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

A.C. 5291

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del progetto di legge	5291
Titolo	Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita
Iniziativa	governativa
Numero di articoli	17
Date:	
<i>presentazione o trasmissione alla Camera</i>	15 giugno 2012
<i>assegnazione</i>	3 luglio 2012
Commissione competente	VI Finanze
Sede	Referente
Pareri previsti	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1- <i>bis</i> , del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), III Affari esteri, V Bilancio, VII Cultura, VIII Ambiente, X Attività produttive, XII Affari sociali, XIV Politiche dell'Unione europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Il **disegno di legge** reca (**articolo 1**) una **delega al governo** ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in commento, uno o più decreti legislativi, recanti la **revisione del sistema fiscale**.

La relazione illustrativa chiarisce che la delega è volta a perseguire gli stessi obiettivi di crescita ed equità già messi in campo attraverso il decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetto SalvaItalia). La proposta di riforma non si pone quindi come un intervento radicale, volto ad attuare un particolare modello teorico di *tax design*, ma intende intervenire per **correggere alcuni aspetti critici del sistema** per renderlo più **favorevole alla crescita e all'equità**.

Attraverso la **riforma del catasto degli immobili (articolo 2)** si intende invece correggere le sperequazioni insite nelle attuali rendite, accentuate dall'aumento generalizzato disposto con il decreto-legge n. 201 del 2011. Tra i principi e criteri direttivi da applicare per la determinazione del valore catastale delle unità immobiliari urbane censite al catasto fabbricati la delega indica, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali del mercato immobiliare, nonché la determinazione del valore patrimoniale utilizzando la superficie dell'unità immobiliare in luogo del numero dei vani attualmente utilizzato.

Tra gli **obiettivi** delineati dal governo emerge inoltre la **certezza del sistema tributario**, da perseguire attraverso la **definizione dell'abuso del diritto (articolo 5)**, la **revisione delle sanzioni penali e amministrative (articolo 8)**, che deve essere attuata secondo criteri di predeterminazione e proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, dando rilievo alla configurazione del reato tributario per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e utilizzo di documentazione falsa; la **revisione** del regime della **dichiarazione infedele**; la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi, ovvero di applicare **sanzioni**

amministrative anziché penali. Si intende inoltre attuare una **semplificazione sistematica dei regimi fiscali** e degli adempimenti “inutilmente complessi” (**articolo 7**). E' quindi previsto il **miglior funzionamento del contenzioso** attraverso lo snellimento dell'arretrato e l'estensione della **conciliazione giudiziale** alla fase di appello e al giudizio di revocazione nonché il **riordino della riscossione delle entrate locali** secondo criteri di certezza, efficienza ed efficacia, di competitività e di trasparenza (**articolo 10**).

La riforma fiscale è anche orientata a proseguire il **contrasto all'evasione e all'elusione** nonché al **riordino dei fenomeni di erosione fiscale** (cosiddette *tax expenditures*, **articolo 4**), con l'obiettivo di eliminare distorsioni e rendere più efficiente il sistema economico. A questo fine sono previste misure volte a definire metodologie di **stima dell'evasione** e di monitoraggio dei risultati della lotta all'evasione stessa (**articolo 3**), nonché norme volte alla costruzione di un **migliore rapporto tra fisco e contribuenti** attraverso forme di comunicazione e cooperazione rafforzata (**articolo 6**). Le imprese di maggiori dimensioni dovranno costituire sistemi aziendali strutturati di **gestione e controllo del rischio fiscale**, con una chiara attribuzione di responsabilità nel sistema dei controlli interni. A fronte di ciò saranno previsti minori adempimenti per i contribuenti, con la riduzione delle eventuali sanzioni.

L'**articolo 9** indica quindi i principi e i criteri da perseguire nell'introduzione di norme volte al **rafforzamento dei controlli fiscali**. Si intende dunque prevedere il rafforzamento dei controlli mirati, possibilmente in sinergia con altre autorità pubbliche. Si prevede l'obbligo di garantire la riservatezza nell'attività conoscitiva e di controllo fino alla completa definizione dell'accertamento il quale, deve essere ispirato al principio di riduzione al minimo degli ostacoli al normale svolgimento dell'attività economica del contribuente. Deve inoltre essere rispettato il principio di proporzionalità e rafforzato il contraddittorio con il contribuente. Si prevede poi che, nella riforma dell'attività di controllo, siano espressamente previsti i metodi di pagamento sottoposti a **tracciabilità** e che sia potenziato l'utilizzo della **fatturazione elettronica**.

L'**articolo 11** reca i principi e i criteri direttivi cui deve uniformarsi il governo nell'introdurre norme per la **ridefinizione** dell'imposizione sui **redditi di impresa**: in particolare, i decreti legislativi devono prevedere l'assimilazione dell'imposizione su tutti i redditi d'impresa commerciale o di lavoro autonomo, da assoggettare a un'imposta unica; devono disporre l'introduzione di regimi forfettari per i contribuenti di minori dimensioni, coordinandoli con analoghi regimi vigenti; devono introdurre forme di opzionalità per i contribuenti.

Allo stesso tempo, la **revisione del reddito d'impresa** è volta a migliorare la certezza e la stabilità del sistema fiscale (**articolo 12**). In particolare si prescrive l'introduzione di norme volte a ridurre le incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta e per favorire l'**internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia**, l'introduzione di criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione del bilancio, estendendo il regime fiscale previsto per le procedure concorsuali anche ai nuovi istituti introdotti dalla riforma fallimentare e dalla normativa sul sovraindebitamento; la revisione della disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere; la revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi.

L'attuazione della delega in materia di **IVA** deve avvenire attraverso la **semplificazione dei sistemi speciali** e l'attuazione del **regime del gruppo IVA** (**articolo 13**). Allo stesso tempo, il governo è delegato ad introdurre norme per la revisione delle **altre imposte indirette**, attraverso la semplificazione degli adempimenti, la razionalizzazione delle aliquote nonché l'accorpamento o la soppressione di fattispecie particolari.

Le misure in materia di **tassazione ambientale** (**articolo 14**) sono ritenute necessarie sia sotto il profilo della **riduzione delle emissioni nocive** che per consentire una **migliore distribuzione del carico fiscale**, più compatibile con uno sviluppo sostenibile. Al fine di migliorare la qualità del prelievo tributario negli Stati membri, la Commissione europea ha indicato proprio le imposte ambientali, insieme a quelle sui consumi e sulla proprietà, tra gli strumenti in grado di attuare una

redistribuzione virtuosa della composizione del prelievo, con impatto positivo sulla crescita (*Annual Growth Survey*, 2011).

L'**articolo 15** reca la delega al governo **in materia di giochi pubblici**, nell'ambito della quale sono previste - oltre ad una raccolta sistematica della disciplina e ad un riordino del prelievo erariale sui singoli giochi - specifiche disposizioni volte, tra l'altro, a **tutelare i minori dalla pubblicità** dei giochi e 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 dalle sanzioni.

L'**articolo 16** reca le **norme procedurali** per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega - per i quali è prevista l'espressione dei pareri parlamentari - mentre l'**articolo 17** reca la norma di **invarianza finanziaria**.

Relazioni allegare

Il disegno di legge è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi di impatto della regolamentazione e dall'analisi tecnico-normativa.

Necessità dell'intervento con legge

Il ddl interviene su materia coperta da riserva di legge ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, il quale stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

Si tratta, peraltro, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, di una **riserva relativa e non assoluta**, ritenendosi sufficiente che la legge determini il presupposto, i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota del tributo, o almeno i criteri per la determinazione della base imponibile e dell'aliquota.^[1]

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il ddl è riconducibile alla **materia tributaria** che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, è assegnata alla competenza esclusiva dello **Stato**. Allo Stato è altresì assegnata in via esclusiva la **perequazione delle risorse finanziarie**.

Le **regioni** - ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 - hanno potestà legislativa concorrente in materia di **coordinamento della finanza pubblica** e del sistema tributario; hanno inoltre potestà legislativa in materia di **tributi regionali e locali**, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge statale di coordinamento (articolo 119).

Si ricorda, infine, che ai sensi dell'articolo 119, i **Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni** hanno **autonomia finanziaria di entrata** e di spesa e risorse autonome. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di **partecipazioni** al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Compatibilità comunitaria

Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria

Le norme dei **Trattati europei in materia fiscale** prevedono sostanzialmente il divieto di istituire tassazioni discriminatorie, rispetto a quelle applicate sui prodotti nazionali, su prodotti provenienti da altri Stati membri e l'**armonizzazione comunitaria dell'IVA**, delle imposte di consumo (**Accise**) e delle **altre imposte indirette**. L'imposizione diretta non è invece armonizzata e rimane di competenza esclusiva degli Stati membri.

L'**articolo 113** del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE) prevede che il Consiglio adotti le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza. L'**articolo 110** prevede poi che nessuno Stato membro possa applicare direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne superiori a quelle applicate ai prodotti nazionali simili. Inoltre, nessuno Stato

può applicare ai prodotti degli altri Stati imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni. L'**articolo 112** esclude le imposte sulla cifra d'affari, le imposte di consumo e le altre imposte indirette dall'obbligo di preventiva approvazione da parte del Consiglio per l'introduzione di misure nazionali di esonero e rimborso all'esportazione negli altri Stati membri, nonché di tasse di compensazione applicabili alle importazioni provenienti dagli Stati membri. **Gli articoli da 106 a 109 del TCE** disciplinano gli **aiuti fiscali alle imprese**.

Procedure di contenzioso

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Il 27 novembre 2008 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora per **violazione della direttiva 2003/96/CE** sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in relazione all'applicazione di una **aliquota di accisa ridotta** da parte della **Regione Friuli Venezia Giulia**.

La Commissione rileva che l'art 3, comma 15 della legge 549/1995, consente alle regioni e alle Province autonome la possibilità di applicare una riduzione del prezzo alla pompa delle benzine, a favore dei cittadini residenti. La riduzione si limita alla differenza di prezzo alla pompa rispetto a quello praticato negli Stati confinanti, e la riduzione fiscale è inversamente proporzionale alla distanza dei punti vendita dal confine. Gli artt. 10 e 11 della legge regionale 47/1996 definiscono le modalità di copertura del costo della riduzione. In base a tali disposizioni, i fornitori di carburante compensano la riduzione dei prezzi a vantaggio dei gestori delle stazioni servizio. L'amministrazione regionale, a sua volta, rimborsa ai fornitori di carburante gli importi versati ai gestori delle stazioni.

La Commissione ritiene che tale sistema costituisca una **riduzione**, tramite rimborso, dell'accisa, **non consentita dalla direttiva 2003/96/CE**, che si basa su un **importo nazionale unico** per prodotto e per uso.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Raccomandazioni di politica economica

Nell'ambito della procedura del semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nel 2012 è stato attribuito un rilievo centrale alla definizione di politiche fiscali nazionali orientate al risanamento delle finanze pubbliche e al rilancio della crescita.

In coerenza con tale approccio, le **raccomandazioni per ciascun Paese, adottate** formalmente dal **Consiglio ECOFIN il 10 luglio 2012** recano indicazioni specifiche in merito alle politiche fiscali nazionali.

Le raccomandazioni, presentate dalla Commissione europea il 30 maggio 2012 in esito all'esame dei piani nazionali di riforma (PNR) e programmi di stabilità di ciascuno Stato membro, dopo una discussione preliminare in seno ai Consigli ECOFIN del 22 giugno e al Consiglio Occupazione e affari sociali del 21 giugno, sono state avallate politicamente dal **Consiglio europeo del 28-29 giugno**.

La Commissione valuterà quindi i progressi realizzati nella prossima **analisi annuale della crescita**, che dovrebbe essere pubblicata nel gennaio 2013.

Nelle raccomandazioni relative all'Italia, la Commissione europea rileva l'esigenza di:

- proseguire la **lotta contro l'evasione fiscale** ed il lavoro nero;
- **ridurre** il campo di applicazione delle **esenzioni e delle deduzioni fiscali**, nonché le aliquote ridotte IVA;
- procedere in direzione dello **spostamento del carico fiscale** dal capitale e dal lavoro **verso il consumo** e i **patrimoni**, nonché promuovere una tassazione funzionale agli **obiettivi ecologici**.

Patto per la crescita e l'occupazione

Le politiche fiscali europea e nazionali hanno un rilievo centrale anche nel **Patto per la crescita e l'occupazione** concordato dal **Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012**, che definisce un quadro organico per l'adozione di misure, di natura legislativa e non legislativa, a livello nazionale, dell'UE e della zona euro.

In particolare, il Patto, sottolinea che la **politica tributaria** dovrebbe contribuire al **risanamento di bilancio** e alla **crescita sostenibile**, e rileva l'opportunità di proseguire i lavori sulle proposte della Commissione riguardanti la **tassazione dell'energia** (vedi *infra*, art. 15), la **base**

imponibile consolidata comune per l'**imposta sulle società** (vedi *infra*, art. 13) e la revisione della direttiva sulla **tassazione dei redditi da risparmio**.

La proposta di modifica della direttiva 2003/48/CE in materia di **tassazione dei redditi da risparmio**, è stata presentata dalla Commissione nel novembre 2008 (COM(2008)727). Il Parlamento europeo si è espresso approvando, il 24 aprile 2009, una risoluzione che reca emendamenti alla proposta. Il dibattito in seno al Consiglio dell'UE è tuttora in corso.

Connesso alla proposta di modifica della direttiva è la proposta di mandato negoziale per la **revisione degli accordi con i Paesi terzi** (in particolare la **Svizzera**, con la quale vige un accordo del 2004) legati all'UE da accordi sulla tassazione del risparmio, presentata dalla Commissione nel giugno 2011, che mira ad adeguare le intese esistenti con tali Paesi con l'obiettivo di garantire l'equivalenza con le disposizioni contenute nella proposta di modifica della direttiva risparmio.

Al riguardo, la relazione sottolinea che il Governo italiano ha suggerito l'introduzione negli accordi in questione della **clausola dello scambio di informazioni a richiesta**, in linea con lo standard OCSE più aggiornato.

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO FINANZE

☎ 066760-9496 – ✉ st_finanze@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: FI0698_0.doc

[1] Cfr. C.Cost. n. 48 del 1961.