

UN DECRETO FISCALE “OMNIBUS” CHE FA SOLO DANNI

*Un altro pasticcio in salsa “giallo-verde”. Si potrebbe definire così, [questo decreto legge del 23 ottobre 2018, n. 119](#), recante “**disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria**”.*

*Il problema è che non si tratta solo dell’ennesimo insieme confuso di misure (per approfondire ognuna di esse si veda il [dossier](#) della Camera dei deputati) niente affatto rispondenti agli obiettivi enunciati dal governo e men che meno alle irrealizzabili promesse fatte in campagna elettorale: è in realtà un **provvedimento** assai **dannoso**, che in un campo delicato e cruciale non riordina nulla, non dà alcuna certezza e anzi va a mettere **in discussione la complessiva tenuta del sistema tributario**, minando alla base il principio stabilito dall’articolo 53 della Costituzione, secondo cui “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.*

*Si continua a giocare con le parole, con improbabili e fasulle invenzioni lessicali. Così come il “decreto dignità” era in effetti – e i dati lo stanno dimostrando – un “decreto disoccupazione” che conteneva anche un condono edilizio per le costruzioni abusive di Ischia, ora il governo definisce “pace fiscale” ciò che invece non è altro che un composito “**condono fiscale**”. Ne beneficeranno coloro che non pagano le tasse, mentre lavoratori dipendenti, pensionati, lavoratori autonomi e imprenditori onesti continueranno a sostenere il carico fiscale di tutto il Paese.*

*Di questo si tratta. Di **un insieme di condoni e sanatorie** che ferisce il principio di uguaglianza sancito nell’articolo 3 della Costituzione, volto a bandire tra le altre cose qualsivoglia trattamento fiscale differenziato. Di misure che favorendo chi non ha adempiuto correttamente alle proprie obbligazioni tributarie cercano di far cassa nell’immediato ma finiscono per andare **a discapito delle future entrate**, peraltro senza che vi sia una sola parvenza di riordino del sistema fiscale.*

*La “cifra” di questo decreto, il suo senso profondo, dimostrano con chiarezza che questo è **il governo dei condoni**. È un tratto identitario che a ben vedere si ritrova in ciò che secondo il vicepremier Di Maio sarebbe stato modificato dalla **famosa “manina”**, vale a dire nei punti prima presenti e poi stralciati – abbiamo a che fare, infatti, con l’unico decreto-legge che sia mai stato partorito due volte – riguardanti lo scudo per il rientro dei capitali all’estero e il condono penale per riciclaggio e autoriciclaggio.*

*Perché questa è la verità: **si mina la base dell’adesione spontanea** (la cosiddetta “compliance”) che era migliorata negli ultimi anni e **si favoriscono di fatto gli***

evasori, perché si alimenta in loro la non infondata convinzione di una possibile futura impunità fiscale. Viene abbandonata, invece, la strada della lotta all'evasione e all'elusione, che nel 2017 aveva portato al recupero di 20 miliardi di euro.

UN PROVVEDIMENTO NON URGENTE ED ETEROGENEO

Innanzitutto, prima ancora di entrare nel merito di alcune sue misure particolarmente gravi e sbagliate, va osservato che sono state sollevate molte **perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale** di questo provvedimento, per l'assenza dei requisiti essenziali per l'uso del decreto-legge. Proprio l'eterogeneità delle misure in esso contenute, infatti, si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente e il "caso straordinario" che lo avrebbe reso necessario, a norma della Costituzione. Infatti, ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, i presupposti per l'esercizio della potestà legislativa da parte del governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

A tal proposito, come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012, "ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risultano invece **in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione** la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di **oggetti e finalità eterogenei**, in ragione di **presupposti**, a loro volta, **eterogenei**".

Questo secondo è esattamente il caso del presente **decreto** fiscale, che diventa "**omnibus**" e si occupa delle **più disparate materie**: oltre alle numerose misure di condono e sanatoria c'è infatti tutta una serie di misure riguardanti le Ferrovie dello Stato, la proroga del "bonus bebè", il potenziamento degli investimenti in reti a banda ultralarga, la creazione di un fondo per il maltempo, le autorità portuali, la cassa integrazione per riorganizzazione o crisi aziendale e l'incremento del fondo per la partecipazione italiana alle missioni internazionali previsto nella legge quadro n. 145 del 2016, il cui finanziamento ordinario certo non può essere considerato un caso straordinario di impellente necessità e urgenza.

Peraltro il decreto, assieme al disegno di legge di bilancio cui è necessariamente collegato, finisce per concorrere alla **manovra di bilancio per il 2019**, sia per il prossimo anno che per gli anni successivi. Anche per questo l'inserimento al suo interno di **alcune disposizioni** appare pretestuoso, perché esse **avrebbero potuto essere inserite nella prossima legge di bilancio** senza per questo limitarne o inficiarne gli obiettivi.

Insomma, **necessità e urgenza non basta enunciarle** in modo apodittico. Devono essere effettive, reali. L'eterogeneità di questo provvedimento dimostra che non è così. Ed è perfettamente emblematica della **confusione** con cui continua a muoversi questo **governo**.

LA PACE FISCALE: UNA FERITA AL NOSTRO SISTEMA TRIBUTARIO

Le diverse misure di definizione agevolata contenute nel decreto mettono **in discussione**, come detto, **la complessiva tenuta del sistema tributario**, riconoscendo **forti e ingiustificate agevolazioni** in favore di chi non ha adempiuto correttamente alle proprie obbligazioni tributarie, **penalizzando i cittadini** che regolarmente lo hanno fatto, **depotenziando l'efficacia degli istituti di definizione e dialogo** con i contribuenti introdotti nel corso della scorsa legislatura. Tali misure recano inoltre un palese danno a carico del bilancio statale producendo minori entrate per l'erario nei prossimi anni, nonché – come vedremo – sui bilanci degli enti territoriali, andando conseguentemente a ledere il principio della loro autonomia.

Le **nuove norme** sulla **definizione agevolata** dei processi verbali di constatazione- (PVC), degli atti del procedimento di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate, dei carichi affidati all'agente della riscossione inclusi quelli a titolo di risorse proprie dell'Unione europea, delle controversie tributarie, nonché lo stralcio dei debiti fino a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, rappresentano un evidente **danno a carico del bilancio pubblico**.

In particolare, la definizione agevolata delle cartelle esattoriali affidate agli agenti della riscossione nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2017 (la cosiddetta **rottamazione-ter**) ripropone in sostanza norme già vigenti che però, con l'introduzione di **modifiche** dei termini di **rateizzazione** – riguardanti peraltro una platea già ridotta dalle precedenti rottamazioni – avranno l'effetto di produrre **minori entrate all'erario** sulla riscossione ordinaria e sulla definizione agevolata dei carichi affidati all'agente di riscossione attualmente in corso.

Non solo: si crea così una palese **disparità di trattamento tra contribuenti**, tra chi avendo già aderito alla precedente rottamazione del 2017 ha già versato tutto il dovuto in un'unica soluzione e chi invece non avendo aderito alla stessa potrà adesso beneficiare di norme più convenienti.

COLPITI I BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

Anche l'intervento previsto all'**articolo 4**, riguardante lo **stralcio dei debiti fino a 1.000 euro** affidati agli agenti della riscossione e relativo in gran parte ai **crediti dei Comuni per Tarsu, Ici, contravvenzioni stradali, rette scolastiche**, oltre a quelli delle **Regioni per il bollo auto**, colpisce il principio di autonomia degli Enti locali e più concretamente provocherà per loro un **inatteso deficit di bilancio**.

Secondo le stime dell'Anci, si tratta di una misura che andrà a gravare sui carichi comunali per **quasi 4 miliardi** e che avrà "effetti dirompenti sugli equilibri di bilancio che andranno valutati con precisione e di conseguenza compensati". Sarebbe stato sicuramente più rispettoso dell'autonomia locale concedere, invece dello stralcio, un termine all'ente creditore per la riattivazione del credito non prescritto mediante la notifica di un'ingiunzione di pagamento entro una data prestabilita, salvaguardando così il bilancio degli Enti locali coinvolti.

LA FATTURAZIONE ELETTRONICA: INVECE DI INCENTIVARLA, SI DEPOTENZIA

Nel corso delle audizioni al Senato, i rappresentanti della Corte dei conti, dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza sono stati concordi nel sottolineare come la **fatturazione elettronica** concorra alla riuscita del nostro sistema tributario. Nel decreto, invece, c'è tutto tranne l'obiettivo di far funzionare di più e meglio questo strumento. Ci sono invece indebolimenti, annacquamenti e tentativi di sviare la sua capacità di insediamento e il suo potenziamento.

In particolare, gli **articoli 10 e 10-bis** ampliano il novero delle **esclusioni dall'obbligo di fatturazione elettronica** comprendendo al suo interno le **associazioni sportive dilettantistiche** che applicano il regime forfettario opzionale e i **soggetti tenuti all'invio dei dati al Sistema tessera sanitaria** ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata.

Viene **allentata**, così, **la disciplina in materia**, con il rischio di compromettere il contrasto dell'evasione fiscale perseguito anche in questo modo, costantemente e con successo, negli ultimi anni.

SANATORIA PER CHI PRODUCE E COMMERCIALIZZA SIGARETTE ELETTRONICHE

L'**articolo 8** del decreto consente la **definizione agevolata di debiti tributari** maturati fino al 31 dicembre 2018 – per i quali non sia intervenuta sentenza passata in giudicato – relativi alle **imposte di consumo su prodotti contenenti nicotina** o altre **sostanze idonee a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati** e sui prodotti liquidi da inalazione senza combustione costituiti da sostanze diverse dal tabacco, non destinati ad essere usati come medicinali, contenenti o meno nicotina.

Si tratta di misure che si configurano oggettivamente come una vera e propria **sanatoria fiscale** con un **maxisconto**: la definizione agevolata è ammessa con il versamento pari al 5 per cento degli importi dovuti e non sono previsti né interessi né sanzioni.

MONEY TRANSFER: DISCRIMINATI I MIGRANTI REGOLARI

L'**articolo 25-novies**, introdotto al Senato, istituisce a partire dal 1° gennaio 2019 un'**imposta sui trasferimenti di denaro** effettuati verso Paesi non appartenenti all'Unione Europea dai cosiddetti **money transfer**.

Anche in questo campo, quindi, si sceglie di colpire in maniera discriminatoria le **rimesse dei migranti regolari**, vale a dire persone che da anni lavorano, vivono e pagano le tasse in Italia. Per non parlare, poi, del rischio che aggiungendo una tassa a un contesto già caratterizzato da alte commissioni, si finisca col favorire il ricorso a canali di trasferimento illegali.

Peraltro, si tratta di una misura che evidenzia una **nuova posizione anomala dell'Italia a livello internazionale**, perché la tendenza è quella di agire per abbattere

il costo di tali commissioni: durante il G8 del 2009 a L'Aquila fu stabilito l'obiettivo di portarle al 5 per cento e lo stesso obiettivo è stato ribadito nel corso del G20 di Cannes del 2011 e in quello di Brisbane del 2014. Inoltre, anche all'interno degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite è fissato l'impegno di ridurre tali costi al 3 per cento entro il 2030.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria" AC 1408 e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

Ecco, in breve sintesi, i vari articoli del decreto riportati dal [Dossier n° 15](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati, **Documentazione per l'attività consultiva del Comitato per la legislazione**, del 5 dicembre 2018:

L'articolo 01 riduce da trenta a venti milioni di euro la soglia di investimenti per i quali è possibile presentare l'istanza di interpello per i nuovi investimenti.

L'articolo 1 consente di definire con modalità agevolata i processi verbali di constatazione. In particolare, si consente di regolarizzare le somme accertate nei suddetti verbali effettuando un'opposta dichiarazione e versando la sola imposta autoliquidata, senza sanzioni o interessi, entro il 31 maggio 2019.

L'articolo 2 consente di definire con modalità agevolate gli avvisi di accertamento, gli avvisi di rettifica e di liquidazione, gli atti di recupero, gli inviti al contraddittorio e gli accertamenti con adesione. Il comma 2-bis dell'articolo 2 proroga al 30 giugno 2022 l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile facoltativa (cd. reverse charge).

L'articolo 3 reca la disciplina della definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione (cd. "rottamazione delle cartelle esattoriali"), nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2017.

L'articolo 4 dispone l'annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

L'articolo 5 estende la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione a quelli concernenti le risorse proprie tradizionali UE (dazi doganali, diritti produzione dello zucchero) e l'IVA sulle importazioni nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2017.

L'articolo 6 consente di definire con modalità agevolate le controversie tributarie pendenti.

L'articolo 7 elimina, per le società e le associazioni sportive dilettantistiche iscritte nel registro CONI la possibilità di avvalersi della dichiarazione integrativa per la regolarizzazione dei periodi d'imposta precedenti.

L'articolo 8 consente la definizione agevolata di debiti tributari maturati fino al 31 dicembre 2018 relativi a determinate imposte di consumo.

L'articolo 9 prevede che determinate irregolarità fiscali formali possano essere regolarizzate mediante la loro rimozione e il versamento di una somma pari a 200 euro per ciascun periodo d'imposta.

Gli articoli da 10 a 10-ter intervengono in materia di fattura elettronica; tra le altre cose sono escluse dall'obbligo di fattura elettronica le associazioni sportive (art. 10) e i soggetti tenuti all'invio dei dati al sistema tessera sanitaria (art. 10-bis). Anche i successivi articoli 15 e 15-bis prevedono disposizioni di coordinamento in materia di fatturazione elettronica.

L'articolo 11 consente, dal 1° luglio 2019, l'emissione delle fatture entro 10 giorni dall'effettuazione delle operazioni.

L'articolo 12 semplifica invece l'annotazione delle fatture emesse che potrà essere effettuata entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione e non più entro quindici giorni.

L'articolo 13 abroga l'obbligo di numerazione progressiva delle fatture nella registrazione degli acquisti.

L'articolo 14 consente la detrazione dell'IVA per i documenti di acquisto ricevuti e annotati entro il 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione.

L'articolo 16 estende la possibilità di trasmissione telematica delle comunicazioni e notificazioni inerenti il processo tributario.

L'articolo 16-bis interviene sulla digitalizzazione degli archivi e della piattaforma informativa e tecnologica dell'Amministrazione della giustizia, escludendo per tali fattispecie l'applicazione di determinati obiettivi di risparmio di spesa.

L'articolo 16-ter prevede che i servizi di natura informativa in favore di Equitalia giustizia Spa continuino ad essere forniti dalla società che gestisce il sistema informativo del Ministero dell'economia.

L'articolo 16-quater reca disposizioni in materia di archivio dei rapporti finanziari (termine di conservazione dei dati di dieci anni; accesso ai dati da parte della Guardia di finanza, e, per determinate finalità, del dipartimento delle entrate).

L'articolo 16-quinquies disciplina l'attività ispettiva dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza nei confronti dei soggetti di medie dimensioni non soggetti agli indici di affidabilità né a tutoraggio.

L'articolo 16-sexies disciplina lo scambio di informazioni tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza.

L'articolo 16-septies semplifica la procedura di avvio dei provvedimenti cautelari amministrativi per violazioni tributarie.

L'articolo 17 rende obbligatorie, per le operazioni IVA, la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati sui corrispettivi.

L'articolo 18 rinvia al 1° gennaio 2020 il termine di decorrenza della lotteria nazionale dei corrispettivi.

L'articolo 19 detta i criteri per determinare, attraverso la definizione di consumi convenzionali, la quantità di prodotto energetico necessaria a produrre una data quantità di elettricità, al fine di definire il quadro giuridico per la tassazione dei combustibili impiegati negli impianti di cogenerazione.

L'articolo 20 estende l'istituto del gruppo IVA ai gruppi bancari cooperativi.

L'articolo 20-bis, consente alle banche di credito cooperativo costituite nelle Province autonome di Trento e Bolzano di costituire un sistema di tutela istituzionale (cioè un accordo di responsabilità contrattuale tra più banche per garantire la reciproca liquidità e solvibilità).

L'articolo 20-ter estende la vigilanza dell'autorità governativa anche alle società capogruppo dei gruppi bancari cooperativi.

L'articolo 20-quater consente per un esercizio - periodo successivamente estensibile con decreto ministeriale - ai soggetti che non adottano i principi contabili internazionali di valutare i titoli non destinati a permanere durevolmente nel loro patrimonio in base al valore di iscrizione e non di mercato.

L'articolo 20-quinquies reca disposizione per la ricognizione e l'attivazione delle polizze e dei depositi dormienti.

L'articolo 21 prevede il finanziamento del contratto di programma - parte servizi e parte investimenti con Rete ferroviaria italiana - Spa.

L'articolo 21-bis differisce al 2021 la previsione di una riduzione dei trasferimenti delle risorse del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale nel caso in cui i servizi non siano affidati con procedure di evidenza pubblica.

L'articolo 21-ter riconosce alle Regioni e agli enti locali il ruolo di concessionari per determinate concessioni autostradali.

L'articolo 22 assegna risorse al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. L'articolo 22-bis istituisce la nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto.

L'articolo 22-ter interviene sulla disciplina relativa alla revoca dei finanziamenti di opere pubbliche attuate.

L'articolo 22-quater stabilisce che per la validità delle transazioni relative al ripiano della spesa farmaceutica ancora pendenti al 31 dicembre 2017 sia sufficiente la sola sottoscrizione dell'AIFA.

L'articolo 23 aumenta le risorse per l'autotrasporto.

L'articolo 23-bis inasprisce le sanzioni per la violazione dell'obbligo di assicurazione di responsabilità civile dei veicoli.

L'articolo 23-ter modifica i criteri in base ai quali l'AGCOM può ordinare alle imprese verticalmente integrate la separazione funzionale.

I commi da 1 a 3 dell'articolo 23-quater dispongono la prosecuzione per il 2019 dell'assegno di natalità. Il comma 4 dell'articolo 23-quater finanzia le reti di ricerca sanitaria del Ministero della salute oncologica e cardiovascolare. Il comma 5 dell'articolo 23-quater reca un finanziamento per l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie.

L'articolo 24 rfinanzia il fondo per le missioni internazionali di pace.

L'articolo 24-bis prevede una nuova modalità di gestione della contabilità speciale unica del Ministero della Difesa.

L'articolo 24-ter reca alcune modifiche al codice del terzo settore (decreto legislativo n. 117 del 2017).

L'articolo 24-quater istituisce un nuovo fondo per gli investimenti delle regioni e delle province autonome colpite da eventi calamitosi.

L'articolo 25 reca modifiche alla durata del trattamento straordinario di integrazione salariale (CIGS).

L'articolo 25-bis proroga trattamenti di mobilità in deroga per le aree di Termini Imerese e di Gela.

L'articolo 25-ter amplia la platea di lavoratori ai quali può essere concessa la mobilità in deroga.

L'articolo 25-quater prevede misure per il contrasto del caporalato.

L'articolo 25-quinquies interviene sulle modalità di erogazione di finanziamenti agevolati nell'ambito della ricostruzione post-sisma del 2012.

L'articolo 25-sexies stanziava risorse per attività di ricerca nell'ambito di trapianti, neoplasie e neuroriabilitazione.

L'articolo 25-septies modifica la disciplina in materia di commissariamenti delle regioni in disavanzo sanitario.

L'articolo 25-octies prevede risorse per il rilancio del comune di Campione d'Italia.

L'articolo 25-novies istituisce un'imposta sui trasferimenti di denaro effettuati verso Paesi extra-UE dai cd. Money Transfer.

L'articolo 25-decies riforma le imposte sui succedanei dei prodotti da fumo.

L'articolo 25-undecies modifica la disciplina sulla determinazione del prezzo massimo di cessione delle unità abitative.

L'articolo 26 prevede la clausola di copertura finanziaria del provvedimento.

L'articolo 26-bis prevede una clausola di salvaguardia dell'autonomia riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale.

Iter

Prima lettura Senato [AS 886](#)

Prima lettura Camera [AC 1408](#)

[Legge 17 dicembre 2018, n. 136](#)

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria"

[Testo del D-L 23 ottobre 2018, n. 119, con aggiornamenti](#)

Riepilogo del voto finale ripartito per Gruppo parlamentare			
Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
FDI	0 (0%)	18 (100%)	0 (0%)
FI	0 (0%)	47 (100%)	0 (0%)
LEGA	99 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
LEU	0 (0%)	7 (100%)	0 (0%)
M5S	169 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MISTO	4 (33,3%)	5 (41,7%)	3 (25,0%)
PD	0 (0%)	66 (100%)	0 (0%)