

DECRETO-LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER INCREMENTARE  
IL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E L'EFFICIENZA  
DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Considerata la straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni che assicurino il potenziamento della lotta all'evasione fiscale e l'efficienza dell'amministrazione finanziaria;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto-legge:

## Art. 1

*(Autorizzazione ad assumere personale a tempo indeterminato da parte dell'Agenzia delle Entrate)*

1. Al fine di potenziare l'azione di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, assicurando l'incremento delle entrate fiscali e il miglioramento della qualità dei servizi, l'Agenzia delle Entrate, in aggiunta alle assunzioni già autorizzate o consentite dalla normativa vigente, può procedere, per gli anni 2014, 2015 e 2016, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente a una spesa non superiore a 4,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 24 milioni di euro per l'anno 2015 e a 55 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.

### ***Relazione illustrativa***

Per la missione che le è assegnata, l'Agenzia delle Entrate ha un tratto evidente di peculiarità nel panorama delle amministrazioni pubbliche. Essa infatti, *più che una struttura di spesa, è fondamentalmente una struttura di entrata*, garantendo al bilancio dello Stato circa l'80% di tutte le entrate tributarie. Pertanto, il costo per l'assunzione di risorse qualificate non rappresenta, nel caso dell'Agenzia, semplicemente una spesa necessaria per la fornitura di servizi pubblici (come accade, appunto, per la generalità delle amministrazioni pubbliche), ma è in sé un investimento che genera - a beneficio di tutte le amministrazioni e dei servizi che esse sono chiamate a fornire - molte più risorse finanziarie di quante non ne consumi.

A questo fine, oltre alle risorse direttamente acquisite attraverso il recupero dell'evasione fiscale, vanno anche considerate quelle frutto di versamenti spontanei ottenuti grazie al successo dell'azione svolta dall'Agenzia per favorire la *tax compliance*. Tale azione ha due effetti diversi, tra loro però combinati: da un lato, *dissuadere* dall'adozione di comportamenti fiscalmente scorretti, facendone percepire la rischiosità via via maggiore al crescere dell'efficienza dei controlli; dall'altro, invece, *sostenere* la messa in atto di comportamenti fiscalmente corretti, rafforzandone la motivazione connessa al grado di equità che i contribuenti percepiscono quanto più efficace è l'azione del Fisco volta a contrastare il *free-riding* di chi evade le imposte continuando però a beneficiare dei frutti dello sforzo contributivo comune.

A queste due finalità fondamentali – sostenere la tenuta del bilancio pubblico e salvaguardare la credibilità stessa del patto sociale e del suo principio fondativo - se ne aggiunge una terza, la cui rilevanza permane indiscutibile anche nelle conflittualità contingenti legate a talune modalità vigenti di riscossione coattiva: in un momento così difficile della nostra economia, l'attività dell'Agenzia può contribuire a un'uscita virtuosa dalla crisi, in quanto tutela le imprese sane e ne sostiene la competitività in un sistema in cui l'evasione rappresenta uno dei principali fattori di ostacolo a una concorrenza leale.

Assolvere tali finalità – tanto importanti quanto impegnativa e complessa ne è la realizzazione – richiede certo investimenti in mezzi e tecnologie, investimenti che l'Agenzia sta da tempo curando con buoni risultati. Il fattore umano resta però quello decisivo, trattandosi qui di svolgere servizi di elevato contenuto professionale. Per questo è assolutamente necessario assicurare il ricambio di quanti cessano dal servizio, prevedendo una deroga alle disposizioni che bloccano o comunque riducono al minimo la possibilità di nuove assunzioni.

Allo stato attuale l’Agenzia delle Entrate – senza contare il personale proveniente dall’incorporata Agenzia del Territorio – conta su un organico effettivo di circa 33.000 unità inquadrato nelle diverse aree funzionali (escluso quindi il personale che ricopre incarichi dirigenziali).

Da un confronto effettuato lo scorso anno con le amministrazioni fiscali della Francia e del Regno Unito - amministrazioni notoriamente considerate molto efficienti e che operano in paesi di dimensioni demografiche ed economiche comparabili con l’Italia - è emerso che il rapporto fra il numero dei contribuenti e gli addetti alle attività specifiche dell’Agenzia delle Entrate (per omogeneità di raffronto è stata inclusa fra gli addetti a tali attività anche la quota parte del personale della Guardia di Finanza – stimata in 10.000 unità – destinata a compiti di controllo fiscale) è attualmente assai più alto nel caso dell’Italia: 960 contribuenti per addetto, a fronte di 599 per la Francia e 478 per il Regno Unito. Il confronto conferma quindi l’attuale sottodimensionamento dell’organico dell’Agenzia delle Entrate e l’esigenza di un rimpiazzo almeno parziale – nella misura di seguito specificata - delle unità che ogni anno cessano dal servizio (per il triennio 2014-2016 si tratterà, complessivamente, di circa 2.000 unità).

I funzionari di nuova assunzione, peraltro, sono dotati di elevato livello culturale e di solida preparazione e appartengono a una generazione che ha una forte predisposizione per l’informatica e le sue applicazioni. Di conseguenza, per mantenere il livello qualitativo attuale di risultati potrebbe essere sufficiente sostituire coloro che lasciano il servizio (personale, quest’ultimo, più eterogeneo in termini di preparazione e di inquadramento professionale) con un numero inferiore di nuovi assunti, secondo un tasso di rimpiazzo pari a 2/3 delle uscite (per il triennio 2014-2016 il rimpiazzo sarebbe pertanto assicurato con 1.350 nuove unità). Parte di tale rimpiazzo dovrà interessare anche gli uffici del meridione ove è stato assai ridotto in questi anni il rinnovamento generazionale data l’esigenza prioritaria di rafforzare le sedi del centro-nord più carenti di organico. A tale riguardo, le recenti analisi condotte dall’Agenzia sull’andamento del fenomeno evasivo nelle diverse aree del Paese pongono la necessità di un presidio più forte di contrasto all’evasione nelle regioni meridionali.

Se il rimpiazzo nella misura indicata può servire a mantenere il livello dei risultati raggiunti, l’obiettivo strategico è però quello di migliorare ulteriormente la performance organizzativa dell’Agenzia. Ciò comporta un accrescimento della qualità dei controlli e, di riflesso, una disponibilità aggiuntiva di risorse particolarmente qualificate. Tale incremento può essere quantificato in ulteriori 550 unità nel triennio. Con l’assunzione di 1.900 nuove unità di terza area sarebbe possibile garantire, oltre al livello attuale di recupero di gettito, un significativo incremento del gettito stesso sia in termini di recupero diretto, sia in termini di *tax compliance*, grazie appunto alla migliore qualità ed efficacia dell’azione accertatrice.

La legislazione vigente consente già un *turn-over* per un numero di unità corrispondente, per il 2014, al 20% della spesa per le retribuzioni che erano corrisposte al personale cessato nell’anno precedente. Per il 2015 e il 2016 le percentuali sono invece pari, rispettivamente, al 40% e al 60%. Nel complesso, pertanto, circa 800 unità potrebbero essere comunque assunte, sicché la deroga normativa richiesta riguarderebbe solo l’assunzione di 1.100 nuovi funzionari (400 il primo anno e 350 in ciascuno degli altri due anni del triennio).

### **Relazione tecnica**

La norma autorizza l’Agenzia delle Entrate a una spesa corrispondente all’assunzione a regime di complessive 1.100 unità nella terza area, fascia retributiva F1. Si tratta di personale in possesso di diploma di laurea, compresi anche laureati in ingegneria per le funzioni ereditate dall’incorporata Agenzia del Territorio e le incombenze legate alla riforma del Catasto.

In base al proprio regolamento di amministrazione, l’Agenzia delle Entrate assume nuovi funzionari mediante procedure concorsuali che prevedono, dopo il superamento di determinate prove selettive, la frequenza di un tirocinio teorico-pratico retribuito. Il numero dei partecipanti ammessi al tirocinio è fissato nei bandi in misura tale da consentire una adeguata selezione. Terminato il tirocinio, i candidati sono ammessi alla prova d’esame finale che, ove si concluda positivamente, dà titolo alla stipula del contratto di lavoro a tempo indeterminato.

La durata del tirocinio è di sei mesi; se ne prevede l’inizio dal 1° luglio di ogni esercizio, in modo da tenere conto dei tempi di espletamento delle procedure concorsuali propedeutiche all’ammissione al tirocinio stesso. L’assunzione a tempo indeterminato è prevista all’inizio dell’esercizio successivo. Ne consegue che le assunzioni programmate dall’Agenzia si completeranno dal 1° gennaio 2017.

L’onere finanziario è stato calcolato tenendo conto del costo annuo per un tirocinante, pari a € 19.000, e per un neo assunto nella terza area, fascia retributiva F1, pari a € 50.000 compreso il trattamento accessorio. La tabella che segue riporta la suddivisione dei costi nel triennio e a regime (in milioni di euro).

TIPOLOGIA DI PERSONALE	ANNO			
	2014	2015	2016	2017
Unità di personale da impiegare in tirocinio (sei mesi l’anno) <sup>(1)</sup>	480	420	420	0
Unità di personale da assumere ogni anno a tempo indeterminato	0	400	350	350
Unità di personale da assumere (totale progressivo)	0	400	750	1.100
<b>Spesa complessiva annua</b>	<b>4,5 <sup>(2)</sup></b>	<b>24,00 <sup>(3)</sup></b>	<b>41,5 <sup>(4)</sup></b>	<b>55,0 <sup>(5)</sup></b>

<sup>(1)</sup> Al tirocinio è ammesso un contingente di candidati superiore del 20% rispetto a quello dei posti a concorso, in modo da tener conto sia del tasso di abbandono fisiologico riscontrato nelle procedure concorsuali precedenti, sia della selezione connessa alla prova finale al termine del tirocinio.

<sup>(2)</sup> Importo risultante dal costo di 480 tirocinanti per sei mesi (€ 19.000/2 x 480).

<sup>(3)</sup> Importo risultante dalla somma del costo di 420 tirocinanti per sei mesi (€ 19.000/2 x 420) e del costo per un anno di n. 400 funzionari di III area F1 assunti a tempo indeterminato dal 1° gennaio 2015 (€ 50.000 x 400).

<sup>(4)</sup> Importo risultante dalla somma del costo di 420 tirocinanti per sei mesi (€ 19.000/2 x 420) e del costo per un anno di n. 750 funzionari di III area F1 assunti a tempo indeterminato, di cui 400 dal 1° gennaio 2015 e 350 dal 1° gennaio 2016 (€ 50.000 x 750).

<sup>(5)</sup> Importo risultante dal costo annuo di n. 1.100 funzionari di III area F1 assunti a tempo indeterminato, di cui 400 dal 1° gennaio 2015, 350 dal 1° gennaio 2016 e 350 dal 1° gennaio 2017 (€ 50.000 x 1.100). Per ragioni di tecnica legislativa di copertura della spesa, nella norma proposta viene riportata, come spesa per il 2016, l’onere a regime, e quindi non 41,5 bensì 55 milioni di euro.

Il costo sarà coperto dal gettito che verrà assicurato dalle nuove assunzioni, prudenzialmente stimato – in base alla media dei dati del biennio 2009/2010 – in € 168.000 annui pro-capite (€ 117 l'ora per 1.435 ore mediamente consuntivate in un anno da ciascun addetto). L'importo di € 117 l'ora è dato dal rapporto tra il totale delle entrate erariali provenienti dagli istituti deflattivi del contenzioso e le ore complessivamente consuntivate nel processo di prevenzione e contrasto all'evasione 1.

Dei 1.900 nuovi assunti, 550 completano il rimpiazzo delle uscite (nella già ricordata percentuale di 2/3) in aggiunta alle 800 unità assumibili a legislazione vigente. Il maggior gettito assicurato dagli altri 550 neo assunti compensa ampiamente la spesa prevista per tutte le 1.100 nuove assunzioni in quanto ammonta a:

€ 30.240.000 per il 2015 (= € 168.000 x 180)

€ 60.480.000 per il 2016 (= € 168.000 x 360)

€ 92.400.000 a regime dal 2017 (= € 168.000 x 550).

Nel 2014 è previsto solo lo svolgimento del tirocinio relativo alla prima *tranche* di assunzioni. In base al presupposto che dall'utilizzo del personale in tirocinio non consegue gettito, l'onere finanziario recato dalla norma per il 2014 sarà coperto dall'Agenzia a valere sui ricavi ex art. 70, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, derivanti dai corrispettivi per servizi prestati a soggetti pubblici e privati.

L'erogazione di tali servizi, ai sensi dell'art. 62, comma 2, del decreto legislativo n. 300/1999, avviene in base alla legge o ad apposite convenzioni, di durata annuale o pluriennale, stipulate con gli enti impositori. L'Agenzia ha attualmente in essere convenzioni con vari istituti previdenziali e con le Camere di Commercio per la riscossione dei rispettivi contributi, nonché con numerose Regioni per la gestione dell'Irap e dell'addizionale regionale tramite modello F24.

Sulla base delle convenzioni attualmente in essere e della normativa vigente, per il 2014 si ipotizzano ricavi pari a 77 milioni di euro che, ferme restando le attuali dotazioni dell'Agenzia, coprono abbondantemente la spesa di 4,5 milioni da sostenere per i tirocinanti di quell'anno.

---

<sup>1</sup> L'elaborazione è estremamente prudenziale. In primo luogo, infatti, il gettito *pro-capite* calcolato sul biennio 2009/2010 è leggermente inferiore a quello calcolato sulla base dei dati del solo 2010 (€ 125) e nettamente più basso di quello calcolato sui dati del 2011 (€ 194, anche se con un numero di ore leggermente inferiore [1.429]). Inoltre, come detto, vengono prese in considerazione solo le entrate provenienti dagli istituti deflattivi del contenzioso, ma altre attività di accertamento - iscrizioni a ruolo, liquidazioni da art. 36-ter del DPR n. 600/1973, ecc. - comportano incassi assai significativi che in parte si concretizzano anche in esercizi successivi (ad esempio, iscrizioni a ruolo su accertamenti notificati nell'anno). Sempre per ragioni prudenziali, non viene neppure computato il maggior gettito stabilmente ricollegabile a un aumento del livello della *tax compliance*.

## Art. 2

*(Norma in materia di personale dell'amministrazione economico-finanziaria)*

1. Entro il termine del 31 dicembre 2014, al fine di evitare pregiudizio alla continuità dell'azione dell'Amministrazione economico-finanziaria, ivi incluse le Agenzie fiscali, e di potenziare le attività di accertamento, di contrasto alle frodi, di monitoraggio dei conti pubblici e di controllo della spesa, ai dipendenti dell'Amministrazione stessa, cui sono state affidate le mansioni della terza area sulla base di contratti individuali di lavoro a tempo indeterminato stipulati in esito al superamento di concorsi banditi in applicazione del contratto collettivo nazionale di comparto del quadriennio 1998-2001 è attribuito, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle facoltà assunzionali a tempo indeterminato e delle vacanze di organico previste per le strutture interessate, tenuto altresì conto delle mansioni effettivamente svolte e della professionalità conseguita, il relativo inquadramento giuridico e il corrispondente trattamento economico”.

### ***Relazione illustrativa***

La disposizione intende risolvere la situazione di circa 700 dipendenti già inquadrati nell'area B - posizione B3, che a suo tempo avevano superato un concorso interno per l'area C - posizione C1 che, a conclusione di un complesso iter giudiziario, caratterizzato da sentenze anche di opposto segno, dovrebbero essere ora nuovamente retrocessi all'area B (oggi seconda area).

La retrocessione all'area inferiore avrebbe una serie di conseguenze negative sia in termini di pregiudizio alla continuità dell'azione amministrativa e di dispersione delle professionalità di coloro che hanno dato in questi anni un apporto significativo alla funzionalità operativa degli uffici, sia in termini di difficoltà per l'Amministrazione di appartenenza che, nella convinzione di operare secondo buon andamento e imparzialità, ha disposto gli inquadramenti all'area superiore, successivamente travolti da invalidità dal giudicato amministrativo.

I dipendenti che costituiscono l'ambito soggettivo della disposizione, infatti, hanno svolto le mansioni nell'area superiore non come funzionari de facto, ovvero privi di qualsiasi titolo giuridico ad esercitarle, bensì in virtù di un regolare contratto individuale di lavoro predisposto dall'Amministrazione di appartenenza all'esito del concorso interno, percependo la maggiore remunerazione in perfetta buona fede.

E come noto, il principio di buona fede, nel caso di specie inteso nel particolare aspetto del legittimo affidamento del terzo, è esplicitamente contemplato nel codice civile agli articoli 1375 e 1175, ed espressamente tutelato dall'ordinamento giuridico.

Come, peraltro, asserito dalla giurisprudenza comunitaria, il legittimo affidamento degli interessati - in ragione principalmente del decorso del tempo, come nella fattispecie in esame - è tipico dei rapporti di durata in corso. E' importante, perciò, evidenziare come in assenza della norma de qua si andrebbe ad incidere su dei rapporti di durata, modificandone gli effetti futuri, e incorrendo in una violazione del richiamato principio di legittimo affidamento del dipendente.

Va, d'altronde, rappresentato che, se da un lato è vero che il dipendente dev'essere sempre diligente nell'informarsi sulle norme giuridiche che lo riguardano, tale

dovere di diligenza si ferma, concretizzandosi di fatto in una non responsabilità, nel caso in cui l'amministrazione con propri atti o comportamenti lo abbia indotto a ritenere corretto e conforme a legge il proprio operato, ciò anche in base al connesso principio di certezza del diritto.

In tale ottica, l'emendamento che si propone intende risolvere questa incresciosa situazione che in caso contrario vedrebbe fortemente penalizzati i dipendenti interessati i quali, a loro volta, potrebbero adire le vie legali per veder riconosciuti i propri diritti acquisiti, dando inizio così ad un nuovo ed altrettanto defatigante iter giudiziario.

Ricorrono, dunque, tutti i presupposti per giustificare la soluzione di ricorrere ad apposito intervento emendativo.

D'altro canto, le singole strutture interessate dell'amministrazione economico-finanziaria, per coprire il relativo onere finanziario provvederanno nell'ambito delle rispettive disponibilità di bilancio e nei limiti della quota di assunzioni a tempo indeterminato che le norme vigenti prevedono.

**Manca RT**



Art. 3  
*(Funzionario di fatto)*

1. A fini di consolidamento e salvaguardia delle entrate erariali, è fatta salva in ogni caso l'efficacia della sottoscrizione degli atti di accertamento emessi dagli uffici dell'amministrazione finanziaria, purché riferibili in modo univoco all'ufficio competente ad adottarli e sottoscritti dai dipendenti che, per volontà comunque dell'amministrazione, esercitano l'attività di direzione dell'ufficio o l'abbiano esercitata all'epoca dell'adozione degli atti stessi ovvero da dipendenti delegati dai primi alla sottoscrizione.

***Relazione illustrativa***

La norma prevede di esplicitare sul piano legislativo, con specifico riferimento alla sottoscrizione degli atti di accertamento emessi dagli uffici finanziari, un principio giuridico di carattere generale che ha trovato espressione costante nella giurisprudenza con riguardo alla figura cosiddetto funzionario di fatto, intesa nella caratterizzazione specifica che di tale nozione ha dato nel corso del tempo la giurisprudenza stessa.

Secondo tale caratterizzazione gli atti "medio tempore" adottati dal funzionario la cui nomina sia stata annullata a seguito di una controversia sulla sua legittima preposizione all'ufficio sono da considerarsi efficaci, essendo di norma irrilevante verso i terzi il rapporto fra la pubblica amministrazione e la persona fisica dell'organo che agisce.

L'assunto che vadano comunque mantenuti fermi gli effetti degli atti compiuti da funzionari la cui nomina, successivamente all'adozione degli atti stessi, possa essere risultata viziata sotto il profilo procedurale risponde a esigenze fra le quali è determinante la certezza dei rapporti giuridici e la tutela dell'interesse pubblico, alla stregua del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, specie quando sia in gioco l'esercizio di funzioni essenziali dello Stato, come in particolare quella cui si riferisce espressamente la proposta normativa, trattandosi della necessità di consolidare e salvaguardare le entrate erariali a fronte di eventuali controversie sulla legittimità formale della preposizione agli uffici dell'amministrazione finanziaria dei relativi dipendenti. Tali controversie scaturiscono in genere dall'eccezione, di natura appunto formale, secondo cui il soggetto preposto dall'amministrazione a capo dell'ufficio che ha emesso l'atto non possiede la qualifica dirigenziale, mentre (questo è quanto viene eccepito) dovrebbe invece rivestirla ai fini della legittimità degli atti accertativi. Al riguardo, però, l'orientamento della suprema Corte (si veda, ad esempio, Corte di Cassazione, n. 18515 del 10 agosto 2010) è che le norme di legge vigenti in materia (in specie, l'art. 42 del D.P.R. n. 600/1973) individuano nel "capo dell'ufficio" (o nel funzionario da lui delegato), "per il solo fatto di essere stato nominato tale, l'agente capace di manifestare la volontà della Amministrazione Finanziaria, negli atti a rilevanza esterna e di produrre gli effetti giuridici imputabili alla determinazione della sua volontà nella sfera giuridica dei contribuenti", e questo "indipendentemente dal ruolo dirigenziale eventualmente ricoperto, la cui appartenenza esaurisce i propri effetti nell'ambito del rapporto di servizio con l'Amministrazione".

In base a queste considerazioni - nell'intento di evitare in radice la possibilità di contenziosi strumentali che nulla hanno a che fare con il merito della pretesa tributaria e con la fondatezza dei motivi su cui essa poggia - fa espressamente salva l'efficacia della sottoscrizione degli atti di accertamento emessi dagli uffici dell'amministrazione finanziaria e sottoscritti dai dipendenti che esercitano l'attività di direzione dell'ufficio o l'abbiano esercitata all'epoca dell'adozione degli atti stessi. Gli effetti della sottoscrizione degli atti di accertamento sono tenuti fermi laddove sussista, per il soggetto che li ha sottoscritti, la situazione di fatto consistente nell'aver svolto l'attività di direzione dell'ufficio all'epoca dell'adozione degli atti in questione. Analogamente sotto fatti salvi - alla stregua di quanto dispone il citato art. 42 del D.P.R. n. 600/1973 in tema di delega di firma degli atti di accertamento - gli effetti della sottoscrizione apposta sugli atti in questione dal dipendente delegato allo scopo dal soggetto che dirige o dirigeva l'ufficio al momento dell'adozione degli atti stessi.

Si può affermare che con queste disposizioni la norma proposta ponga opportunamente fine, almeno nella materia in esame, a quella che la dottrina ha talora chiamato la "latitanza del legislatore" nella delicata problematica del funzionario di fatto. Peraltro, nella proposta normativa l'operatività del principio del funzionario di fatto in ordine all'efficacia della sottoscrizione degli atti di accertamento è soggetta, per ragioni di legittimità, a due condizioni. La prima - desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (si veda, al riguardo, Corte di Cassazione, n. 9779 del 18 giugno 2003) - è quella che l'atto deve essere in ogni caso riferibile in modo inequivocabile all'ufficio titolare del potere di emetterli. In altri termini, ai fini del riconoscimento dell'efficacia della sottoscrizione dell'atto è necessario che l'atto stesso risulti essere stato emesso con certezza dall'ufficio competente ad adottarlo.

L'altra condizione è che nella fattispecie il soggetto individuabile come funzionario di fatto svolga o abbia svolto l'attività di direzione dell'ufficio per "volontà dell'amministrazione". Diversamente, il soggetto che ha sottoscritto l'atto di accertamento non sarebbe mai stato investito del potere di agire in nome dell'ente pubblico e, pertanto, l'atto sottoscritto non potrebbe rappresentare un'espressione della volontà dell'amministrazione, risultando quindi radicalmente nullo ai sensi dell'art. 21-septies della legge 7 agosto 1990, n. 241, che sancisce la nullità del provvedimento per difetto dei suoi elementi essenziali, tra i quali vi è appunto la volontà dell'amministrazione.

#### Art. 4

*(Modifica all'articolo 1, comma 14 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150)*

1. Il secondo periodo del comma 14, dell' articolo 1, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, è sostituito dal seguente: “Nelle more, ferma restando la possibilità di prorogare o modificare gli incarichi già attribuiti ai sensi del secondo periodo del medesimo comma 24 dell'articolo 8, del decreto-legge n. 16, del 2012, non è in nessun caso consentito il conferimento di nuovi incarichi oltre il limite complessivo di quelli attribuiti in applicazione della stessa norma, alla data del 31 dicembre 2013.

#### ***Relazione illustrativa***

La disposizione si propone di sciogliere i possibili dubbi cui potrebbe dare luogo una interpretazione strettamente letterale del termine “prorogati”, contenuto nel comma 14, dell'articolo 1 del d.l. 150/2013, precisando che è parimenti possibile procedere a rotazioni o avvicendamenti tra funzionari che già ricoprono incarichi dirigenziali. La rotazione e l'avvicendamento devono infatti considerarsi fisiologici, rispondendo a esigenze funzionali e organizzative che assumono un particolare rilievo nell'attuale contesto, caratterizzato dal processo di accorpamento dell'Agenzia delle entrate e dell'agenzia del territorio, nonché dell'Agenzia delle dogane e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Si introduce, altresì, un margine di ragionevole flessibilità quanto alla attribuzione di nuovi incarichi dirigenziali a funzionari fissando un limite tale per cui rimarrebbe comunque insuperabile il numero complessivo di incarichi dirigenziali già attribuiti in forza dell'art. 8, co. 24, del d.l. 16/2012 e in essere alla data del 31 dicembre 2013.

## Art. 5

### *(Disposizioni in materia di collaborazione volontaria)*

1. Al decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, e successive modificazioni e integrazioni, dopo l'articolo 5-ter, sono inseriti i seguenti articoli:

#### *“5-quater (Collaborazione volontaria).*

1. L'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, commesse fino al 31 dicembre 2013 può avvalersi della procedura di collaborazione volontaria di cui al presente articolo per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato. A tal fine deve:

a) indicare spontaneamente all'amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la ricostruzione dei redditi che servono per costituirli, acquistarli o che derivano dalla loro dismissione o utilizzo a qualunque titolo, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1;

b) versare in unica soluzione le somme dovute, in base all'avviso di accertamento ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, entro il termine per la proposizione del ricorso, ovvero le somme dovute in base all'accertamento con adesione entro venti giorni dalla redazione dell'atto, oltre alle somme dovute in base all'atto di contestazione o al provvedimento di irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, entro il termine per la proposizione del ricorso, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, senza avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

2. La collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazione di norme tributarie, relativi alle attività di cui al comma 1. La preclusione opera anche nelle ipotesi in cui la formale conoscenza delle circostanze di cui al primo periodo è stata acquisita da soggetti solidalmente obbligati in via tributaria o da soggetti concorrenti nel reato. La richiesta di accesso alla collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona.

3. Entro 30 giorni dall'effettuazione dei versamenti indicati al comma 1, lettera b), l'Agenzia delle entrate comunica all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione volontaria.

4. La procedura di collaborazione volontaria può essere attivata fino al 30 settembre 2015.

*5-quinquies (Effetti della procedura di collaborazione volontaria).*

1. Nei confronti di colui che presta la collaborazione volontaria ai sensi dell'articolo 5-*quater*:

a) è esclusa la punibilità per i delitti di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74;

b) le pene previste per i delitti di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 sono diminuite fino alla metà.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano limitatamente alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

3. Le sanzioni di cui all'articolo 5, comma 2, sono determinate, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, nella misura pari alla metà del minimo edittale se: a) le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea e in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia inclusi nella lista di cui al decreto ministeriale 4 settembre 1996, e successive modificazioni; ovvero b) le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero c) l'autore delle violazioni di cui all'articolo 5-*quater*, comma 1, fermi restando gli adempimenti ivi previsti, rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute un'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, alla richiesta di collaborazione volontaria. Nei casi diversi da quelli di cui al primo periodo, la sanzione è determinata nella misura del minimo edittale, ridotto di un quarto.

4. Nei casi di cui alle lettere a), b) e c) del primo periodo del comma 3, qualora l'autore della violazione trasferisca, successivamente alla presentazione della richiesta, le attività oggetto di collaborazione volontaria presso un altro intermediario localizzato fuori dall'Italia o dai Paesi di cui alla lettera a), l'autore della violazione è obbligato, entro 30 giorni dalla data del trasferimento delle attività, a rilasciare l'autorizzazione di cui alla lettera c) all'intermediario presso cui le attività sono state trasferite e a trasmettere, entro 60 giorni dalla data del trasferimento delle attività, tale autorizzazione alle autorità finanziarie italiane, pena l'applicazione di una sanzione pari alla metà della sanzione comminata ai sensi del primo periodo del comma 3.

5. Il procedimento di irrogazione delle sanzioni per le violazioni degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, è definito ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472. Il confronto previsto all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 472 del 1997 è operato tra il terzo della sanzione indicata nell'atto e il terzo della somma dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi o, se più favorevole, il terzo della somma delle sanzioni più gravi determinate ai sensi del comma 3.

6. Se il contribuente destinatario dell'atto di contestazione non versa le somme dovute nei termini previsti dall'articolo 5-*quater*, comma 1, lettera b), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 3 e 5 del presente articolo. L'Agenzia delle entrate notifica, anche in deroga

ai termini di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notifica dell'avviso di accertamento o a quello di redazione dell'atto di adesione o di notifica dell'atto di contestazione.

*5-sexies (Ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria).*

1. Le modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari, nonché ogni altra modalità applicativa, sono disciplinate con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. L'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'amministrazione finanziaria concordano condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

*5-septies. (Esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero).*

1. Chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.”.

2. Le entrate derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, e successive modificazioni e integrazioni, introdotti dal comma 1 del presente articolo, affluiscono ad apposito capitolo d'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate ... [alla seconda sezione del “Fondo per la riduzione della pressione fiscale” di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Esse sono finalizzate alla riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese, al rimborso di debiti commerciali in conto capitale e a investimenti, anche per gli enti territoriali. Le misure per l'utilizzo, nello stesso esercizio in cui le entrate si sono realizzate, delle risorse affluite sul fondo di cui al periodo precedente, anche mediante le necessarie modifiche alla normativa vigente, sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. L'utilizzo delle predette risorse non deve determinare un peggioramento dei saldi strutturali di finanza pubblica come definiti dalla legge n. 243 del 2012].

### ***Relazione illustrativa***

La norma in esame si inserisce nel quadro delle misure volte a promuovere il contrasto dei fenomeni di sottrazione di redditi all'imposizione realizzata mediante l'allocazione fittizia all'estero della residenza fiscale e l'illecito trasferimento e/o detenzione all'estero di attività produttive di reddito, attraverso l'adozione di programmi di *voluntary disclosure*.

In coerenza con le linee tracciate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che ha indicato tra i criteri guida di detti programmi l'adozione di misure finalizzate alla futura *compliance* da parte di coloro ai quali sono destinati e l'inserimento dei programmi stessi nel quadro di una più vasta e incisiva lotta ai fenomeni di illecito fiscale internazionale, la disposizione introduce, nell'ambito del decreto legge 28 giugno 1990, n. 167 convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227 (di seguito, “decreto”) recante la disciplina del c.d. “monitoraggio fiscale”, i seguenti quattro articoli:

- 1) 5-*quater* (Collaborazione volontaria),
- 2) 5-*quinquies* (Effetti della procedura di collaborazione volontaria),
- 3) 5-*sexies* (Ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria),

4) 5-septies (Esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero).

L'articolo 5-*quater* (Collaborazione volontaria), definisce gli elementi essenziali della procedura di *disclosure* volontaria finalizzata all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato in violazione degli obblighi dichiarativi in materia di monitoraggio ed alla futura *compliance* dei contribuenti.

Il comma 1 definisce, in particolare, le condizioni al verificarsi delle quali si intende perfezionata la procedura di collaborazione volontaria e, conseguentemente, si producono gli effetti indicati al successivo articolo 5-*quinquies*. Al fine di evitare che possano fruire degli effetti della collaborazione volontaria, ed in particolare della non punibilità per alcuni reati tributari, contribuenti che trasferiscono all'estero gli imponibili evasi solo dopo l'introduzione di tale disciplina, è stato previsto che, fra le condizioni di accesso alla collaborazione volontaria, vi sia quella che le violazioni della disciplina sul monitoraggio fiscale siano state commesse entro il 31 dicembre 2013.

Ai fini del perfezionamento della procedura di *disclosure* volontaria, è necessario che si realizzino tutte le condizioni previste dal comma 1, lettere a) e b), prima fra tutte, in termini temporali, la volontaria rappresentazione, da parte del soggetto tenuto alla compilazione del quadro RW della dichiarazione, mediante la presentazione di un'apposita richiesta di ammissione, secondo il modello approvato con l'apposito decreto del Direttore dell'Agenzia delle Entrate di cui all'articolo 5-*sexies*, di tutti gli investimenti e di tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, unitamente alla produzione dei relativi documenti e delle informazioni per la ricostruzione dei redditi che servirono per costituirli, acquistarli o che derivano dalla loro dismissione o utilizzo a qualunque titolo.

E' necessario, quindi, il pieno riconoscimento, da parte dell'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione ai fini del monitoraggio fiscale (articolo 4, comma 1, del decreto legge 28 giugno 1990, n. 167 convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227), dell'omessa indicazione, nella dichiarazione dei redditi, degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato suscettibili di produrre redditi imponibili nel territorio dello Stato e delle violazioni sostanziali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (omessa o infedele dichiarazione) relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

Il comma 1, lettera a) dell'articolo 5-*quater* prevede che la collaborazione volontaria deve necessariamente riguardare tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non siano scaduti i termini per l'accertamento o per la contestazione delle violazioni degli obblighi di dichiarazione di cui al richiamato articolo 4, comma 1.

Perché la procedura di collaborazione attiva possa perfezionarsi, la successiva lettera b) del comma 1 dell'articolo 5-*quater* dispone che i soggetti obbligati devono, altresì, versare, in unica soluzione, le somme dovute in base all'avviso di accertamento (in acquiescenza ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218) entro i termini per la proposizione del ricorso, ovvero, nei casi di istanza di adesione a seguito del ricevimento dell'avviso di accertamento (articolo 6, comma 2, dello stesso decreto), le somme dovute sulla base dell'atto di accertamento con adesione, entro venti giorni dalla redazione dell'atto.



Deve essere, altresì effettuato, sempre in unica soluzione, il versamento delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni degli obblighi di monitoraggio fiscale, entro il termine per la proposizione del ricorso avverso l'atto di contestazione o il provvedimento di irrogazione delle sanzioni, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

In ogni caso, è previsto che il contribuente non possa avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, secondo quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1, lettera b) dell'articolo 5-*quater*.

Il comma 2 dispone che la collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che la violazione sia stata già constatata ovvero siano iniziati accessi, ispezioni e verifiche o altre attività di accertamento tributario riconducibili alle attività costituite o detenute all'estero di cui l'autore della violazione di cui all'articolo 4, comma 1 o i soggetti con questo solidalmente obbligati in via tributaria o concorrenti nel reato abbiano avuto formale conoscenza, comprese le richieste, gli inviti e i questionari di cui agli articoli 51, comma 2, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e all'articolo 32 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

Non deve essere considerata una causa ostativa la comunicazione derivante dalla liquidazione delle imposte in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, effettuata dall'Amministrazione finanziaria ai sensi dell'articolo 36-bis del D.P.R. n. 600 del 1973, né quella derivante dal controllo formale delle medesime dichiarazioni a norma dell'articolo 36-ter dello stesso decreto. L'ultimo periodo chiarisce in modo inequivoco che la richiesta di collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona.

Al comma 3, il legislatore ha disposto che entro 30 giorni dall'effettuazione dei versamenti, l'Agenzia delle entrate debba comunicare all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione volontaria, proprio in considerazione della particolare rilevanza nel procedimento penale degli effetti derivanti dal perfezionamento della procedura.

Al comma 4, è infine fissato un termine alla procedura di collaborazione volontaria, individuato nel 30 settembre 2015.

L'articolo 5-*quinquies* indica gli effetti della procedura di collaborazione volontaria, sia sul piano sanzionatorio penale tributario, che dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

Al comma 1, lettera a) si prevede che nei confronti di colui che presta la collaborazione volontaria è esclusa la punibilità per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione previsti e puniti rispettivamente agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e, alla lettera b), che le pene previste per i delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, previsti e puniti dagli articoli 2 e 3 del predetto decreto legislativo n. 74/2000, sono diminuite fino alla metà.

Il comma 2 specifica che le disposizioni del comma 1 si applicano limitatamente alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

Il comma 3 dispone gli effetti della collaborazione volontaria dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

In particolare, il comma 3 delinea, attraverso regole certe ed uniformi di determinazione, le conseguenze sanzionatorie dell'effettivo disvalore della condotta del contribuente, ritenendo lo stesso significativamente attenuato proprio dalla *disclosure* volontaria in considerazione della eccezionalità dell'intera procedura, prevista per un



arco temporale limitato nel tempo e della condotta, i cui tratti essenziali, ai fini del perfezionamento della procedura, vengono chiaramente e uniformemente individuati dallo stesso legislatore. L'ambito di applicazione è dunque limitato alle sanzioni previste all'articolo 5, comma 2 del decreto legge 28 giugno 1990, n. 167 convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227 per le violazioni degli obblighi di dichiarazione ai fini del monitoraggio fiscale (di cui all'articolo 4, comma 1, dello stesso decreto legge n. 167 del 1990), consistenti nell'omessa indicazione degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia.

Restano pertanto ferme le sanzioni per le violazioni sostanziali relative alla dichiarazione dei redditi riferibili alle attività costituite o detenute all'estero, per le quali si applicano la misura e le regole generali di determinazione previste dal decreto legislativo n. 472 del 1997.

Tenuto conto che la sanzione deve essere, comunque, determinata nel rispetto del criterio di proporzionalità tra entità della sanzione astrattamente irrogabile e gravità della violazione e del danno prodotto, il criterio indicato al comma 3 opera non solo ai fini della diversificazione della sanzione in funzione della differente violazione commessa, bensì anche ai fini di commisurare diversamente la reazione afflittiva dell'ordinamento in ragione della condotta posta in essere da un contribuente rispetto ad un altro, proprio in termini di comparazione tra l'antigiuridicità delle diverse condotte. In tal senso, il comportamento del contribuente che, sottrattosi agli obblighi di monitoraggio fiscale, presta una piena, veritiera e spontanea collaborazione attiva con l'Amministrazione finanziaria versando altresì le somme dovute, attraverso modalità uniformi e secondo uno standard definito dalla legge, con la precipua finalità di rimuovere gli effetti negativi arrecati all'interesse erariale dalla propria condotta in violazione degli obblighi imposti in materia di monitoraggio fiscale, configura una circostanza di carattere eccezionale che giustifica un ridimensionamento della sanzione, ai sensi del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 472 del 1997, nella misura espressamente prevista dalla legge, proprio in ragione delle caratteristiche necessariamente omogenee del comportamento richiesto affinché si perfezioni la *disclosure* volontaria.

La sanzione, pertanto, è determinata nella misura pari alla metà del minimo edittale se: a) le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea e in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia inclusi nella lista di cui al decreto ministeriale 4 settembre 1996, e successive modificazioni; ovvero b) le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero c) l'autore delle violazioni rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute un'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, all'istanza di collaborazione volontaria. La *ratio* della lettera c) è quella di consentire la riduzione delle sanzioni nella misura della metà del minimo edittale anche quando il paese in cui è localizzato l'intermediario estero ove le attività sono detenute non consenta un adeguato scambio di informazioni con l'Italia, ma il contribuente autorizzi l'intermediario a rispondere comunque alle richieste di informazioni su tali attività da parte dell'amministrazione finanziaria italiana, così che quest'ultima possa controllare la veridicità delle informazioni indicate dal contribuente nella dichiarazione dei redditi (quadri RW e RM) per i periodi d'imposta successivi a quello di adesione alla collaborazione volontaria ("monitoraggio rafforzato"). Per i casi di cui alle lettere a), b)

e c), sono previste misure idonee a garantire, in caso di trasferimento delle attività presso altro intermediario, che l'amministrazione finanziaria italiana possa continuare ad ottenere le informazioni necessarie, pena la il pagamento di una sanzione pari alla metà di quella già pagata dal contribuente a seguito della procedura di collaborazione volontaria.

Nei casi diversi da quelli indicati nel primo periodo del comma 3, la sanzione è determinata nella misura del minimo edittale, ridotto di un quarto.

Al comma 5, è previsto che il procedimento di irrogazione delle sanzioni per le violazioni di cui all'articolo 4, comma 1, segue le regole di cui articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, anche ai fini della definizione del contesto.

In particolare, si dispone, in deroga al comma 3 del predetto articolo, che in sede di definizione agevolata ("*...con il pagamento di un importo pari ad un terzo della sanzione indicata e comunque non inferiore ad un terzo dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi ...*"), il confronto ivi previsto è operato tra il terzo della sanzione indicata nell'atto e il terzo della somma dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi o, se più favorevole, il terzo della somma delle sanzioni più gravi determinate ai sensi del comma 3.

Il comma 6, chiarisce in modo inequivoco che se il contribuente destinatario dell'atto di contestazione non versa le somme dovute nei termini previsti dall'articolo 5-quater, comma 1, lettera b), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e che, conseguentemente, non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 3 e 5.

Inoltre, tenuto conto delle diverse ipotesi verificabili nell'ambito del procedimento di collaborazione volontaria, la disposizione prevede che l'Agenzia delle entrate possa notificare, anche in deroga ai termini di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notifica dell'avviso di accertamento o a quello di redazione dell'atto di adesione o di notifica dell'atto di contestazione.

L'articolo 5-*sexies* detta ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria.

Il comma 1, dispone che modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari sono disciplinate con decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate.

Inoltre, al fine di garantire l'efficacia dell'azione amministrativa, si prevede che l'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'amministrazione finanziaria concordano condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

L'articolo 5-*septies*, dispone, infine, che chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.

Con il comma 2, si dispone che le entrate derivanti dalle disposizioni relative alla collaborazione volontaria affluiscono ad apposito capitolo d'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate ...

*Relazione tecnica*

Con riguardo all'articolo , non si ascrivono, per ora, effetti finanziari (se non nella misura simbolica di 1 euro per sola memoria), in considerazione dell'assoluta imprevedibilità sia del numero dei soggetti interessati che potrebbero aderire all'iniziativa sia della quota delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato oggetto della nuova procedura di collaborazione volontaria.

D'altra parte, anche in coerenza con le suindicate considerazioni, l'articolo dispone che i maggiori introiti derivanti dalle disposizioni di cui affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnati ad un fondo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, finalizzato - tra l'altro - alla riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

## Art. 6

### *(Disposizioni in materia di riciclaggio)*

1. L'articolo 648-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

“648-bis. *(Riciclaggio)*.

E' punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da € 5.000 a € 50.000 chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo ovvero compie altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da € 2.000 a € 25.000 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto non colposo per il quale è stabilita la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di una professione ovvero di attività bancaria o finanziaria.

La pena è diminuita fino a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato e per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori.

Si applica l'ultimo comma dell'art. 648.”».

2. Le disposizioni di cui all'articolo 648-bis del codice penale, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, entrano in vigore (decorsi sei mesi dalla pubblicazione del presente decreto-legge nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana).

Oppure

2. Le disposizioni di cui all'articolo 648-bis del codice penale, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, si applicano ai fatti commessi successivamente al 31 luglio 2014. Ai fatti commessi sino al 31 luglio 2014 continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 648-bis del codice penale vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge.

### ***Relazione illustrativa***

L'articolo .... mira a introdurre nel nostro ordinamento la fattispecie incriminatrice dell'autoriciclaggio, ovvero a estendere la punibilità per riciclaggio all'autore, anche in concorso, del reato da cui provengono il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono oggetto (reato presupposto). Attualmente è punito a titolo di riciclaggio soltanto chi non abbia commesso, o non abbia concorso a commettere, anche il reato presupposto. A tal uopo opera, infatti, la clausola di riserva, secondo cui il riciclaggio è sanzionabile soltanto «fuori dei casi di concorso nel reato». Così concepita, la clausola di riserva riduce sensibilmente l'operatività in concreto della fattispecie. Per effetto della stessa, infatti, è esclusa la punibilità per riciclaggio non solo dell'autore del reato presupposto che provveda direttamente a sostituire o trasferire i proventi o comunque a ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa; ma anche e soprattutto dell'autore in via principale della condotta di riciclaggio il quale, per il fatto di aver anche in minima parte contribuito alla commissione del reato presupposto, concorre solo in quest'ultimo reato, andando così immune dal riciclaggio. Sul piano criminologico, quest'ultima condotta appare sempre più diffusa in connessione con reati di appropriazione indebita, evasione fiscale e corruzione. Non è, infatti, infrequente che esponenti o titolari di aziende si accordino con terzi “riciclatori” nel senso di utilizzare mezzi di questi ultimi,

come società di comodo che emettono fatture per prestazioni inesistenti, allo scopo e con l'effetto di sottrarre all'azienda e a tassazione, e in seguito riciclare, denaro o beni sociali da destinare a proprio uso personale, per finalità corruttive o altro.

È anche per questi motivi che l'introduzione della fattispecie di "autoriciclaggio" si rende oggi quanto mai necessaria, come risulta, del resto, confermato negli orientamenti degli organismi internazionali operanti in materia. In questo senso, il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha di recente osservato, nel Rapporto di Fase 3 sull'Italia del 2011, come, sebbene la convenzione OCSE contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri non preveda l'obbligo di criminalizzare l'autoriciclaggio, una simile lacuna normativa, «che rischia di ostacolare l'efficace applicazione della legislazione in materia di corruzione internazionale, non sembra giustificata dai principi giuridici fondamentali». Per parte sua, il Fondo Monetario Internazionale ha, invece, rilevato, nel Rapporto sull'Italia del 2006, come, per quanto le 40 Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale – GAFI per la prevenzione e il contrasto al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo non impongano espressamente la sanzionabilità dell'autoriciclaggio, l'introduzione di questa fattispecie sia nondimeno raccomandabile, anche alla luce delle esigenze investigative rappresentate dalle stesse autorità italiane.

Tanto premesso, con la presente proposta si intende sostituire l'art.648-bis del codice penale – che attualmente disciplina il delitto di riciclaggio – con una nuova disposizione, volta a configurare una nuova fattispecie incriminatrice, basata essenzialmente su quattro punti cardine: l'estensione della punibilità dell'attuale condotta di riciclaggio anche al concorrente nel reato presupposto, mediante la semplice soppressione della clausola di riserva iniziale; la sostituzione dell'attuale circostanza attenuante speciale a effetto comune, secondo cui «la pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni», con una più ampia circostanza attenuante a effetto speciale, per cui «si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da 2.000 a 25.000 euro se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto non colposo per il quale è stabilita la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni»; l'inserimento nell'attuale circostanza aggravante speciale a effetto comune, secondo cui «la pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale», di un riferimento anche all'«esercizio di attività bancaria e finanziaria»; l'introduzione di una sostanziale attenuazione di pena, fino a due terzi, per l'autore del delitto che «si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato e per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori».

A ben vedere, infatti, l'estensione della punibilità per riciclaggio all'autore del reato presupposto consente finalmente di ascrivere all'autoriciclaggio una antiggiuridicità che, lungi dall'essere in tutto assorbita nel disvalore del reato presupposto, è piuttosto assimilabile a quella connaturata al riciclaggio del terzo, venendo in tal modo a superare la condizione di vantaggio per l'autore del reato presupposto, rappresentata in termini di "privilegio di autoriciclaggio". D'altro canto, una simile estensione in nulla verrebbe a contrastare con i principi della non punibilità del mero *post factum* e del *nemo tenetur se detegere*. Questi ultimi continuerebbero, anzi, efficacemente ed utilmente ad operare nell'azione interpretativa del giudice, per definire, con la necessaria adeguatezza, i confini della fattispecie medesima. Col che, dunque, anche per effetto di un auspicabile affinamento della riflessione giurisprudenziale applicata alla varietà dei casi concreti, l'autoriciclaggio si spoglierebbe della, peraltro solo apparente, connotazione di aggravante generalizzata applicabile in via automatica a ogni delitto, venendo piuttosto apprezzabilmente a identificarsi come la necessaria fattispecie incriminatrice di una

condotta sufficientemente distinta dal reato presupposto e connotata da un autonomo e rilevante disvalore.

Ed è proprio in quest'ottica che andrebbero, quindi, risolte le incertezze circa l'individuazione dei comportamenti che integrerebbero la fattispecie di autoriciclaggio. Sarà, dunque, la complessità e raffinatezza delle tecniche operative utilizzate a determinare in concreto se la condotta sia effettivamente idonea a "ostacolare" dinamicamente l'identificazione delle provenienze delittuose dei proventi, o consista piuttosto nel conservare staticamente o nell'"utilizzare" simili proventi per esigenze imprenditoriali o personali, pur con le necessarie accortezze per evitare l'identificazione del reato presupposto. Sotto il profilo dell'entità della pena, inoltre, il cennato rafforzamento del sistema delle circostanze attenuanti consentirebbe di condurre a una sensibile riduzione di pena per l'autore di reati meno gravi, inclusi tutti i reati tributari, e/o per chi adotti un atteggiamento collaborativo per la rilevazione del reato. In questo modo, quindi, e anche per effetto della disciplina della continuazione, la pena prevista per l'autoriciclaggio verrebbe a essere opportunamente commisurata a quella prevista per il reato presupposto, senza perdere tuttavia l'aggancio alla pena per il riciclaggio del terzo reso necessario dalla sostanziale identità fattuale dell'elemento oggettivo del reato.

Quanto sopra osservato vale, in particolare, per l'autoriciclaggio dei proventi dei reati tributari, rispetto al quale la proposta di legge prevede una rilevante attenuazione del trattamento sanzionatorio. Considerato, infatti, che la pena massima edittale stabilita per i reati previsti dal Decreto legislativo n. 74 del 2000 non è superiore a sei anni, l'autore dell'autoriciclaggio dei proventi da evasione fiscale potrà in ogni caso beneficiare della circostanza attenuata a effetto speciale prevista dal comma 2, nonché, qualora si adoperi efficacemente per assicurare le prove del reato e per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, dell'ulteriore attenuante a efficacia comune prevista dal comma 4. A quest'ultimo proposito, una rilevanza centrale potrà essere assunta dall'esperienza, da parte dell'autore, delle procedure di collaborazione con l'amministrazione finanziaria per l'identificazione degli imponibili sottratti a tassazione; tra le quali, oltre a quelle già attualmente operative, quella riguardante la "collaborazione attiva" per l'identificazione degli investimenti e delle attività all'estero non dichiarate. In quest'ottica, anzi, i due gruppi di disposizioni vengono reciprocamente a integrarsi, rappresentando la collaborazione attiva una causa di attenuazione della pena per il reato di autoriciclaggio, quest'ultimo un fattore deterrente alla commissione dell'autoriciclaggio e incentivante alla stessa collaborazione attiva.

La presente proposta non interviene, invece, a introdurre anche la fattispecie di "auto-reimpiego", ovvero ad estendere all'autore del reato presupposto anche la punibilità per il reato di impiego, prevista all'articolo 648-ter del codice penale. Tale reato consiste nel fatto di chi «impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto». Anche questa fattispecie, come quella di riciclaggio, punisce, tuttavia, soltanto chi non abbia commesso, o non abbia concorso a commettere, anche il reato presupposto, a tal uopo operando la clausola di riserva, secondo cui l'impiego è sanzionabile soltanto «fuori dei casi di concorso nel reato». Alcune proposte di legge, tuttora giacenti in Parlamento, hanno, quindi, proposto di sopprimere la clausola di riserva, oppure di integrare la condotta di impiego in quella di riciclaggio, sopprimendo per intero l'articolo 648-ter. Siffatto intervento troverebbe, infatti, giustificazione tanto sul piano logico, non rappresentando il rimpiego altro che una fase della più vasta condotta di riciclaggio, che sul piano sistematico, venendo in tal modo a punirsi simmetricamente tanto la condotta dell'autore del reato del presupposto che quella del terzo estraneo a quest'ultimo.

Alla base della decisione, sottesa alla presente proposta, di non intervenire sul reato di reimpiego sta, piuttosto, la necessità di distinguere concettualmente tra due condotte di reimpiego. La prima ha a oggetto il denaro, beni o utilità provenienti direttamente dal reato presupposto. La seconda ha, invece, a oggetto il denaro, beni o utilità derivanti dal previo riciclaggio dei proventi del reato presupposto. Delle due, soltanto la prima è punita all'articolo 648-ter del codice penale. Ma per essa, estendere la punibilità all'autore, anche in concorso, del reato presupposto rischierebbe, pur nella cennata operatività dei principi del post factum e del *nemo tenetur se detegere*, di spingere troppo avanti la pretesa punitiva dello Stato. Si arriverebbe, infatti, a sanzionare penalmente anche comportamenti di reimpiego molto contigui al mero utilizzo dei proventi del reato, come il reinvestimento dei proventi di evasione fiscale all'interno dell'azienda a carico della quale è stato compiuto il reato presupposto; con effetti potenzialmente negativi anche sulla "tenuta" costituzionale della fattispecie. La seconda condotta costituisce, invece, secondo la più evoluta interpretazione giurisprudenziale, la naturale prosecuzione della stessa condotta di riciclaggio. Essa presenterebbe, dunque, un autonomo disvalore, distinto da quello del riciclaggio; per cui non vi è, pertanto, alcuna necessità di prevedere una autonoma fattispecie penale.

**L'articolo ....** fissa il termine iniziale di entrata in vigore delle disposizioni contenute all'articolo relative alla nuova fattispecie incriminatrice del riciclaggio.

## Art. 7

*(Passaggio del personale dalle sezioni “Monopoli” e “ASSI” alla sezione “Dogane” del ruolo del personale non dirigenziale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli).*

1. Al fine di potenziare le attività di accertamento, ispettive e di contrasto alle frodi, la disposizione di cui all’art. 1, comma 346, lett. e), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 continua ad applicarsi nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e può essere utilizzata anche per far transitare il personale dalle sezioni “monopoli” e “ASSI” alla sezione “dogane” del ruolo del personale non dirigenziale di cui all’art. 2, comma 4, lett. b), del decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 8 novembre 2012 e all’art. 2, comma 3, del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 31 gennaio 2013, pubblicati, rispettivamente, nella Gazzetta Ufficiale n. 277 del 27 novembre 2012 e n. 75 del 29 marzo 2013.

### **Relazione illustrativa**

L’operazione di incorporazione dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.) nell’Agenzia delle dogane e di soppressione dell’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) – disposta dall’art. 23-*quater* del D.L. n. 95/2012 – è consistita, sostanzialmente, in un trasferimento di funzioni e di risorse umane dall’ente incorporato (o soppresso) all’ente incorporante, con mantenimento, da parte del personale trasferito, dello stesso trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell’inquadramento nel ruolo dell’ente incorporante.

In particolare, il comma 7, penultimo periodo, del menzionato art. 23-*quater* dispone che, al fine di garantire la continuità delle attività già facenti capo all’ente incorporato, fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione, tali attività continuano a essere esercitate dalle articolazioni competenti, con i relativi titolari, presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati, il tutto senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come espressamente disposto dal comma 11 del medesimo articolo (per quanto riguarda la soppressa A.S.S.I., trova applicazione il comma 9 del citato art. 23-*quater*).

Il personale dell’*ex* A.A.M.S., in base alla vigente disciplina contrattuale, percepisce un’indennità di amministrazione più bassa rispetto al personale dell’*ex* Agenzia delle dogane.

Ad oggi, i dipendenti dell’*ex* A.A.M.S. hanno instaurato vari ricorsi, la maggior parte collettivi, per: a) chiedere la corresponsione della maggiore indennità di amministrazione percepita dal personale dell’*ex* Agenzia delle dogane; b) contestare il D.M. del Ministero dell’Economia e delle Finanze dell’8 novembre 2012 nella parte in cui prevede, all’interno del ruolo del personale non dirigenziale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, due distinte sezioni, la sezione Dogane e quella Monopoli, in ciascuna delle quali sono collocate, rispettivamente, le unità di personale con qualifica non dirigenziale già appartenenti, al 30 novembre 2012, ai corrispondenti ruoli dell’Agenzia delle Dogane e dell’A.A.M.S. (analoghi ricorsi sono stati prodotti da taluni dipendenti dell’*ex* A.S.S.I., per contestare, tra l’altro, l’art. 2, comma 3, del decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 31 gennaio 2013 –



concernente il “*Trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'ex ASSI al MIPAAF e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli*” – che prevede l'istituzione della sezione “ASSI” all'interno del ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli).

I ricorrenti lamentano, in particolare, che da questa diversa collocazione possano derivare discriminazioni e disparità di trattamento dal punto di vista sia giuridico sia economico.

Allo stato non sono state emesse pronunce di merito, mentre sono state rigettate le richieste di sospensiva avanzate dai ricorrenti in sede cautelare.

Ciò in accoglimento della tesi difensiva prospettata dall'Agenzia secondo cui, in coerenza con quanto disposto dal Legislatore “*fino al completamento del processo di riorganizzazione*”, i dipendenti incorporati, inseriti nella sezione “Monopoli”, continuano a svolgere le funzioni che svolgevano presso l'A.A.M.S. e, pertanto, legittimamente, continuano a percepire lo stesso trattamento economico, fondamentale e accessorio (ivi compresa l'indennità di amministrazione), già percepito presso l'ente di provenienza al momento dell'incorporazione.

La necessità di continuare ad essere coerente, sul piano gestionale, con tale tipo di prospettazione – a funzioni/sezioni separate corrisponde un diverso trattamento economico – costringe, peraltro, l'amministrazione a procrastinare *sine die* il completamento del processo di riorganizzazione derivante dall'incorporazione, non consente la realizzazione dei risparmi che potrebbero derivare dall'integrazione delle strutture e delle funzioni e inibisce così, di fatto, una gestione flessibile ed efficiente delle risorse umane.

D'altra parte, una gestione del personale che non fosse coerente con tale rigida prospettazione – che prevedesse, ad esempio, l'impiego del personale appartenente alla “sezione Monopoli” per svolgere funzioni proprie della “sezione Dogane”, ma continuando ad attribuirgli l'indennità di amministrazione (più bassa) propria del personale ex A.A.M.S. – esporrebbe l'amministrazione a un contenzioso dall'esito quasi certamente sfavorevole, per violazione dei principi di uguaglianza e di parità di trattamento.

Ciò inibisce il più razionale impiego del personale nell'una ovvero nell'altra area di attività e ostacola o, comunque, non favorisce né incentiva le azioni di razionalizzazione organizzativa.

In particolare, la prima e più importante azione di razionalizzazione organizzativa, consistente nella concentrazione di tutte le funzioni di supporto (personale, amministrazione e finanza, pianificazione e controllo di gestione, affari legali) con l'eliminazione di duplicazioni e ridondanze, già avviata nel corso del 2013 e destinata a completarsi nel corso del 2014, potrebbe culminare in un risparmio di risorse umane compreso tra le 200 e le 250 unità.

*Rebus sic stantibus*, per evitare il contenzioso di cui si è detto dianzi, queste unità andrebbero obbligatoriamente impiegate nell'area monopoli, ossia nel settore di attività che meno necessita di potenziamento: l'ex A.A.M.S., infatti, è stata destinataria, nel recente passato, di un cospicuo innesto di personale (proveniente da altre amministrazioni), per cui la relativa sezione rischia di risultare in situazione eccedentaria.

Un utilizzo incongruo delle risorse liberate (in prima battuta si possono ipotizzare le 250 unità di cui sopra) equivale, in termini di costo-opportunità, a una perdita stimabile in circa 10 milioni di euro. Non si tratta di costi aggiuntivi per la finanza pubblica, ma di un cattivo uso delle risorse.

Il reimpiego di queste risorse nell'area dogane consentirebbe non solo di recuperarne il costo, ma anche di realizzare quel sovrappiù per la finanza pubblica connesso al fatto che il ricavo netto marginale di un lavoratore del settore dogane è positivo.

I vantaggi associati a un utile reimpiego delle risorse possono concretizzarsi, pertanto, solo se si omogeneizza il trattamento retributivo del personale delle diverse aree di attività. Per conseguire questo risultato è necessario sopportare un costo a regime – aggiuntivo per la finanza pubblica – di circa 10 milioni di euro annui (figura 3), necessario per finanziare il passaggio di circa 2.500 unità di personale presenti nella sezione Monopoli.

Il passaggio di personale alla sezione Dogane può realizzarsi progressivamente in coerenza con il processo di riorganizzazione, che è orientato, in una prima fase, alla eliminazione delle duplicazioni per poi tendere al progressivo sviluppo di sinergie nei vari settori tecnico-operativi (accise tabacchi e giochi).

Il costo dell'operazione potrebbe essere compensato da risparmi effettivi ove si pensi che la possibilità di accedere a una “provvista interna” di personale (le risorse liberate di cui sopra) consentirebbe di conseguire economie sul versante di altre forme di reclutamento (per mobilità o assunzioni sino a quanto consentito dall'attuale dotazione organica e nei limiti delle facoltà assunzionali commisurate al flusso delle cessazioni) già finanziate, finanziabili e autorizzabili nel biennio 2013-2014.

#### Nota tecnica

Già nell'ambito del piano del personale area dogane (figura 1) è prevista l'acquisizione per mobilità intercompartimentale di 300 unità di personale nel biennio 2013-2014, con un costo aggiuntivo per la finanza pubblica (figura 2) di oltre 2,1 milioni di euro (al netto degli ulteriori costi di contenzioso irriducibilmente associati a tale forma di reclutamento). Rinunciando alla prevista mobilità, si potrebbero far transitare dalla sezione Monopoli alla sezione Dogane – già in una prima fase – circa 500 unità di personale.

Tenuto conto degli obiettivi sottesi al processo di riorganizzazione, gli ulteriori passaggi di sezione potrebbero essere finanziati con i fondi ancora disponibili tra quelli assegnati ai sensi dell'art. 1, comma 346, lett. e), della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

**Figura 1 – Piano strategico triennale 2013-2015**

Area	D.O.*	Personale in organico al 31.12.2012	USCITE 2013	ENTRATE 2013		Personale in organico al 31.12.2013	USCITE 2014	ENTRATE 2014		Personale in organico al 31.12.2014	USCITE 2015	ENTRATE 2015		Personale in organico al 31.12.2015
				Assunzioni	Mobilità			Assunzioni	Mobilità			Assunzioni	Mobilità	
DIRIGENTI	269	98	5	18	-	111	5	69		175	5	40		210
TERZA AREA	5.550	5.170	229	1	-	4.942	196	50	100	4.896	181		100	4.815
SECONDA AREA	4.390	4.115	81	40	150	4.224	69	30	50	4.235	64	130	50	4.351
PRIMA AREA	80	42	0	10		52	0	5		57	0	5		62
<b>TOTALE</b>		<b>9.425</b>	<b>315</b>	<b>69</b>	<b>150</b>	<b>9.329</b>	<b>270</b>	<b>154</b>	<b>150</b>	<b>9.363</b>	<b>250</b>	<b>175</b>	<b>150</b>	<b>9.438</b>

\* Ripartizione della dotazione organica complessiva relativa all'area Dogane

**Figura 2 - Stima dei costi della mobilità intercompartimentale triennio 2013-2015**

<b>Costo mobilità dell'anno 2012</b>			
Unità	Costo ente di provenienza	Costo presso l'Agenzia	Differenza
213	7.396.479,04	8.940.842,59	<b>1.544.363,55</b>
<b>Stima costo per l'Agenzia per 450 unità in mobilità nel triennio 2013/2015</b>			
Unità	Costo ente di provenienza	Costo presso l'Agenzia	Costo aggiuntivo
450	15.626.364,17	18.889.104,06	<b>3.262.739,89</b>
Anno	Unità	Dettaglio aree	Costo aggiuntivo
2013	150	solo seconda area	902.739,89
2014	150	100 terza + 50 seconda	1.180.000,00
2015	150	100 terza + 50 seconda	1.180.000,00
<b>Totale complessivo</b>			<b>3.262.739,89</b>
<b>Stima biennio 2013-2014</b>			
Anno	Unità	Dettaglio aree	Costo aggiuntivo
2013	150	solo seconda area	902.739,89
2014	150	100 terza + 50 seconda	1.180.000,00
<b>Totale complessivo</b>			<b>2.082.739,89</b>

**Figura 3 - Stima del costo dell'adeguamento dell'indennità di amministrazione del personale degli enti incorporati.**

Area	Fascia retributiva	Dogane (A)	Monopoli (B)	Differenziale Dogane - Monopoli (A-B)	Unità di personale Monopoli al 01.07.2013	Importo al netto degli oneri riflessi	Importo al lordo degli oneri riflessi (costo Agenzia)
Terza	F6	€ 11.820,72	€ 7.402,92	€ 4.417,80	25	€ 110.445,00	€ 146.560,52
	F5	€ 11.793,60	€ 7.333,56	€ 4.460,04	44	€ 196.241,76	€ 260.412,82
	F4	€ 11.473,80	€ 6.789,12	€ 4.684,68	200	€ 936.936,00	€ 1.243.314,07
	F3	€ 9.921,96	€ 6.021,96	€ 3.900,00	244	€ 951.600,00	€ 1.262.773,20
	F2	€ 8.860,68	€ 5.571,24	€ 3.289,44	175	€ 575.652,00	€ 763.890,20
	F1	€ 8.566,80	€ 5.060,52	€ 3.506,28	34	€ 119.213,52	€ 158.196,34
Seconda	F6	€ 7.708,56	€ 5.569,08	€ 2.139,48	-	€ -	€ -
	F5	€ 7.678,92	€ 4.822,20	€ 2.856,72	299	€ 854.159,28	€ 1.133.469,36
	F4	€ 7.651,56	€ 4.732,32	€ 2.919,24	258	€ 753.163,92	€ 999.448,52
	F3	€ 7.440,36	€ 4.381,20	€ 3.059,16	465	€ 1.422.509,40	€ 1.887.669,97
	F2	€ 6.634,32	€ 3.806,40	€ 2.827,92	385	€ 1.088.749,20	€ 1.444.770,19
	F1	€ 6.056,04	€ 3.354,24	€ 2.701,80	90	€ 243.162,00	€ 322.675,97
Prima	F2	€ 5.565,48	€ 3.247,92	€ 2.317,56	147	€ 340.681,32	€ 452.084,11
	F1	€ 5.380,08	€ 2.950,92	€ 2.429,16	2	€ 4.858,32	€ 6.446,99
<b>Totale</b>					<b>2.368</b>	<b>€ 7.597.371,72</b>	<b>€ 10.081.712,27</b>

Area	Fascia retributiva	Dogane (A)	ASSI (B)	Differenziale Dogane - Assi (A-B)	Unità di personale ASSI al 01.07.2013	Importo al netto degli oneri riflessi	Importo al lordo degli oneri riflessi (costo Agenzia)
Terza	F6	€ 11.820,72	2.190,96	€ 9.629,76		€ -	€ -
	F5	€ 11.793,60	2.190,96	€ 9.602,64		€ -	€ -
	F4	€ 11.473,80	2.190,96	€ 9.282,84	3	€ 27.848,52	€ 36.954,99
	F3	€ 9.921,96	2.190,96	€ 7.731,00	2	€ 15.462,00	€ 20.518,07
	F2	€ 8.860,68	2.190,96	€ 6.669,72		€ -	€ -
	F1	€ 8.566,80	2.190,96	€ 6.375,84	3	€ 19.127,52	€ 25.382,22
Seconda	F6	€ 7.708,56	1.849,68	€ 5.858,88		€ -	€ -
	F5	€ 7.678,92	1.849,68	€ 5.829,24		€ -	€ -
	F4	€ 7.651,56	1.849,68	€ 5.801,88		€ -	€ -
	F3	€ 7.440,36	1.849,68	€ 5.590,68	1	€ 5.590,68	€ 7.418,83
	F2	€ 6.634,32	1.849,68	€ 4.784,64	1	€ 4.784,64	€ 6.349,22
	F1	€ 6.056,04	1.849,68	€ 4.206,36		€ -	€ -
Prima	F2	€ 5.565,48	1.370,16	€ 4.195,32		€ -	€ -
	F1	€ 5.380,08	1.370,16	€ 4.009,92		€ -	€ -
<b>Totale</b>					<b>10</b>	<b>€ 72.813,36</b>	<b>€ 96.623,33</b>

<b>Totale complessivo</b>	<b>2.378</b>	<b>€ 7.670.185,08</b>	<b>€ 10.178.335,60</b>
---------------------------	--------------	-----------------------	------------------------

## Art. 8

### *(Disposizioni in materia di concessione di gioco pubblico)*

1. In ragione dei rilevanti e prevalenti interessi pubblici coinvolti, inerenti all'ordine pubblico, alla sicurezza, alla tutela della salute e del gettito erariale, in caso di interruzione anticipata, per effetto di revoca ovvero di decadenza dovute a fatto e colpa del concessionario, disposte dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, di concessioni di gioco pubblico mediante apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, al fine di assicurare una tempestiva definizione dei rapporti giuridici pendenti, trovano applicazione le seguenti disposizioni. Dalla data del provvedimento di revoca o decadenza, ovvero dalla data di notificazione all'Amministrazione del giudicato ad essa favorevole in caso di impugnazione del provvedimento, per la durata di novanta giorni le convenzioni accessive alle concessioni vigenti all'atto della revoca ovvero della decadenza persistono nei riguardi delle società già concessionarie, le quali continuano residualmente ad operare con i poteri, anche di riscossione, di cui le stesse disponevano in virtù della concessione. Per il medesimo periodo di tempo le altre società concessionarie, che a questo titolo già dispongono di diritti di gestione di apparecchi di cui al predetto articolo 110, comma 6, lettera b), possono esercitare opzione di subentro nei riguardi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in proporzione al numero di quelli ad esse riconosciuto, nei diritti di gestione già riconosciuti alla società revocata o decaduta. Il corrispettivo per il subentro è pari al rateo novennale del corrispettivo originariamente versato per il conseguimento di tali diritti di gestione corrispondente al numero di anni interi di residua durata della concessione alla data della revoca o decadenza, ovvero alla data del giudicato favorevole all'Amministrazione in caso di impugnazione del provvedimento. Qualora, per effetto del subentro, il concessionario optante raggiunga la quota massima di concentrazione ammissibile, l'opzione di subentro nell'eccedenza spetta agli ulteriori concessionari nel rispetto del medesimo criterio proporzionale. I diritti di gestione degli apparecchi per i quali non è stata esercitata l'opzione alla scadenza del predetto periodo di tempo si estinguono di diritto senza alcun diritto della società già concessionaria alla restituzione delle somme corrispettive per essi originariamente versate ovvero di loro residue quote. I diritti di gestione degli apparecchi per i quali è stata esercitata l'opzione sono rilasciati alla società subentrante dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli entro sette giorni mentre i corrispondenti versamenti delle società optanti sono dalle stesse effettuati direttamente nei riguardi della società già concessionaria. I contratti con i proprietari di apparecchi di cui al predetto articolo 110, comma 6, lettera a), ovvero con i titolari di esercizi presso i quali tali apparecchi risultano installati, nonché i contratti per la gestione di sale in cui sono installati apparecchi di cui al predetto articolo 110, comma

6, lettera b), si risolvono di diritto entro il termine di novanta giorni dalla data del provvedimento di revoca o decadenza ovvero dalla data del giudicato favorevole all'Amministrazione in caso di impugnazione del provvedimento. La risoluzione di tali contratti implica la revoca di diritto dei nulla osta di esercizio rilasciati per gli apparecchi di competenza, relativamente ai quali sono inibiti l'uso e la conseguente offerta di gioco sino alla data di eventuale rilascio di nuovo nulla osta.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano altresì in caso di impugnazione di provvedimenti di esclusione dalle procedure di selezione ovvero di diniego di aggiudicazione nei riguardi di società già titolari di concessioni di gioco pubblico mediante gli apparecchi di cui al primo periodo del predetto comma 20-octies

### ***Relazione illustrativa***

La legislazione vigente nulla prevede per i casi di "crisi" del rapporto concessorio avente ad oggetto attività di società private, che operano per conto dello Stato, rivolte alla raccolta di gioco praticato mediante apparecchi da divertimento della tipologia AWP e VLT (c.d. slots).

La mancanza di una disciplina per queste eventualità si giustifica solo per il fatto che alle stesse non si è posta attenzione in un'epoca di crescita continua di quel settore della raccolta di gioco, appartenente ad una stagione di sviluppo ormai passata.

La negativa congiuntura economica complessiva – cui non si sottrae anche il settore del gioco – ed una diversa consapevolezza che si va maturando nei riguardi delle forme di distribuzione sul territorio dell'offerta di gioco, in generale, e di quella mediante apparecchi AWP e VLT, in particolare, impone un intervento che possa colmare una lacuna suscettibile di determinare situazioni critiche – per l'ordine pubblico e la sicurezza, per la tutela delle fasce sociali più deboli e, in ultima analisi, anche per la finanza pubblica – la cui prevenzione dovrebbe tanto più stare a cuore proprio a coloro che di recente hanno preso ad analizzare le diverse sfaccettature di un fenomeno sociale di rilievo, quale quello della pratica del gioco.

Per inquadrare, sinteticamente, la questione occorre partire dalla consapevolezza del modello organizzativo della raccolta di gioco mediante apparecchi della specie citata.

In Italia, a legislazione vigente, il gioco pubblico può essere gestito direttamente dallo Stato oppure essere dallo stesso esternalizzato mediante

affidamento a soggetti privati che, per conto dello Stato e in regime di concessione pubblica, svolgono una serie di compiti ed attività essenziali per l'organizzazione della "filiera" di raccolta.

Da decenni prevale in Italia il modello organizzativo basato su esternalizzazione.

Nel settore in questione, in particolare, operano oggi tredici concessionari pubblici, cui è affidata la responsabilità complessiva, nonché il relativo onere, anche economico, della predisposizione dei mezzi occorrenti a rendere concreta la raccolta del gioco mediante apparecchi.

A questo specifico riguardo occorre segnalare che, per il gioco mediante apparecchi, sono essenziali in primo luogo la proprietà e la disponibilità degli apparecchi stessi, nonché la loro dislocazione sul territorio, la loro manutenzione, nonché – cosa non da poco – il loro continuo collegamento a reti telematiche occorrenti per la contabilizzazione di ogni singola partita giocata con gli apparecchi. Questa contabilizzazione è assolutamente fondamentale giacché da essa dipende non soltanto la verifica che ogni singolo apparecchio operi secondo gli standard legali che consentono di farli ritenere leciti ma altresì la determinazione delle vincite che periodicamente ogni singolo apparecchio può assicurare, nonché la determinazione di quanto deve essere riversato al Fisco in termini di prelievo tributario dovuto per ogni singolo euro giocato e costituente, dunque, raccolta di gioco.

Le reti telematiche fanno capo ai concessionari di Stato, ciascuna di esse poi collegata a propria volta a quella del partner tecnologico dello Stato (Sogei s.p.a.) che funge da collettore generale (anche) di tutti i dati relativi alla raccolta di gioco mediante apparecchi, la cui disponibilità è fondamentale per assicurare i necessari controlli pubblici.

Solo una parte minore di apparecchi è di proprietà dei concessionari statali. Molto più diffusa è la realtà di una proprietà degli apparecchi che fa capo a soggetti privati terzi, denominati comunemente "gestori". Ad essi compete, ad esempio, la manutenzione degli apparecchi e la loro dislocazione presso gli esercizi nei quali è possibile trovare l'offerta di gioco.

I titolari degli esercizi presso i quali operano gli apparecchi, inoltre, sono a loro volta soggetti privati, per lo più diversi, certamente, dai gestori, ma anche dagli stessi concessionari.

Solo le VLT, infatti, devono operare all'interno di appositi locali il cui accesso è consentito solo al pubblico dei giocatori: le c.d. sale da gioco. Ed i proprietari di queste sale solo in parte minore coincidono con i concessionari statali.

Se ne ricava, dunque, che la filiera della raccolta di gioco mediante apparecchi è alquanto articolata, essendo costituita, essenzialmente, da tre categorie di soggetti: i concessionari, i gestori, gli esercenti.

Gestori ed esercenti non hanno rapporti diretti con lo Stato. I loro rapporti – giuridici ed economici – fanno capo ai concessionari e sono regolati da contratti di diritto privato autonomamente stipulati.

In pratica, ad ogni concessionario fa capo un “fascio” di soggetti privati, ed il relativo fascio di rapporti giuridici, che, nell’insieme, formano l’organizzazione della raccolta del gioco mediante apparecchi.

Finchè i rapporti concessori sono vivi e vitali lo Stato – e, nell’insieme, la collettività tutta – può essere certo della “tenuta” di tutto il complesso di soggetti che operano perché la raccolta di gioco sia effettuata secondo le regole stabilite e nel loro rispetto, non soltanto dal punto di vista della legalità del gioco (ordine pubblico e sicurezza) ma anche da quello del rispetto dei limiti imposti all’offerta di gioco (salute dei minori e delle fasce più deboli fra gli adulti) e del rispetto del dovuto ossequio alle norme tributarie (erario).

Quando invece i rapporti concessori dovessero andare in crisi, per patologia del relativo rapporto (emblematicamente, revoca o decadenza dalla concessione), l’insieme delle certezze che la complessiva organizzazione può garantire entra a propria volta in crisi, non potendosi affatto escludere fenomeni di eversione rispetto alle regole date.

Cessando di esistere uno dei concessionari, infatti, questione centrale diventa quella del destino dei rapporti giuridici che lo stesso intrattiene con la massa dei gestori, in primo luogo, e, a valle, degli esercenti.

In assenza di una disciplina specifica è infatti possibile che tali soggetti, ed i relativi rapporti giuridici, “migrino” spontaneamente verso altri concessionari vivi e vitali.

Ma è anche possibile – anzi, da non escludere affatto – che tali soggetti e i loro rapporti giuridici restino (più o meno volutamente) adespoti, privi cioè di quell’unico soggetto giuridico (il concessionario) che può garantire che la massa di soggetti e rapporti sia collegata ad un’autorità pubblica statale.

Ebbene, proprio per evitare queste prospettive di anarchia del settore, a tutto svantaggio dell’ordine pubblico e della sicurezza, della salute e dell’erario, e a vantaggio piuttosto di interessi egoistici ed individuali, facile preda di organizzazioni criminali (che a quel punto troverebbero ottima occasione



per sostituirsi senza sforzi al presidio statale sul gioco), si pensa di introdurre la disciplina recata dallo schema di norma in esame.

L'apparente complessità di tale disciplina è soltanto conseguenza della particolare articolazione del fenomeno e della complessità amministrativa che occorre affrontare per consentire una trasparente ed organizzata migrazione dei soggetti e rapporti giuridici adespoti verso un nuovo punto di riferimento istituzionale, costituito possibilmente da uno dei residui concessionari in vita.

Può accadere che tale migrazione non riesca ad avvenire – giacchè, ad esempio, gli altri concessionari hanno già saturato la propria capacità di gestire rapporti con gestori ed esercenti – ed allora in tal caso si prevede che i diritti per l'offerta di gioco che facevano capo ai gestori e agli esercenti adespoti vengano annullati. In questa eventualità, gli apparecchi per i quali si annullano tali diritti non potranno più offrire e raccogliere gioco, risultando automaticamente fuori legge qualora continuassero ad operare. La rete di raccolta, in tal caso, risulterà proporzionalmente contratta e diminuita ma questo con il risultato utile di fornire certezza nei riguardi della platea dei giocatori e delle reti di raccolta che fanno capo ai concessionari residui.

Vale fare chiarezza su un aspetto che può essere fonte di equivoci e fraintendimenti.

Si desidera prevedere che, in caso di decadenza o revoca della concessione, la stessa possa avere una ultrattività di 90 giorni. Questa previsione, però, non è affatto un favore al concessionari decaduto o revocato quanto piuttosto un favore per la collettività intera e, settorialmente, per gli interessi di tutti coloro cui sta a cuore che la raccolta del gioco faccia sempre capo ad un soggetto titolato e legittimato secondo legislazione vigente.

I 90 giorni, invero, costituiscono il tempo amministrativo minimo per consentire l'ordinata migrazione sopra accennata (la quale deve ovviamente essere assistita da ineludibili controlli amministrativi e dal rilascio dei relativi nuovi permessi), in assenza dei quali, invece, sarebbe molto più probabile quello scenario di anarchia cui si è pure fatto cenno.

Non si procede alla relazione tecnica in quanto dalla attuazione della disposizione non sono previsti effetti finanziari positivi ulteriori, valendo piuttosto la stessa a preservare e consolidare quelli già previsti a legislazione vigente.

## Art. 9

*(Norma di interpretazione autentica in materia di affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco lecito)*

1. La disposizione di cui all'articolo 24, comma 35, lettera a), penultimo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, tenuto conto dei principi in materia di parità di trattamento, anche per quanto concerne le componenti economiche del rapporto concessorio, nonché di allineamento temporale dei rapporti concessori conseguenti a procedure di attribuzione di concessioni aventi ad oggetto ambiti di attività omogenei fra i soggetti periodicamente selezionati per la raccolta dell'attività di gioco per conto dello Stato, si interpreta nel senso che anche i soggetti già concessionari devono comunque sottoscrivere, all'esito della procedura, lo stesso schema di convenzione di concessione sottoscritto dai soggetti aggiudicatari che non erano già concessionari e che è stato posto dall'Amministrazione a base della medesima procedura.

### ***Relazione illustrativa***

Sono sorti dubbi interpretativi in ordine alla fase conclusiva della procedura di selezione per un nuovo affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco lecito, prevista dall'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, contemplata dall'articolo 24 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.

I dubbi riguardano il momento applicativo della disposizione di cui al comma 35 dell'articolo 24 del predetto decreto-legge il quale, tenuto conto del fatto che alla procedura potevano altresì partecipare soggetti già concessionari, prevede che questi ultimi, nel caso in cui risultino aggiudicatari, mantengono le autorizzazioni alla installazione di videotermini già acquisite.

In particolare, sulla scorta di questo ricordato inciso della norma citata, ci si interroga se lo schema di convenzione di concessione, che ha costituito per tutti i partecipanti alla procedura uno dei documenti per essa fondamentali, debba essere sottoscritto anche dai partecipanti che fossero già concessionari e segnatamente nella stessa versione che viene sottoscritta da soggetti non concessionari che, come tali, si sono presentati per la prima volta alla procedura, superandola.

La proposta normativa che si avanza vale a dirimere le accennate incertezze interpretative partendo dal logico presupposto che la disposizione di cui all'articolo 24, comma 35, del citato decreto-legge non avrebbe avuto senso qualora lo stesso avesse inteso prevedere formalità, anche di chiusura, della procedura soltanto per quei partecipanti che non fossero già concessionari e non anche per i soggetti che invece, per loro libera iniziativa, avevano partecipato alla procedura quali operatori già concessionari per la raccolta di gioco attraverso videotermini.

Di contro, la disposizione relativa al predetto inciso assume portata logica proprio nell'ottica proposta dallo schema di norma di interpretazione che si propone, secondo la quale, fermo il fatto che mantengono validità ed efficacia, senza soluzione di continuità, i titoli autorizzatori all'installazione di videotermini propri dei soggetti già concessionari che avevano spontaneamente deciso di partecipare alla procedura, per ogni altro aspetto tali ultimi soggetti

devono necessariamente sottoscrivere la convenzione di concessione posta a base della medesima procedura al pari di ogni altro partecipante, risultato aggiudicatario, che però non fosse già precedentemente concessionario di Stato per la gestione di video terminali.

Per un verso, la sottoscrizione dello schema di convenzione, relativamente ai soggetti già concessionari, legittima loro a fruire delle ulteriori opportunità offerte dal nuovo rapporto concessorio, che altrimenti resterebbero appannaggio solo degli aggiudicatari che non fossero stati già concessionari, con evidenti disparità di trattamento, suscettibili peraltro di sollevare contestazioni e controversie.

Per altro verso, la sottoscrizione dello schema di convenzione da parte di tutti coloro che, di loro libera iniziativa, si ripete, hanno partecipato con successo alla procedura consente di rispettare, fra tutti coloro che hanno superato la medesima procedura, basilari principi di parità di trattamento, in ordine sia alla durata dei rapporti concessori sia ai contenuti del rapporto concessorio, anche quanto alle sue componenti economiche.

Non si procede alla relazione tecnica in quanto dalla attuazione della disposizione non sono previsti effetti finanziari positivi ulteriori, valendo piuttosto la stessa a preservare e consolidare quelli già previsti a legislazione vigente.

## Art. 10

*(Norma in materia di imposta unica di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504)*

1. In attesa del riordino della disciplina in materia di giochi pubblici conseguente all'attuazione della delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita e allo scopo di assicurare parità di condizioni competitive fra imprese che, dotate di concessione, offrono servizi di gioco pubblico per conto dello Stato ed imprese che, in assenza di tale concessione e fino al momento in cui la conseguiranno, offrono comunque servizi di gioco in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, nonchè in considerazione del fatto che, in tale secondo caso, il contratto di gioco è perfezionato in Italia e conseguentemente regolato secondo la legislazione nazionale, a decorrere dall'anno 2014 l'imposta unica di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, è dovuta dal titolare di ciascun negozio operante sul territorio nazionale ovvero di altro suo punto di raccolta collegatovi telematicamente e si applica su di un imponibile forfettario coincidente con la media della raccolta effettuata nella provincia ove è ubicato il punto di gioco, desunta dai dati registrati nel totalizzatore nazionale per il periodo d'imposta antecedente a quello di riferimento, aumentata del cinquanta per cento, nonchè con l'aliquota stabilita dall'articolo 4, comma 1, lettera b), numero

3.4), del citato decreto legislativo n. 504 del 1998. Per i periodi d'imposta decorrenti a far corso dal 1° gennaio 2014 non opera la disposizione di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

### ***Relazione illustrativa e tecnica***

Nel corso di più di dieci anni, in Italia, accanto alla rete dei concessionari di Stato per la raccolta del gioco pubblico si è sviluppata una consistente rete di raccolta del gioco gestita da operatori che sono privi di concessione statale e che, come tali, di fatto esercitano una forte concorrenza nei riguardi dei concessionari statali, tanto più efficace se solo si considera che, a differenza dei primi, i secondi:

- non versano imposte all'erario sulla loro raccolta;
- non sono tenuti a sopportare oneri di concessione;
- possono offrire alla clientela dei giocatori, giacchè svincolati dal rispetto di regole predeterminate al riguardo, un palinsesto di gioco molto più ampio e variegato;
- hanno costi di gestione dei singoli punti di raccolta irrisori se confrontati con quelli tipici di un negozio di gioco appartenente alla rete istituzionale dei concessionari di Stato;
- non hanno alcun onere, specie economico, conseguente alla attività di controllo e di sanzione tipica della amministrazione competente, a differenza di quanto invece accade nei riguardi di un concessionario di Stato.

Mentre nelle sedi giudiziarie questi operatori hanno avviato un ampio contenzioso per vedere escluso il loro obbligo di raccolta di gioco solo subordinatamente alla previa acquisizione di una concessione statale, l'ordinamento nazionale, quanto meno per attenuare gli effetti della concorrenza della rete di offerta di gioco parallela rispetto a quella ufficiale, con l'art. 1, co. 66, della legge n. 220 del 2010 ha introdotto disposizioni volte stabilire che anche gli operatori di detta rete parallela sono tenuti ad assolvere l'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse di cui al decreto legislativo n. 504 del 1998.

Questa disciplina – oltre a dimostrarsi gravata di adempimenti amministrativi anche per i soggetti passivi dell'imposta – tuttavia non risulta particolarmente efficiente per una tipologia di contribuenti quali quelli cui la normativa del 2010 è rivolta.

Per questo, con la proposta normativa in esame si intende introdurre un meccanismo di prelievo più consono, anche perché meno oneroso amministrativamente, alla tipologia di contribuenti cui lo stesso è destinato. La logica della forfetizzazione della base imponibile è particolarmente adatta a situazioni del genere, tenuto conto della difficoltà di omogeneizzare le situazioni passive del rapporto tributario con quelle dei concessionari di Stato, considerato anche il fatto che il paniere di offerta di un operatore della rete parallela è estremamente più ampio e variegato, giacché sganciato da regole cogenti predeterminate. Pur sempre, però, la base imponibile resta ancorata alla raccolta di gioco, come in particolare previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 504 del 1998 relativamente alla raccolta di scommesse, che certamente costituisce la tipologia di gioco predominante tra quelle offerte dalla rete parallela innanzi detta.

In particolare:

- la media della raccolta provinciale già costituisce elemento di riferimento ai fini dell'accertamento (ai sensi dell'articolo 24, comma 10, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111);

- ai fini della determinazione della base imponibile forfetaria, appare ragionevole prevederne un aumento in considerazione di quanto segue:

- la raccolta degli operatori non autorizzati si attesta, verosimilmente, intorno ai valori massimi (se non superiori) di quella degli operatori della rete legale, data la posizione di ampio favore garantitagli dal mancato sostenimento degli oneri concessori e dal mancato assoggettamento ai relativi vincoli (dunque assai più in alto della media, potendo offrire quote più allettanti e così accaparrandosi maggiori quote di mercato);

- la media presa a riferimento non comprende gli eventi ippici, mentre è da ritenere con sufficiente certezza che gli operatori non autorizzati (soprattutto se collegati a bookmakers esteri, come è nella realtà ippica nazionale e straniera);

- la stessa media non tiene inoltre conto dell'ampia gamma di scommesse su eventi diversi da quelli approvati da AAMS (il c.d. "palinsesto ufficiale", compreso quello c.d. "complementare"), eventi che notoriamente costituiscono una parte rilevante del business degli operatori non autorizzati.

Il principio della riserva di legge in materia tributaria resta in ogni caso ampiamente salvaguardato e, comunque, gli operatori in parola ben possono, ove lo volessero, transitare nell'ambito della rete legale, legandosi a concessionari di Stato.

Quanto alle previsioni di maggior gettito possono valere i seguenti elementi. Da dichiarazioni rese, anche recentemente, dalle associazioni di categoria e divulgate dai media, i punti di offerta non autorizzati supererebbero le 5.000 unità. Prudenzialmente, la platea dei contribuenti interessati può essere plausibilmente stimata in circa 4.000 unità, anche solo ipotizzando che un contribuente abbia un solo punto di raccolta.

Per una stima della possibile entità dell'imponibile medio forfettario per ciascun punto di raccolta non autorizzato può procedersi come segue.

Tenuto conto dell'attuale distribuzione dei punti di offerta autorizzati (che risponde alla domanda del mercato) è ipotizzabile che analoga distribuzione presenti la rete degli operatori non autorizzati, con particolare concentrazione nelle principali aree urbane (dove la raccolta media è di gran lunga più alta).

E' altresì ragionevole ipotizzare (come già evidenziato) che la raccolta degli operatori non autorizzati si attesti mediamente intorno ai valori massimi (se non ad essi superiori) di quella degli operatori della rete legale, data la posizione di ampio favore garantitagli dal mancato sostenimento degli oneri concessori e dal mancato assoggettamento ai relativi vincoli.

La raccolta media provinciale (elemento di riferimento per la determinazione dell'imponibile forfettario) può, con dato prudenziale di sintesi, considerarsi pari a circa 300.000 euro annui, come emerge dai dati ufficiali pubblicati sul sito

dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Dall'ultima pubblicazione risulta, infatti, che, al novembre 2013, la media nazionale è pari a 285.000 euro. Su base annua dovrebbe, quindi attestarsi intorno ai 320.000 euro.

Aumentando del 50%, come previsto dalla norma, il detto importo di 300.000 euro, si ottiene un ammontare imponibile medio pari a 450.000 euro che, moltiplicato per il 4.000 punti non autorizzati (prudenzialmente stimati), dà una base imponibile complessiva pari a 1.575.000.000. Applicando a tale base l'aliquota prevista dalla norma (5,5%) si ottiene un potenziale gettito pari a 99.000.000.

## Art. 11

### *(Norma in materia di prodotti da fumo e loro sucedanei)*

1. Al fine di poter riequilibrare gli effetti dell'incidenza dei carichi fiscali sui prodotti da fumo e loro sucedanei, e conseguentemente assicurare la tenuta delle correlate entrate erariali, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere stabilite modificazioni, nella misura massima dello 0,7 per cento, delle aliquote di accisa e di imposta di consumo che gravano sui predetti prodotti. Dall'attuazione della presente disposizione non possono derivare aumenti di gettito né nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le disposizioni in materia di divieto pubblicitario e promozionale, nonché di tutela della salute dei non fumatori vigenti per i prodotti da fumo si applicano anche ai loro sucedanei, di cui all'articolo 62-quarter, comma 1, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504. I commi da 10-ter a 10-decies dell'articolo 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, sono abrogati.

### ***Relazione illustrativa e tecnica***

La struttura e la dinamica dell'imposizione fiscale sui prodotti da fumo è piuttosto complessa. In essa concorrono due tipologie di prelievo: l'accisa e l'imposta sul valore aggiunto. La concorrenza di due imposte si ha anche nel caso dei sucedanei di tali prodotti, relativamente ai quali la differenza fondamentale sta nel fatto che, in luogo dell'accisa, opera un'imposta di consumo.

La complessità è arricchita dal fatto che, relativamente all'imposta sul valore aggiunto, le basi imponibili di riferimento comprendono, oltre all'accisa, anche l'aggio per i distributori e il compenso dei produttori. Il prezzo di vendita al consumatore finale è articolato quindi in quattro componenti: IVA, accisa, aggio, compenso del produttore. L'aumento dell'aliquota IVA, a prezzo di vendita dato, comporta una compressione del compenso del produttore. Per ripristinare il compenso desiderato, i produttori possono aumentare il prezzo di vendita. Data l'interazione tra le diversi componenti, l'aumento del prezzo di vendita dovrà essere un multiplo dell'aumento del compenso del produttore. Per la combinazione dei diversi fattori che intervengono ed interagiscono fra loro, l'aumento del prelievo IVA implica, per ripristinare il precedente livello di compenso per il produttore, un aumento di prezzo pari ad oltre 5 volte l'incidenza dell'aumento a titolo d'IVA. Da questo consegue che, soprattutto in periodi di congiuntura economica negativa, la domanda - oltre a risentire di un calo di consumi dovuto al fatto che l'elasticità della domanda medesima al prezzo di vendita è superiore all'unità (il che comporta che, in termini percentuali, la diminuzione dei volumi di vendita è superiore all'aumento del prezzo) - tende anche a riposizionarsi verso prodotti a più basso prezzo, verso consumi alternativi (sigarette elettroniche) e/o consumi illegali (contrabbando e contraffazione). Infatti, dopo l'aumento dell'IVA deciso nel 2011, il gettito a titolo di accisa sui tabacchi, per la prima volta negli ultimi decenni, ha subito una significativa diminuzione.

Per attenuare ovvero escludere questo risultato negativo sulle entrate erariali, la proposta normativa che si formula punta su un meccanismo dinamico di intervento in via amministrativa, entro una fascia percentuale limite predefinita, e comunque da azionare se ed in quanto effettivamente opportuno, volta ad immaginare variazioni delle aliquote di prelievo - a titolo di accisa ovvero di imposta di consumo - tali da evitare la possibile crescita dei prezzi e, quindi, di evitare contrazioni ulteriori sul lato della domanda.

La proposta normativa è finalizzata ad stabilizzare il gettito, evitandone cali o aumenti. Non comporta quindi nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e per questo non si provvede alla redazione di una nota tecnica.

Inoltre, lo schema di disposizione prevede la razionalizzazione delle norme legislative in tema di divieto di attività pubblicitarie e promozionali, riguardanti le sigarette elettroniche.

In proposito, invero, appositi divieti sono stati recentemente introdotti nella legge 16 gennaio 2003, n. 3, il cui articolo 51, rubricato “tutela della salute dei non fumatori”, è stato novellato, mediante aggiunta dei commi da 10-ter a 10-decies, dal decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128. Considerato che le sigarette elettroniche, sotto il profilo fiscale, sono state assoggettate ad un regime analogo a quello vigente per i prodotti da fumo, si reputa opportuno, anche in ossequio ai principi di certezza e semplificazione, prevedere che lo stesso regime in materia di promozione pubblicitaria dei prodotti da fumo sia esteso anche ai loro sucedanei.

In pratica, con lo schema di norma in esame, più sinteticamente e, nella sostanza, più efficacemente, altro non si fa se non sostituire – relativamente al comparto delle sigarette elettroniche – il set di divieti specifici con la più lata, completa e tradizionale disciplina di divieto pubblicitario e promozionale già operante in materia di prodotti da fumo.



## Art. 12

*(Norma di interpretazione autentica in tema di tassa di concessione governativa)*

1. La disposizione di cui all'articolo 21 della Tariffa annessa al Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641, recante la "*Disciplina delle tasse sulle concessioni governative*", s'interpreta nel senso che tra gli atti soggetti alla tassa sono comunque ricompresi i contratti di abbonamento stipulati dagli utenti per l'impiego di apparecchiature terminali per il servizio radiomobile terrestre di comunicazione.

### ***Relazione illustrativa***

La norma, di interpretazione autentica, conferma l'inclusione tra gli atti assoggettati alla tassa sulle concessioni governative di cui all'articolo 21 della Tariffa annessa al DPR n. 641 del 1972, dei contratti di abbonamento per il servizio radiomobile terrestre di comunicazione, stipulati dagli utenti con i gestori di telefonia mobile.

Già con il DM 13 febbraio 1990, n. 33- avente ad oggetto il "*Regolamento concernente il servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione*" – è stata affermata la necessità, per usufruire del servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione per il tramite di apposite apparecchiature terminali, di fare richiesta di abbonamento da inoltrarsi alle società che offrono tale servizio.

Pertanto, quando l'articolo 3 del D.L. n. 151 del 1991, convertito dalla legge n. 202 del 1991, ha esteso la tassa sulle concessioni governative ai servizi radiomobile di comunicazione aggiungendo alla citata Tariffa annessa al DPR n. 641 del 1972, la voce n. 131 "*Apparecchiature terminali per il servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione*" (oggi articolo 21 della Tariffa), questa aveva come presupposto oggettivo il contratto di abbonamento.

L'introduzione del nuovo Codice delle Comunicazioni Elettroniche (D. Lgs. n. 259 del 2003 non ha inciso sul presupposto della tassa.

Art. xx

*(Entrata in vigore)*

1. Il presente decreto entra in vigore ***il giorno stesso*** della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.