

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

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

VISTA la legge 11 marzo 2014, n. 23, con la quale è stata conferita delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita e, in particolare, gli articoli 3 e 4, con i quali il Governo è delegato a introdurre norme tese 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, a redigere un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale, nonché a introdurre la redazione di un rapporto annuale, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione di esperti, nonché 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;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del ... 2015;

ACQUISITI i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e, per i profili di carattere finanziario, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del ... 2015;

SULLA proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

ART. 1

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

1. All'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

“ 5-bis. La Nota di aggiornamento di cui al comma 1 è corredata altresì da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Nell'indicazione degli interventi di cui al precedente periodo resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.”.

2. All'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, lettera b), dopo le parole: “e degli scaglioni,” sono aggiunte le seguenti: “ le norme necessarie alla eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali e” ;

b) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

“3-bis. Le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), sono attribuite di norma al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.”.



3. All'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 11, lettera a), le parole: “, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti” sono soppresse;

b) dopo il comma 11, è inserito il seguente:

“ 11-bis. Allo stato di previsione dell'entrata è allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale. Per la redazione del rapporto, il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico - finanziarie, di cui due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. La Commissione può avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari. La partecipazione alla Commissione, a qualunque titolo, non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, né a rimborsi di spese.”.

ART. 2

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

1. Dopo l'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 1, è inserito il seguente:

" ART. 10-bis.1

(Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva)

1. La Nota di aggiornamento di cui al comma 1 dell'articolo 10-bis, è corredata altresì da un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse 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 sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. Il Governo indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi.

2. Le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, di



cui al comma 4, lettera e), al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del Fondo medesimo.

3. Per la redazione del rapporto previsto dal comma 1, che è corredato da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, il Governo, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, si avvale della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico - finanziarie, di cui un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, due rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un rappresentante dell'INPS, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. La Commissione può avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari. La partecipazione alla Commissione, a qualunque titolo, non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, né a rimborsi di spese.

4. La Commissione redige una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, contenente anche una nota illustrativa delle metodologie utilizzate per effettuare le stime e finalizzata a:

- a) recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali;
- b) stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;
- c) valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva e delle entrate sottratte al bilancio pubblico;
- d) illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- e) valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo;
- f) indicare le linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

5. Per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, di cui al comma 4, lettera b), nella Relazione di cui al medesimo comma 4 viene effettuata una misurazione del 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. A tal fine, in particolare, si misurano;

- a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione;



- b) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni;
- c) il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-bis, e la parte residua di tale divario, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili;
- d) le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutate sottraendo, dal divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento, le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-bis.

6. I risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), sono misurati sulla base di separata valutazione delle entrate risultanti dalle complessive attività di verifica e accertamento effettuate dalle amministrazioni, comprensive di quelle di cui al comma 5, lettere a) e b), e dell'andamento dell'adempimento spontaneo, correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti, che è approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, della parte del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuita all'occultamento di basi imponibili, di cui al comma 5, lettera c), e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, di cui al 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 comma 5, lettere a), b) e d) sia complessivamente che separatamente, sia in valore assoluto che in rapporto alle basi imponibili teoriche, applicando la massima disaggregazione possibile per: tipo di imposta, categoria, settore, dimensione dei contribuenti, ripartizione territoriale.”.

2. All'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comma 3, dopo la lettera m), è aggiunta la seguente:

“m -bis) le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.”.

ART. 3

(Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione)

1. La destinazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), dell'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n.196, e successive modificazioni, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, si applica a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica predisposta nel primo esercizio successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Le disposizioni del presente decreto si applicano con effetto dal 1° gennaio 2016. Con la medesima decorrenza, 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, è abrogato.



RELAZIONE ILLUSTRATIVA

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

Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In particolare, si attribuisce al Governo il compito di redigere annualmente un rapporto¹, da presentare alle Camere insieme alla Nota di Aggiornamento al DEF, contenente: i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra

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

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

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

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

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

A questo fine, in particolare, si misurano:

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

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

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

Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione.

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

RELAZIONE TECNICA

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

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

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

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



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

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

26 GIU. 2015

