



Senato della Repubblica



Camera dei deputati



Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale

(Schema di D.Lgs. n. 182-bis)

(artt. 1, 3 e 4, L. 23/2014)

Settembre 2015

XVII LEGISLATURA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 – SBILANCIOCU@SENATO.IT –  @SR_Bilancio

ELEMENTI DI DOCUMENTAZIONE N. 28/1

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451

STUDI1@SENATO.IT

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento finanze

Tel. 06 6760-9496 – st_finanze@camera.it –  CD_finanze

ATTI DEL GOVERNO N. 187/1

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

In copertina: Piazza San Macuto in una stampa d'epoca

INDICE

<i>Articolo 1 (Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Monitoraggio dell'evasione fiscale e coordinamento con le procedure di bilancio)</i>	<i>3</i>
<i>Articolo 3 (Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione).....</i>	<i>6</i>

Articolo 1

(Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio)

L'**articolo 1** reca novelle alla legge di contabilità e finanza pubblica ([legge 31 dicembre 2009, n. 196](#)) al fine di introdurre strumenti di monitoraggio delle spese fiscali (c.d. *tax expenditures*) e prevedere il coordinamento dei medesimi strumenti con le procedure di bilancio.

Il **comma 1** inserisce il comma 5-*bis* all'articolo 10-bis della legge n. 196 del 2009. La nuova disposizione prevede la redazione di un rapporto programmatico volto a ridurre o riformare le spese fiscali ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero le spese fiscali che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa esistenti. La norma pone quindi in capo al Governo la predisposizione di un programma annuale di riordino delle spese fiscali da attuare con la manovra di finanza pubblica. Gli interventi programmati dovranno comunque prioritariamente tenere conto della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e di pensione, delle esigenze di tutela della famiglia, della salute, della situazione di svantaggio economico e sociale, nonché della tutela del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. A tale proposito, **non trova riscontro nel testo dell'atto governo n. 182-bis l'integrazione proposta dalla VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati – lett. a) del parere approvato** – tesa a specificare che gli interventi avrebbero dovuto tenere conto in particolare della tutela del "patrimonio editoriale, musicale e cinematografico", a ulteriore specificazione della nozione di patrimonio artistico e culturale. Secondo quanto esposto nella relazione illustrativa al presente schema di decreto, la formulazione originaria manterrebbe una maggiore aderenza alla disposizione dettata dalla legge di delega.

Rispetto al testo originario del comma in esame è stato aggiunto un nuovo periodo: esso stabilisce che le spese fiscali entrate in vigore da almeno cinque anni sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma. In tal modo è stata **accolta un'osservazione presente nel parere approvato dalla 6^a Commissione (Finanze e tesoro) del Senato.**

Il **comma 2** introduce tra i contenuti propri della legge di stabilità (fissati dall'articolo 11, comma 3, della legge n. 196 del 2009) le norme recanti eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali (**lett. a)**). Esso prevede inoltre, attraverso l'introduzione di un comma 3-*bis*, l'attribuzione "di norma" delle maggiori entrate derivanti dalla revisione della disciplina sull'erosione fiscale al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (**lett. b)**).

Con riferimento al presente comma non sono state accolte:

- **la prima condizione del parere approvato dalla 5^a Commissione (Programmazione economica, bilancio) del Senato** che proponeva la soppressione delle parole "di norma" dalla **lettera b)** (mantenendo in tal modo la possibilità di una diversa opzione);
- **l'osservazione della Commissione finanze del Senato** tesa a specificare la possibilità, nel quadro di revisione delle spese fiscali di cui alla **lettera a)**, di "incrementare" tali spese, anche con la previsione di misure compensative di eliminazione di altre misure (tale opzione sarebbe già compresa, secondo quanto rappresentato nella relazione del Governo, nella nozione di "modifica");
- **l'osservazione di cui alla lettera c) del parere approvato dalla Commissione finanze della Camera** nel quale si invitava il Governo a valutare ulteriormente l'opportunità della modifica dei contenuti propri della legge di stabilità – di cui al comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 196 – in relazione ai criteri posti dalla legge di delega n. 23 del 2014.

Il **comma 3, lett. a)**, dispone l'abrogazione delle tabelle allegate allo stato di previsione dell'entrata contenenti elementi informativi relativi alle forme di esenzione e riduzione del prelievo obbligatorio (previste dall'articolo 21, comma 11, lettera a) della legge 31 dicembre 2009, n. 196). La **lettera b)** del medesimo comma inserisce un nuovo comma 11-*bis* allo stesso articolo 21 della legge n. 196. Tale comma dispone, in luogo degli elementi informativi oggetto di abrogazione, la redazione di un rapporto annuale sulle spese fiscali a corredo dello stato di previsione dell'entrata, dando conto di "qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile e dell'imposta ovvero regime di favore". Il rapporto dovrà inoltre evidenziare in maniera specifica le spese fiscali introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso e, per ciascuna tipologia di spesa fiscale, dovrà fornire una descrizione della stessa, indicarne la tipologia di beneficiari e, ove possibile, gli effetti finanziari e il numero dei beneficiari stessi. Si prevede che le spese fiscali siano contrassegnate da specifici codici che permettano di identificarne agevolmente natura e finalità. Anche questo comma 11-*bis*, nella nuova formulazione, **è stato integrato** con il riferimento alla specifica considerazione delle spese fiscali entrate in vigore da più di cinque anni (in relazione a quanto previsto dalla citata **osservazione della Commissione Finanze del Senato**: cfr. *supra* le osservazioni al comma 1 dell'articolo in esame).

Ai fini della predisposizione del rapporto il Governo si avvale di un'apposita commissione di 15 esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie. La disposizione in esame demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'istituzione di tale commissione. Nel testo originario dello schema di decreto, l'istituzione e la composizione della

commissione di esperti erano disciplinate dal medesimo comma 11-*bis* introdotto dalla novella in commento. **Nella nuova formulazione, l'articolo 1 dello schema di decreto 182-*bis* consta di un nuovo comma 4** che reca disciplina sulla commissione di esperti che riproduce quella recata dal testo originario. **In tal modo è stato accolto quanto previsto dai pareri approvati dalle Commissioni bilancio del Senato (seconda condizione) e della Camera dei deputati (prima condizione)** sebbene queste condizioni facessero riferimento ad un "apposito articolo" che avrebbe dovuto recare disciplina sulla commissione di esperti.

Articolo 2
(Monitoraggio dell'evasione fiscale e coordinamento con le procedure di bilancio)

L'**articolo 2, comma 1**, aggiunge l'articolo 10-*bis*.1 alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, attuando le previsioni dell'articolo 3, della legge-delega, relative al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva ed ai relativi profili di pubblicizzazione dei risultati connessi al contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale.

In particolare, si prevede al comma 1 del nuovo articolo 10-*bis*.1 che il Governo presenti annualmente contestualmente alla nota di aggiornamento al Def, un rapporto al Parlamento contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, ivi distinguendosi tra imposte accertate e riscosse, nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, oltre a contenere l'illustrazione dei risultati del recupero di somme dichiarate e non versate, e degli effetti della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni. È, altresì previsto allo stesso comma che la relazione contenga i dati relativi al recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, nonché l'illustrazione delle strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, completo dell'aggiornamento e del confronto dei risultati con gli obiettivi prefissati.

Rispetto al testo originario, nello schema di decreto legislativo 182-*bis* si prevede che il rapporto sia presentato quale documento autonomo rispetto alla Nota di aggiornamento al DEF e non come allegato alla Nota stessa. In tal modo sono state accolte l'osservazione della 5^a Commissione (Programmazione economica, bilancio) del Senato e la terza condizione della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati.

Il comma 2 del nuovo articolo 10-*bis*.1 stabilisce poi che le maggiori entrate realizzate sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, nella misura in cui le stesse possono essere ascritte su base permanente ai risultati

dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva e di miglioramento dell'adempimento spontaneo, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, debbano essere devolute al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa vigente a disciplina del Fondo medesimo. **Non trova qui accoglimento l'osservazione di cui alla lettera b) del parere espresso dalla VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati.** Tale osservazione suggeriva l'inserimento di una percentuale fissa delle maggiori entrate da attribuire "inderogabilmente" al medesimo Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Il comma 3 del nuovo articolo 10-bis.1 prevede che la pubblicazione del rapporto da parte del Governo debba essere accompagnata da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, anche con il contributo delle regioni, relativamente ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio. A tal fine, si stabilisce che l'elaborazione del rapporto debba avvenire avvalendosi della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" che dovrà essere predisposta da una apposita Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Rispetto al testo originario dello schema di decreto legislativo, le disposizioni sulla composizione e sull'istituzione della Commissione sono confluite in un nuovo comma 2 dell'articolo in esame. È stabilito che quest'ultima debba essere composta da 15 esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie. Si prevede, ai fini della redazione del documento, che la Commissione possa avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari, e che la partecipazione ai lavori della medesima non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, né a rimborsi di spese. **La collocazione delle disposizioni qui sunteggiate nel nuovo comma 2 costituiscono accoglimento di condizioni della 5^a Commissione del Senato (terza condizione) e della omologa Commissione della Camera dei deputati (seconda condizione)** sebbene, in analogia con quanto precedentemente ricordato, queste condizioni facessero riferimento ad un "apposito articolo" che avrebbe dovuto recare disciplina sulla commissione di esperti.

Con riferimento all'istituzione di tale commissione, nel proprio parere **la 6^a Commissione del Senato** ha voluto esprimere alcune perplessità in ordine alla scelta di attribuire ad una commissione ministeriale il compito di redigere la *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, "sia per la presenza di rappresentanti di organismi indipendenti e autonomi dall'indirizzo politico sia per la gratuità dell'incarico".

Il comma 4 del nuovo articolo 10-bis.1 prevede che la Commissione di cui sopra rediga una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, corredandola con una nota illustrativa delle metodologie utilizzate per effettuare le stime. Sono inoltre indicate le finalità da perseguire. Il comma 5 del medesimo articolo 10-bis.1 specifica che, con riferimento all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, la Relazione provvederà a misurare il divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, escludendo gli effetti delle spese fiscali di cui all'articolo 21, comma 11-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. In base al comma 6, del nuovo articolo 10-bis.1 i risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo, sono misurati valutando separatamente le entrate risultanti dalle complessive attività di verifica e accertamento effettuate dalle amministrazioni – comprensive di quelle di cui al comma 5, lettere *a)* e *b)* riportate sopra – e l'andamento dell'adempimento spontaneo, correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti. Tale andamento si considera approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, della parte del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuita all'occultamento di basi imponibili, (cfr. comma 5, lettera *e)*), e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, (cfr. comma 5, lettere *a)*, *b)* e *d)*). Nella valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo rispetto all'anno precedente si tiene conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale. Si dà conto delle mancate entrate di cui al richiamato comma 5, lettere *a)*, *b)* e *d)* sia complessivamente che separatamente, sia in valore assoluto che in rapporto alle basi imponibili teoriche, fornendo altresì la massima disaggregazione possibile rispetto al tipo di imposta, alla categoria, al settore, alla dimensione dei contribuenti ed alla ripartizione territoriale.

Il **comma 3** dell'articolo 2 dello schema n. 182-*bis* corrisponde al comma 2 del medesimo articolo dello schema di decreto legislativo originario. Aggiungendo una nuova lettera all'articolo 11, comma 3, della legge di contabilità, esso individua un ulteriore ambito del c.d. "contenuto proprio" della legge di stabilità. Si tratta delle norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva e di quelle dirette a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

Accogliendo la quarta condizione della Commissione bilancio del Senato e la quarta condizione della Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati, la novella al contenuto proprio della legge di stabilità è stata collocata, ai sensi del nuovo testo, subito dopo

la lettera *b*) del comma 3 oggetto della novella (quindi come lettera *b-bis* e non più come lettera *m-bis*) di tale comma).

Non viene accolta, invece, l'osservazione di cui alla lettera *c*) del parere della Commissione VI (Finanze) della Camera dei deputati (cfr. *supra* le osservazioni relative all'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto in esame).

Articolo 3 *(Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione)*

L'**articolo 3** non è stato modificato rispetto al testo originario. Il **comma 1, primo periodo** dell'articolo stabilisce la decorrenza della destinazione delle eventuali maggiori entrate determinate per effetto delle misure di cui al comma 3, lettera *b*), dell'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n.196 come modificato dal presente schema di decreto legislativo (cfr. sopra articolo 1, comma 2).

In particolare, tale disposizione chiarisce che, a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica 2016-2018, possano essere destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposte ai sensi della citata lettera *b*) dell'articolo 11, comma 3, (cfr. sopra articolo 1, comma 2, lettere *a*) e *b*)). Il **comma 1, secondo periodo** precisa che lo schema in esame non modifica il diverso utilizzo delle eventuali maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti.

Il **comma 2** dispone che dal 1° gennaio 2016 siano applicabili le norme dello schema di decreto in esame e venga abrogato il comma 36.1 dell'articolo 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. La disposizione oggetto di abrogazione prevedeva l'obbligo di presentazione, in allegato alla Nota di aggiornamento del DEF, del rapporto sui risultati conseguiti dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale. Tale rapporto descriveva inoltre le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale, aggiornando e confrontando i risultati conseguiti con gli obiettivi prefissati ed evidenziando il recupero di gettito fiscale attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, laddove questi profili fossero concretamente misurabili. L'abrogazione citata è conseguente alle modifiche alla legge di contabilità introdotte dall'articolo 2 che, come detto, obbligano il Governo a redigere un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Lug 2015 [Nota di lettura n. 100](#)
A.S. 1977: "Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali". Emendamenti del Governo
- " [Elementi di documentazione n. 22/1](#)
Trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (**Schema di D.Lgs. n. 162-bis**)
- " [Elementi di documentazione n. 23/1](#)
Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (**Schema di D.Lgs. n. 163-bis**)
- " [Nota di lettura n. 101](#)
Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (**Atto del Governo n. 183**)
- " [Elementi di documentazione n. 21/1](#)
Misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (**Schema di D.Lgs. n. 161**)
- " [Nota di lettura n. 102](#)
A.S. 14 e abb. (T.U.): "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"
- " [Nota di lettura n. 103](#)
A.S. 1577-B: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"
- " [Nota di lettura n. 104](#)
A.S. 2021: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Ago 2015 [Elementi di documentazione n. 32](#)
A.S. 2008: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014"
- " [Elementi di documentazione n. 33](#)
A.S. 2009: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015"
- " [Nota di lettura n. 105](#)
Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (**Atto del Governo n. 182**)
- " [Nota di lettura n. 106](#)
Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (**Atto del Governo n. 184**)
- " [Nota di lettura n. 107](#)
Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (**Atto del Governo n. 185**)
- Set 2015 [Elementi di documentazione n. 27/1](#)
Organizzazione delle Agenzie fiscali (**Schema di D.Lgs. n. 181-bis**)