurazione 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.

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 procedimentali; 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, prevedendo 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 semplificazione 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 patrimonializza-

zione delle imprese, in continuità con l'aiuto alla crescita economica (ACE) che ha visto l'attuazione del decreto cosiddetto « Salva Italia » del Governo Monti di cui al decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

Gli obiettivi di equità e crescita economica possono essere perseguiti contestualmente quando, attraverso l'eliminazione di distorsioni presenti nel sistema tributario, se ne migliora la 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, oltre 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 ricognizioni 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.

Nel dettaglio, l'articolo 1 delega il Governo ad emanare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge una serie di decreti legislativi che dovranno disciplinare in via esecutiva gli istituti fiscali da «manutenere», secondo le indicazioni di massima contenute nella delega. I decreti dovranno altresì risultare in linea, *in primis*, con la legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente) e, in particolare, con il disposto dell'articolo 3 di tale provvedimento, che, come è noto, disciplina l'irretroattività delle norme tributarie. Si prevede poi il coordinamento con le norme sul federalismo fiscale e con le misure volte alla semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti e l'adeguamento ai principi dell'ordinamento dell'Unione europea. Di capitale

importanza, come disposizione programmatica, l'espressa indicazione, contenuta nel comma 7 dell'articolo 1, che gli emanandi decreti delegati non comporteranno nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate. A parità di gettito, ci sarà così la razionalizzazione del prelievo, nelle sue diverse forme, che potrà, sì determinare una redistribuzione dell'onere, ma non aumenti della pressione fiscale.

I commi da 2 a 6 dell'articolo 1 prevedono, per i decreti legislativi di attuazione, un doppio esame da parte delle Commissioni delle Camere competenti per materia e per i profili finanziari. Il secondo esame, riservato alle sole Commissioni competenti per materia, si svolgerà ove il Governo non ritenga di conformarsi ai pareri già espressi dalle suddette Commissioni, con l'emanazione, quindi, di nuovi pareri definitivi, che però non comporteranno la sospensione dell'*iter* del provvedimento. Si è previsto, nella parte procedimentale, che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmetta nuovamente i testi alle Camere — è, quindi, una procedura ulteriormente e maggiormente rafforzata — corredati, come si è opportunamente precisato, « dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione », così che il Parlamento possa esercitare la sua funzione di controllo e di indirizzo.

L'articolo 2 concerne la revisione del catasto dei fabbricati, vale a dire una serie di complesse disposizioni che determineranno, ovviamente con i connessi decreti legislativi, non solo la revisione dell'intero sistema di valutazione e misurazione delle unità immobiliari urbane, ma, e qui è la novità, anche la determinazione del valore delle unità stesse, non più secondo il numero dei vani, bensì in base alla superficie in metri quadrati. La differenza è sostanziale e comporterà un impegno rilevantisimo per l'amministrazione finanziaria, sia per l'imponente numero delle unità immobiliari urbane sia perché si dovranno rideterminare i moltiplicatori e le connesse normative per la determinazione dell'IMU e delle imposte sui trasfe-

rimenti (compravendita, successioni, eccetera). Il tutto ad invarianza di gettito.

L'articolo 3 detta norme per la disciplina dell'abuso di diritto e sull'elusione, la semplificazione degli adempimenti, la revisione del sistema sanzionatorio, del contenzioso tributario e della riscossione per gli enti locali. L'abuso di diritto viene qui definito, in armonia anche con le indicazioni delle norme comunitarie, come l'uso distorto di strumenti giuridici al fine di un risparmio d'imposta che, quale indebito vantaggio fiscale, deve essere causa prevalente dell'operazione. La norma ha valenza per tutte le imposte e non più quindi per le sole imposte dirette.

La lettera *b)* del comma 1 consente finalmente al contribuente, nel rispetto anche della normativa civilistica, di scegliere la strada più consona alle sue esigenze, anche se questa scelta determina, *per accidens*, una minore imposizione. Per le imprese e soprattutto per gli investitori esteri si tratta di un passo importante. La certezza delle norme tributarie è elemento essenziale per le imprese: l'investitore, specie quello estero, deve poter conoscere con esattezza il carico fiscale che incomberà sulle sue aziende. La possibilità oggi esistente che operazioni lineari e soprattutto non fraudolente vengano poi riprese a tassazione quali operazioni inficiate dal dubbio dell'abuso di diritto può comportare il no all'operazione e al relativo investimento. E ciò in quanto oggi le contestazioni sul tema in argomento traggono origine anche da indirizzi secondo cui il contribuente deve intraprendere la strada fiscalmente più onerosa, perché sarebbe in ogni caso prevalente il « risparmio d'imposta » quand'anche in presenza di ragioni economiche di tutto rispetto.

È inoltre prevista la revisione delle norme del sistema sanzionatorio, che dovrà contenere la definizione e la distinzione, oggi ancora incerta, tra l'elusione e l'evasione, con particolare riferimento all'applicabilità a tali fattispecie delle sanzioni penali. Andrà altresì affrontato e risolto il problema della infedele dichiarazione, oggi sanzionata penalmente anche per tutte quelle ipotesi ove risulti assente

un qualsiasi intento fraudolento. La norma attuale potrebbe portare a giudizio un contribuente unicamente per aver imputato un costo o un ricavo fuori competenza. Così pure vi sarà la revisione dei criteri per il raddoppio dei termini di accertamento in presenza di fattispecie penalmente rilevante. Tale raddoppio si verificherà in presenza di effettivo invio della denuncia ex articolo 331 del codice di procedura penale, in termini ben precisi. La successiva norma dovrebbe porre nel nulla l'ipotesi secondo cui il raddoppio dei termini sarebbe consentito indipendentemente dalla denuncia penale o dall'inizio della stessa, ma unicamente in presenza di fatti o atti che comportano l'obbligo della denuncia.

Il comma 8 dell'articolo 2 prevede una delega al Governo ad introdurre norme volte a riformare l'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) sulla base di principi e criteri direttivi specificatamente elencati a valere sul Fondo di cui all'articolo 2, comma 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, alimentato dalle risorse rese effettivamente disponibili dalla lotta all'evasione fiscale.

In particolare i decreti attuativi devono prevedere: *a)* la riduzione dell'aliquota relativa al primo scaglione e al terzo scaglione di reddito; *b)* il mantenimento di un regime delle agevolazioni fondato sul sistema delle detrazioni e concentrazione delle agevolazioni sulle detrazioni da lavoro e per il sostegno dei carichi familiari; *c)* l'attenuazione della decrescenza della detrazione da lavoro.

L'articolo 3 inoltre prevede norme per il miglioramento dei rapporti tra il fisco e il contribuente con la revisione e l'ampliamento dei sistemi cosiddetti di tutoraggio con riduzione degli adempimenti per coloro che utilizzeranno tali nuovi sistemi (e quindi un *bonus*). In particolare viene qui previsto che i grandi contribuenti, cioè quelli con volume d'affari superiore a 150 milioni annui, debbano costituire apposite strutture interne per la gestione del « rischio fiscale ». Le disposizioni ulteriori

dell'articolo prevedono in sintesi la riforma dei sistemi fiscali con specifico riferimento alla semplificazione degli adempimenti; per la migliore e più semplice riscossione delle entrate tributarie; per il più rapido funzionamento delle commissioni tributarie ed infine, nuove disposizioni per il contenzioso tributario.

L'articolo 4 introduce una serie di norme che disciplinano l'istituzione di un nuovo sistema d'imposta sui redditi delle imprese individuali anche prodotti in forma associata, nuovo sistema che nella relazione viene nomata IRI (imposta sul reddito imprenditoriale). In pratica, si vogliono creare in capo all'imprenditore due sistemi di tassazione: il primo, per i redditi commerciali da tassare con le norme dell'IRES (imposta sui redditi societari) e con aliquota oggi non precisata; il secondo, per redditi soggetti alla consueta normativa IRPEF, vale a dire per le somme prelevate dal contribuente dai redditi commerciali. Da notare che, in base all'originario testo già discusso alla Camera, potevano essere assoggettati a tale nuova disciplina anche i redditi professionali, ipotesi non più presente nel testo in esame. Vengono poi previste norme per la razionalizzazione del reddito d'impresa, delle operazioni transfrontaliere, del regime delle perdite su crediti, di quello degli ammortamenti e, di particolare rilevanza per la normativa oggi in vigore, che non brilla certo per eccessiva chiarezza, la revisione delle società cosiddette di comodo e del regime dei beni assegnati ai soci. Il secondo blocco di disposizioni, di cui ai commi 6 e 7, consentirà di procedere al riordino del complesso sistema dei giochi, che ha avuto, purtroppo a mio avviso, un'impennata incredibile negli ultimi anni con entrate tributarie di importante entità. L'ultima parte dell'articolo prevede il riordino e il rilancio del settore ippico, anche con l'apporto di risorse da prelevarsi dalle scommesse in tale settore. Alcune brevi considerazioni finali. Come già detto, si tratta di una massa imponente di indicazioni che dovranno trovare attuazione completa con un non indifferente lavoro da parte sia del Governo che dell'amministrazione finanziaria, con tempistica diversa a

secondo dei settori. Mentre si ipotizza per le normative catastali un periodo forse pluriennale, per tutte le altre si auspica un breve termine. Le nuove norme sicuramente contribuiranno ad un miglioramento non solo della normativa, ma anche dei rapporti tra fisco e contribuente, il tutto tenendo ferma la previsione fondamentale dell'invarianza assoluta del carico tributario complessivo.

L'articolo 5 prevede infine una delega per il Governo sulla fiscalità ambientale, strettamente correlata alle politiche e alle misure adottate dall'Unione europea per lo sviluppo sostenibile e per la *green economy*, volta ad introdurre, tramite decreti attuativi, nuove forme di fiscalità, finalizzate a preservare e a garantire l'equilibrio ambientale, e a rivedere la disciplina delle

accise sui prodotti energetici, anche in funzione del contenuto di carbonio, in conformità con i principi che verranno adottati con l'approvazione della modifica della direttiva 2003/96/CE in sede comunitaria, prevedendo che il maggior gettito sia destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro, e al finanziamento delle tecnologie a basso contenuto di carbonio, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alle fonti di energia rinnovabili. La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi previsti dallo stesso articolo 5 è coordinata con la data di recepimento, nei Paesi membri dell'Unione europea, della disciplina armonizzata stabilita dalla proposta di direttiva richiamata.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, procedura e disposizione finanziaria).

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. I decreti legislativi sono adottati secondo i principi e criteri direttivi indicati nella presente legge nel rispetto dei principi dello statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, con particolare riferimento all'articolo 3, in materia di efficacia temporale delle norme tributarie, e in coerenza con quanto stabilito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, nonché con gli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti e di adeguamento ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di dieci giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora la proroga sia concessa, i termini per l'emanazione dei decreti legislativi sono prorogati di dieci giorni. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato.

3. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

4. 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.

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 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.

6. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura di cui al presente articolo, 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.

7. Dai decreti legislativi di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.

ART. 2.

(Revisione del catasto dei fabbricati, stime e monitoraggio dell'evasione fiscale e disposizioni in materia di erosione fiscale).

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

revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati su tutto il territorio nazionale, 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) assicurare, ai sensi della legislazione vigente, il coinvolgimento dei comuni nel cui territorio sono collocati gli immobili, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti;

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

c) operare con riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai 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 anche all'interno di uno stesso comune;

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;

3) per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico e artistico, come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, mediante un processo estimativo che:

3.1) considera i particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione;

3.2) considera il complesso di vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione e al restauro;

3.3) considera l'apporto alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico nazionale;

4) per le unità immobiliari colpite da eventi sismici o da altri eventi calamitosi, mediante un processo estimativo che tenga conto delle condizioni di inagibilità o inutilizzabilità determinate da tali eventi;

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 patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento.

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

a) ridefinire le competenze delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, anche al fine di validare le funzioni statistiche di cui al comma 1, lettera e), numero 1), numero 1.2), e lettera f), numero 1), e di prevedere procedure pregiudiziali per la definizione delle controversie, e modificare la loro composizione, assicurando la presenza in esse di rappresentanti dell'Agenzia del territorio e di rappresentanti degli enti locali, i cui criteri di nomina sono fissati d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, 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;

b) assicurare la collaborazione tra l'Agenzia del territorio e i comuni, con particolare riferimento alla raccolta e allo scambio delle informazioni necessarie alla elaborazione dei valori patrimoniali e delle rendite, introducendo piani operativi, concordati tra comuni o gruppi di comuni e l'Agenzia, volti a stabilire modalità e tempi certi per il rispetto di tali piani;

c) prevedere per l'Agenzia del territorio la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini professionali nonché di utilizzare i dati e le informazioni sugli immobili posseduti, forniti direttamente dai contribuenti;

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 dei valori e dei redditi rispetto ai dati di mercato nei rispettivi ambiti territoriali;

e) utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, nel quadro della collaborazione tra i comuni e l'Agenzia del territorio, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, compresi quelli telematici, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio;

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

g) individuare, a conclusione del complessivo processo di revisione catastale, il periodo d'imposta dal quale sono applicati le nuove rendite e i nuovi valori patrimoniali;

h) garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale unica (IMU), tenendo conto, nel caso delle detrazioni relative all'IMU, delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e della composizione del nucleo familiare, come rappresentate nell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE);

i) prevedere specifiche regole procedurali che garantiscano, in sede di revisione generale del catasto, la possibilità per il contribuente di richiedere, in sede di autotutela, una rettifica delle

nuove rendite attribuite con obbligo di risposta entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza;

l) prevedere, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, l'aggiornamento delle modalità di distribuzione dei trasferimenti perequativi attraverso i fondi di riequilibrio e i fondi perequativi della finanza comunale;

m) garantire, oltre a quanto previsto alle lettere *h)* e *l)*, il coordinamento con le disposizioni attuative della legge 5 maggio 2009, n. 42.

3. Dall'attuazione dei commi 1 e 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, per le attività previste dai medesimi commi 1 e 2 devono prioritariamente essere utilizzate le strutture e le professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

4. 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 pubblicizzazione;

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

c) istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate; la commissione, che si avvale del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e

delle autonomie locali, redige un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, al fine di:

1) diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

2) valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, effettuando una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva e assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

3) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;

4) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva;

5) individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali;

d) definire le linee di intervento per favorire l'emersione di base imponibile, anche attraverso l'emanazione di disposizioni per l'attuazione di misure finalizzate al contrasto d'interessi fra contribuenti, selettivo e con particolare riguardo alle aree maggiormente esposte al mancato rispetto dell'obbligazione tributaria, definendo attraverso i decreti legislativi di attuazione le più opportune fasi applicative e le eventuali misure di copertura finanziaria nelle fasi di implementazione.

5. Il Governo redige annualmente un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, da presentare al Parlamento contestualmente al Documento di economia e finanza di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e

successive modificazioni, distinguendo tra imposte riscosse e accertate nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione delle dichiarazioni; il rapporto indica, altresì, le strategie per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva, le aggiorna e confronta i risultati con gli obiettivi evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5, il Governo redige altresì annualmente un rapporto allegato al disegno di legge di bilancio, un rapporto sulle spese fiscali, intendendosi per tale 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, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, 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.

7. 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 dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da imprese minori e dei redditi da pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente. Il Governo assicura con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate anche con l'attuazione del

comma 6 e del presente comma, 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.

8. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad introdurre, a valere sulle risorse rivenienti dal Fondo di cui all'articolo 2, comma 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, norme volte a riformare l'imposta sui redditi delle persone fisiche sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riduzione dell'aliquota relativa al primo scaglione e al terzo scaglione di reddito;

b) mantenimento di un regime delle agevolazioni fondato sul sistema delle detrazioni e concentrazione delle agevolazioni sulle detrazioni da lavoro e per il sostegno dei carichi familiari;

c) attenuazione della decrescenza della detrazione da lavoro.

ART. 3.

(Disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale, tutoraggio, semplificazione, revisione del sistema sanzionatorio e revisione del contenzioso e della riscossione degli enti locali).

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 unificarle al principio generale del divieto dell'abuso del diritto, 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 comportanti 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 giustificano il ricorso a tali strumenti;

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

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 tributario.

2. 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.

3. Il Governo è altresì delegato a prevedere, nell'introduzione delle norme di cui al comma 2, incentivi sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzioni delle eventuali sanzioni, nonché forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata.

4. 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, nonché al fine di assisterli nel processo di consolidamento della capacità fiscale correlato alla crescita e alle caratteristiche strutturali delle imprese.

5. Nell'introduzione delle norme di cui al comma 4 il Governo prevede l'istituzione di forme premiali, consistenti in una riduzione degli adempimenti, in favore dei contribuenti che aderiscano ai meccanismi di tutoraggio.

6. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni volte ad ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità della lotta all'evasione fiscale e contributiva e con quella di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, in particolare:

a) semplificando gli adempimenti amministrativi e patrimoniali a carico dei contribuenti che intendono avvalersi del predetto istituto;

b) consentendo al contribuente, anche ove la riscossione del debito sia concentrata nell'atto di accertamento, di richiedere la dilazione del pagamento prima

dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove dimostri di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

7. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, disposizioni per la revisione generale 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.

8. 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 anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, ovvero a quelli 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, avendo anche riguardo alla tempestività dei versamenti delle addizionali comunali e regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

9. 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, per i quali non possono comunque

essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; 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, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità; l'estensione, ai beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari, della possibilità, per l'autorità giudiziaria, di affidare in custodia giudiziale tali beni agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative.

10. 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, fatti comunque salvi gli effetti degli atti di controllo già notificati alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi.

11. 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, con particolare rafforzamento del contrasto delle frodi carosello, nonché

degli abusi nelle attività di incasso e trasferimento di fondi (*money transfer*) e di trasferimento di immobili;

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 e promuovendo adeguate forme di coordinamento con i Paesi esteri, in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea;

d) potenziamento dell'utilizzo della fatturazione elettronica.

12. 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) ampliamento dell'istituto della conciliazione giudiziale relativamente alle controversie tributarie di competenza delle commissioni tributarie;

b) miglioramento dell'efficienza delle commissioni tributarie attraverso la ridistribuzione territoriale del personale giudicante;

c) riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia, al fine di:

1) assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, rivedendo la normativa vigente e

coordinandola in un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;

2) assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento o di servizio, l'introduzione di adeguati strumenti di controllo, anche ispettivo, la pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati e l'allineamento degli oneri e dei costi secondo le modalità e nella misura massima stabilite dall'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni;

3) prevedere l'affidamento dei predetti servizi nel rispetto della normativa europea, nonché l'adeguata valorizzazione e messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le aziende del gruppo Equitalia, anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso;

4) assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti;

5) prevedere un codice deontologico dei soggetti affidatari dei servizi di riscossione e degli ufficiali della riscossione, da adottare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

6) prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari dei servizi;

d) rafforzamento, costante aggiornamento, piena informatizzazione e condivisione tra gli uffici competenti dei meccanismi di monitoraggio e analisi statistica circa l'andamento, in pendenza di giudizio, e circa gli esiti del contenzioso tributario, al fine di assicurare la tempestività, l'omogeneità e l'efficacia delle scelte dell'amministrazione finanziaria in merito alla gestione delle controversie, nonché al fine di verificare la necessità di eventuali revisioni degli orientamenti interpretativi dell'amministrazione stessa, ovvero di interventi di modifica della normativa tributaria vigente;

e) progressivo superamento del principio della compensazione delle spese all'esito del giudizio;

f) previsione della non pignorabilità dei beni mobili strumentali all'esercizio di arti, imprese e professioni, necessari al proseguimento dell'attività economica;

g) ampliamento delle possibilità di rateizzazione, in connessione a comprovate situazioni di difficoltà finanziaria, e riduzione delle sanzioni in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi.

ART. 4.

(Revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni; razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e di imposte indirette; giochi pubblici).

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 al regime dell'imposta sul reddito delle società (IRES) del-

l'imposizione sui redditi di impresa, compresi quelli prodotti in forma associata dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), assoggettandoli a un'imposta sul reddito imprenditoriale, con aliquota proporzionale allineata a quella dell'IRES, e prevedendo che siano deducibili dalla base imponibile della predetta imposta le somme prelevate dall'imprenditore e dai soci e che le predette somme concorrano alla formazione del reddito complessivo imponibile ai fini dell'IRPEF dell'imprenditore e dei soci;

b) istituzione di regimi semplificati per i contribuenti di minori dimensioni, nonché, per i contribuenti di dimensioni minime, di regimi che prevedano il pagamento forfetario di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute, purché con invarianza dell'importo complessivo dovuto, prevedendo eventuali differenziazioni in funzione del settore economico e del tipo di attività svolta, con eventuale premialità per le nuove attività produttive, comprese eventuali agevolazioni in favore dei soggetti che sostengono costi od oneri per il ricorso a mezzi di pagamento tracciabili, coordinandoli con analoghi regimi vigenti e con i regimi della premialità e della trasparenza previsti dall'articolo 10 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni;

c) previsione di possibili forme di opzionalità.

2. Nell'ambito dell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo chiarisce la definizione di autonoma organizzazione, adeguandola ai più consolidati principi desumibili dalla fonte giurisprudenziale, ai fini dell'assoggettabilità all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) dei professionisti e dei piccoli imprenditori.

3. 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 dei lavoratori all'estero, 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;

d) revisione, razionalizzazione e coordinamento della disciplina delle società di comodo e del regime dei beni assegnati ai soci o ai loro familiari, nonché delle norme che regolano il trattamento dei cespiti in occasione dei trasferimenti di proprietà, con l'obiettivo, da un lato, di evitare vantaggi fiscali dall'uso di schermi societari per utilizzo personale di beni aziendali o di società di comodo e, dal-

l'altro, di dare continuità all'attività produttiva in caso di trasferimento della proprietà, anche tra familiari.

4. 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.

5. 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 e delle altre imposte di trascrizione e di trasferimento, nonché delle imposte 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;

c) coordinamento con le disposizioni attuative della legge 5 maggio 2009, n. 42.

6. 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, riunendo tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi.

7. Il riordino di cui al comma 6 è effettuato nel rispetto dei seguenti principi 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, e loro adeguamento ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea, nonché all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile, con abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali;

b) riserva alla legge ordinaria o agli atti aventi forza di legge ordinaria, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione, delle materie riguardanti le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e la misura dell'imposta;

c) disciplina specifica dei singoli giochi, definizione delle condizioni generali di gioco e delle relative regole tecniche, anche d'infrastruttura, con provvedimenti direttoriali generali;

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 e di disciplina relativa agli obblighi di rendicontazione;

e) definizione delle competenze in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi autorizzati all'offerta di giochi pubblici con vincita in denaro, per le tipologie di controlli da effettuare nei medesimi esercizi, al fine di garantire regole trasparenti ed univoche da attuare in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, e per la salvaguardia dei profili di pianificazione urbanistica e la valutazione dell'impatto sociale propri delle amministrazioni comunali;

f) revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate;

g) anche al fine di contrastare più efficacemente il gioco illegale e le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici, rafforzamento della disciplina in materia di trasparenza e di requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti che, direttamente o indirettamente, controllino o partecipino al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici, nonché degli esponenti aziendali, prevedendo altresì specifiche cause di decadenza dalle concessioni o cause di esclusione dalle gare per il rilascio delle concessioni;

h) riordino ed implementazione delle disposizioni vigenti relative ai controlli e all'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, al fine di rafforzare l'efficacia preventiva e repressiva nei confronti dell'evasione e delle altre violazioni in materia, ivi comprese quelle concernenti il rapporto concessorio;

i) riordino e implementazione del vigente sistema sanzionatorio, penale ed amministrativo, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco *on-line*;

l) razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco, a partire da quello praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni; revisione della disciplina delle licenze di pubblica sicurezza, di cui al predetto testo unico, idonea a garantire, previa definizione delle situazioni controverse, controlli più efficaci ed efficienti in ordine all'effettiva titolarità di provvedimenti unitari che abilitano in via esclusiva alla funzione di raccolta lecita del gioco.

ART. 5.

(Fiscalità ambientale).

1. In considerazione delle politiche e delle misure adottate dall'Unione europea per lo sviluppo sostenibile e per la *green*

economy, 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, anche in funzione del contenuto di carbonio, in conformità con i principi che verranno adottati con l'approvazione della proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE di cui alla comunicazione COM (2011) 169, del 13 aprile 2011, prevedendo che il maggior gettito sia destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro, e al finanziamento delle tecnologie a basso contenuto di carbonio, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alle fonti di energia rinnovabili. La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi adottati in attuazione del presente articolo è coordinata con la data di recepimento, negli Stati membri dell'Unione europea, della disciplina armonizzata stabilita dalla citata proposta di direttiva.

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17PDL0005320