

XVII legislatura

**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)

Agosto 2015  
n. 105



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

SBilancioCU@senato.it

 [@SR\\_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

**Direttore** dott. Renato Loiero

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti  
finanziari dei testi legislativi**

dott. Fortunato Lambiase

tel. 3786

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi  
a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi  
a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

**Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2015). Nota di lettura, "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)". NL105, agosto 2015, Senato della Repubblica, XVII legislatura

## 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>4</i>
<i>Articolo 3 (Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione).....</i>	<i>7</i>



## *Articolo 1*

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

L'articolo in esame contiene delle modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 ([legge](#) di contabilità e finanza pubblica) finalizzate ad introdurre strumenti di monitoraggio delle spese fiscali e prevedere il coordinamento dei medesimi strumenti con le procedure di bilancio.

Il comma 1 aggiunge il comma 5-*bis* all'articolo 10-*bis* della citata legge 196/2009. La nuova disposizione prevede che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze (DEF), sia corredata da un rapporto programmatico<sup>1</sup> in cui sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che risultino in tutto o in parte ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa già 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 prioritariamente tenere conto della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e di pensione, della famiglia, della salute, delle situazioni di svantaggio economico e sociale, nonché della tutela del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

Il comma 2 modifica il vigente articolo 11 della legge n. 196 del 2009. Viene, in particolare, novellato il comma 3, lettera *b*) relativo ai contenuti della legge di stabilità: oltre alle "*variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni*" la legge di stabilità dovrà contenere le disposizioni finalizzate all'eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali. Viene inoltre introdotto il nuovo comma 3-*bis* che destina le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione annuale delle spese fiscali al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Il comma 3 reca modifiche all'articolo 21 della legge di contabilità e finanza pubblica.

In particolare il comma 3, lettera *a*) espunge dal comma 11, lettera *a*) la parte in cui dispone che le tabelle allegate allo stato di previsione dell'entrata devono contenere elementi informativi in ordine alle forme di esenzione e riduzione del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Il comma 3, lettera *b*) introduce il nuovo comma 11-*bis*; in particolare si dispone che venga redatto un rapporto annuale sulle spese fiscali allegato allo stato di previsione dell'entrata<sup>2</sup>. Il rapporto annuale valuta gli effetti delle spese fiscali prendendo come riferimento modelli economici standard di tassazione<sup>3</sup> rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative; esso, inoltre, confronta le spese fiscali con i programmi di spesa aventi medesime

---

<sup>1</sup> Nel merito la relazione illustrativa invita alla replica ed al rinnovo del rapporto presentato alla fine del 2011 in materia di analisi delle spese fiscali. Sul punto si veda la relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale del 22 novembre 2011, rinvenibile sul sito: [http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione\\_finale\\_del\\_gruppo\\_di\\_lavoro\\_sullerosione\\_fiscale.pdf](http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_sullerosione_fiscale.pdf)

<sup>2</sup> Tale rapporto dovrà elencare qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, regime di favore derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione delle 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; nel merito si rammenta che l'importanza di attribuire un appropriato sistema di codici di classificazione delle spese in esame è stato evidenziato anche dalla relazione finale della commissione Vieri Ceriani nella quale sono stati individuati 14 codici relativi ad altrettante tipologie di spese fiscali.

<sup>3</sup> Sempre la relazione del gruppo di lavoro del 2011 sottolinea la necessità di individuare la "regola", ovvero "il principio generale dell'imposizione fiscale" al fine di individuare quali spese fiscali includere nell'analisi e stimarne gli effetti finanziari nei termini seguenti: "l'incremento (la perdita) del gettito conseguenti all'abolizione (l'introduzione) della spesa in esame, a invarianza dei comportamenti da parte dei contribuenti". La medesima relazione, peraltro, richiama l'attenzione su come nell'individuazione della regola generale dell'imposizione e nella stima degli effetti ad essa commisurata possano essere adottati criteri differenti.

finalità e valuta gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali e le ricadute in ambito sociale. Ai fini della predisposizione del rapporto in argomento il Governo si avvale di un'apposita commissione di 15 esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico – finanziarie<sup>4</sup> istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; è previsto infine che la partecipazione alla commissione non dia diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, ed a rimborsi di spese.

**La RT** evidenzia che le disposizioni in commento si propongono 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. 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 a seguito dell'approvazione dell'apposita risoluzione parlamentare – diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio. Si prevede quindi tra i contenuti della legge di stabilità l'introduzione di apposite misure di eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali. Le maggiori entrate da ciò derivanti saranno attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (art.1, comma 431 della legge n. 147/2013). Viene quindi eliminato l'allegato informativo sulle spese fiscali, attualmente previsto nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata, in quanto il suo contenuto viene fatto confluire nel rapporto annuale sulle spese fiscali, anche esso da allegare allo stato di previsione dell'entrata. Per redigere il rapporto in questione il Governo si avvale di una commissione così come definita dalla norma stessa.

**Al riguardo**, in via preliminare si ricorda che l'articolo 1, comma 6 della legge delega (n. 23 del 2014) prescrive che le relazioni tecniche allegate agli schemi di decreto legislativo attuativi della delega indicano per ogni ipotesi di intervento, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'Amministrazione.

In proposito è l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) annessa al presente provvedimento a dar conto che l'intervento non comporta oneri informativi e costi amministrativi a carico di cittadini ed imprese, né riduce quelli esistenti. Infatti sia il monitoraggio delle spese fiscali, sia il monitoraggio della evasione fiscale sono effettuate a cura delle Commissioni e del Governo nella presentazione dei rapporti allegati alla nota di aggiornamento al DEF. La stima ufficiale della evasione fiscale e contributiva non implica alcun onere

---

<sup>4</sup> La commissione sarà così composta: due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri; cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze; un rappresentante dell'ISTAT; un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico; un rappresentante dell'ANCI; un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome; un rappresentante della Banca d'Italia; tre professori universitari. La commissione potrà avvalersi di esperti provenienti da associazioni di categoria, ordini professionali, organizzazioni sindacali e associazioni familiari.

amministrativo a carico dei contribuenti, configurandosi, essenzialmente, come una quantificazione statistica ed economica.

Nel merito della quantificazione, nell'evidenziare che le disposizioni in commento appaiono rivestire carattere ordinamentale e procedurale, si sottolinea che la prefigurata novella all'articolo 11, comma 3 lett. *b*) della legge di contabilità se da un lato è potenzialmente suscettibile di dar luogo a maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali in senso riduttivo (eliminando, o ridimensionando quelle che appaiono in tutto o in parte ingiustificate o superate in ragione del mutamento del quadro economico-sociale), dall'altro non esclude in alternativa una "modifica" delle agevolazioni operante in senso espansivo (come potrebbe aver luogo ad esempio in periodi di crisi sulla base di talune scelte politiche); a riprova di tale lettura, il nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 11 attribuisce alle maggiori entrate rivenienti dalla predetta revisione carattere eventuale. Di contro si osserva che la relazione illustrativa e quella tecnica sembrano invece assumere come certo<sup>5</sup> il conseguimento di maggior gettito, da attribuire al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. A caratterizzare la prefigurata revisione di cui allo schema in esame ci sarebbe dunque il fatto che la stessa è operata necessariamente ogni anno nell'ambito di una valutazione complessiva delle *tax expenditures* ed in occasione dell'esame della manovra finanziaria. Permane in ogni caso la possibilità per il legislatore di intervenire sulla materia con interventi *ad hoc* anche nel corso dell'esercizio finanziario (procedendo alla revisione di alcune agevolazioni ovvero introducendone di nuove).

Con riferimento poi al rapporto periodico sulle spese fiscali che sarà elaborato dall'istituenda commissione di esperti, si richiama l'attenzione, per il rilievo dei temi da affrontare, sull'importanza del documento che dovrà prevedibilmente supportare una significativa parte dell'indirizzo politico-programmatico che il Governo intenderà perseguire attraverso la manovra di bilancio (e che sarà oggetto di valutazione nell'ambito dell'esame parlamentare della nota di aggiornamento al DEF). Da ciò deriva la necessità di una conferma in merito alla effettiva mancanza di oneri per il funzionamento della Commissione che sarà chiamata ad esprimersi in termini di valutazione degli effetti finanziari delle spese fiscali prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione; infatti l'esclusione di compensi o rimborsi spese in forma diretta non sembra implicare necessariamente anche la mancanza di oneri in termini di risorse umane di supporto alla Commissione stessa e di fattori

---

<sup>5</sup> Si legge nella relazione illustrativa: "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. È ovviamente possibile utilizzare detto fondo nell'ambito della stessa legge di stabilità." La relazione tecnica analogamente afferma che "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".

materiali ed immateriali (quali ad es. software, beni di consumo diretti ed indiretti, ecc).

Si evidenzia inoltre la mancata previsione di un termine entro il quale dovrà essere istituita la commissione in argomento.

Si ricorda che il tema dell'erosione fiscale, intesa come divergenza tra la regola di carattere generale ed una serie di eccezioni (legate di volta in volta ad esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore ecc.) è stato oggetto negli ultimi anni di un ampio dibattito e di interventi normativi miranti al suo ridimensionamento. La delega (art. 4, comma 1 della L. n. 23 del 2014) definisce spesa fiscale qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore. Affida quindi al Governo (art. 4, comma 2) anche il compito di introdurre "*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*", ferme restando alcune priorità indicate.

Si ricorda inoltre che l'articolo 1, comma 430, della legge di stabilità per il 2014, come modificata dall'articolo 1, comma 207, della legge di stabilità per il 2015<sup>6</sup>, prevede che entro il 15 gennaio 2016 si intervenga<sup>7</sup> sulla materia disponendo variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti tali da assicurare maggiori entrate pari a 3.272 milioni di euro per l'anno 2016 e 6.272 milioni di euro a decorrere dal 2017<sup>8</sup>. Da ultimo, il Programma nazionale di riforma (Sezione III del Documento di economia e finanza 2015) include tra le principali linee di intervento del Governo con finalità di revisione della spesa "*la razionalizzazione delle tax expenditures, demarcando chiaramente le aree di possibile intervento*"<sup>9</sup>.

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

L'articolo in esame, modificando la vigente legge 31 dicembre 2009, n. 196, vi aggiunge l'articolo 10-bis.1, in materia di monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva.

Il comma 1 del citato nuovo articolo dispone che la nota di aggiornamento al DEF sia corredata 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, evidenziando i risultati di recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione in base alle dichiarazioni presentate. Detto rapporto dovrà evidenziare, ove possibile, anche il recupero di

---

<sup>6</sup> Tale modifica ha ridotto l'entità delle maggiori entrate da acquisire.

<sup>7</sup> Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

<sup>8</sup> A meno che i predetti importi non siano assicurati, in tutto o in parte, attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.

<sup>9</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di economia e finanza – Sez. III Programma nazionale di riforma, pag. 10.



gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. Infine prevede che il Governo indichi le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento ed il confronto dei risultati con gli obiettivi.

Il comma 2 del nuovo articolo 10-*bis*.1 dispone che le maggiori entrate le quali, 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<sup>10</sup> – al netto di quelle indispensabili al mantenimento dell'equilibrio di bilancio ed alla riduzione del rapporto tra il debito ed 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 vigente istitutiva Fondo stesso.

Il comma 3 del nuovo articolo 10-*bis*.1 prevede che per la redazione del rapporto di cui al citato comma 1 – che deve esser corredato da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate – il Governo<sup>11</sup> si avvalga della "*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*", predisposta da un'apposita Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>12</sup>; per la partecipazione ad essa, a qualunque titolo, non sono riconosciuti emolumenti o altre indennità o rimborsi spese.

Il comma 4 del nuovo articolo 10-*bis*.1 prevede che la Commissione 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. Le finalità da perseguire sono le seguenti:

- recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali;
- stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico<sup>13</sup>;
- valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva nonché delle entrate sottratte al bilancio pubblico;
- illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, cos' come quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- valutare i risultati sia dell'attività di contrasto e prevenzione, sia delle strategie volte ad incrementare l'adempimento spontaneo;
- 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.

Il comma 5 specifica che, con riferimento all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, di cui al comma 4, lettera *b*) del nuovo articolo in esame, 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<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Di cui al comma 4, lettera *e*) del nuovo articolo all'esame e di cui si dirà nel prosieguo.

<sup>11</sup> Anche con il contributo delle Regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali presenti sul proprio territorio.

<sup>12</sup> È stabilito che quest'ultima debba essere composta da 15 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'ISTAT, un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un rappresentante dell'INPS; un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. Si prevede poi 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Escludendo gli effetti delle spese fiscali di cui all'articolo 21, comma 11-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La disposizione in esame stabilisce che, in particolare, vengano misurati i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione, gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni, il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale<sup>15</sup>, le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione<sup>16</sup>.

In base al comma 6 del nuovo articolo in commento, i risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo<sup>17</sup>, 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)* – 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, 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)*<sup>18</sup>.

Infine il comma 2 del presente articolo, aggiungendo una nuova lettera, la *m-bis*), all'articolo 11, comma 3, della legge di contabilità (L. n. 196/2009), 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.

**La RT** sottolinea che l'articolo in esame attribuisce al Governo il compito di redigere annualmente un rapporto da presentare alle Camere, annesso 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 dei risultati dell'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 (*compliance*) – al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo – sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Per redigere il suddetto rapporto il Governo si avvale di una Commissione di esperti la quale predisponde una relazione che produce una stima ufficiale delle entrate sottratte al bilancio pubblico. Al fine di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva viene effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte ed i contributi versati effettivamente e le imposte ed i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, ed escludendo gli effetti delle spese fiscali.

---

<sup>15</sup> 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, attribuibile all'occultamento di basi imponibili.

<sup>16</sup> 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 menzionato articolo 21, comma 11-bis.

<sup>17</sup> Di cui al comma 4, lettera *e*).

<sup>18</sup> 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, fornendo altresì la massima disaggregazione possibile rispetto al tipo di imposta, alla categoria, al settore, alla dimensione dei contribuenti ed alla ripartizione territoriale.

**Al riguardo** si ripropongono le esigenze di chiarimento, già rappresentate a commento dell'articolo 1 del presente schema di decreto legislativo, in merito all'effettiva neutralità finanziaria della Commissione che sarà istituita al fine di valutare gli effetti derivanti dal contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

Si osserva poi che la norma in esame e la RT non parrebbero porsi il problema di come contabilizzare i risultati delle nuove e specifiche attività di accertamento e contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelli già esistenti per effetto dell'attività di accertamento che gli uffici finanziari già predispongono a legislazione vigente<sup>19</sup>.

Andrebbe poi posta particolare attenzione nella stima del risultato dell'azione di contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo in quanto misure che sono approssimate dalla variazione, rispetto all'anno precedente, del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuite all'occultamento delle basi imponibili e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione. È in tale ambito del tutto evidente quanto sia forte la presenza di un grado di soggettività nell'individuazione del valore di riferimento delle variabili poste a base della valutazione; la qual cosa obbliga lo stimatore pubblico ad un atteggiamento particolarmente prudente e, per la necessità di una verifica ex-post delle stime presentate, rende opportuno seguire costantemente gli andamenti delle variabili in discorso. Sul punto quindi si ritiene necessario acquisire il parere del Governo in merito alla possibilità che tale complessa e sofisticata attività valutativa non comporti maggiori oneri di tipo gestionale-amministrativo.

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

Il comma 1 del presente articolo dispone che la destinazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali – 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 – al Fondo per la riduzione della pressione fiscale sia effettuata a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica predisposta nel primo esercizio successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto (cioè a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica 2016-2018). Specifica poi che non si modifica il diverso utilizzo delle maggiori entrate, dovute all'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali, disposto da leggi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

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; in via sintetica si rammenta che la disposizione abrogata 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<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Una distinzione potrebbe porsi al fine di valutare l'efficacia di nuove misure o strumenti o gli effetti del miglioramento della *compliance*.

<sup>20</sup> 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

**La RT** evidenzia che 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, anche in considerazione dell'articolo in esame 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.

**Al riguardo** non si ha nulla da osservare atteso il carattere procedurale della disposizione.

---

fossero concretamente misurabili. L'abrogazione citata è conseguente alle modifiche alla Legge di contabilità introdotte dall'articolo 2, comma 1 che, come detto, obbligano il Governo a redigere un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva da allegare alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.



# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Lug 2015

[Nota di lettura n. 96](#)

**A.S. 1997:** "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, recante disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED"

"

[Nota di lettura n. 97](#)

**A.S. 1992:** "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio"

"

[Nota di lettura n. 98](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (**Atto del Governo n. 177**)

"

[Nota di lettura n. 99](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (**Atto del Governo n. 179**)

"

[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"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>