

XVII LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI
Martedì 17 settembre 2013
Comitato per la legislazione

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. (Esame Testo unificato C. 282 Causi, C. 950 Zanetti, C. 1122 Capezzone e C. 1339 Migliore). (Parere alla Commissione VI). (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 282 e abbinate, adottato dalla VI Commissione Finanze come testo base nella seduta dell'8 agosto 2013, e osservato, in via preliminare, che il testo riprende, in buona misura, i contenuti del disegno di legge C. 5291, recante “Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”, approvato dalla Camera in prima lettura nello scorcio finale della XVI legislatura;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso presenta un contenuto tendenzialmente omogeneo, in quanto reca disposizioni volte a conferire una delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, sulla base della procedura delineata all'articolo 1, dei principi e criteri direttivi generali indicati nel medesimo articolo, e dei principi e criteri direttivi specifici relativi ai singoli settori oggetto di revisione, contenuti agli articoli da 2 a 15, con l'eccezione dell'articolo 7, che si riferisce ad una generale finalità di semplificazione del sistema; alle complessive finalità del provvedimento non appare invece riconducibile la disciplina contenuta all'articolo 14, comma 2, lettera u), che, nell'ambito della delega in materia di giochi pubblici, delega altresì il Governo a provvedere al rilancio del settore ippico, promuovendo, in particolare, l'istituzione della Lega ippica italiana;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il testo unificato, all'articolo 4, comma 3, terzo periodo, delega il Governo ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, “norme dirette a coordinare le norme di attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 3, comma 1, e di cui al comma 2 del presente articolo con le vigenti procedure di bilancio, definendo in particolare le regole di alimentazione del Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale”, senza invece esplicitare la necessità che siano coordinate con la legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) anche le previsioni, contenute all'articolo 3, comma 2, e all'articolo 4, comma 1, che pongono in capo al Governo l'obbligo di redigere due rapporti (sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e sulle spese fiscali) all'interno della procedura di bilancio;

il testo unificato, all'articolo 15, autorizza il Governo ad introdurre, con i decreti legislativi previsti all'articolo 1, nuove forme di fiscalità ambientale “in conformità con i principi che verranno adottati con l'approvazione della proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE di cui alla comunicazione COM(2011) 169, del 13 aprile 2011” e, all'ultimo periodo, prevede che “La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi adottati in attuazione del presente articolo è coordinata con la data di recepimento, negli Stati membri dell'Unione europea, della disciplina armonizzata stabilita dalla citata proposta di direttiva”. A ciò consegue che l'adozione delle disposizioni delegate in oggetto è condizionata al verificarsi di una condizione incerta ed esterna all'ordinamento, consistente nell'approvazione di una direttiva europea e nel suo recepimento da parte degli Stati membri dell'Unione Europea;

in relazione ai termini per l'esercizio della delega, il testo unificato, all'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad adottare decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale “entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge” e, al successivo comma 3, dispone che

“Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 dovrà essere deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”, recando una disposizione di cui andrebbe specificata la portata normativa, non risultando chiaro quali siano le conseguenze che si intendono far discendere dalla mancata deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri nel termine da essa indicato;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il testo unificato contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici e disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega, con la conseguenza che, nelle suddette fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo; in termini inversi, si riscontra invece, in relazione a specifici oggetti di delega, la tendenza a procedere ad un eccessivo dettaglio nell'articolazione dei principi e dei criteri direttivi (si veda, al riguardo, il già citato articolo 14, comma 2, lettera u), che interviene su una materia che esula peraltro dall'oggetto della delega);

quanto alla prima fattispecie (sovrapposizione con l'oggetto della delega), si segnalano, in particolare, l'articolo 4, comma 2 (ove l'oggetto della delega consiste nella riduzione e nella riforma delle spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate “ferma restando la priorità di tutela” di una serie di settori); l'articolo 6, comma 1 (ove l'oggetto consiste nella introduzione di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria); l'articolo 7, in materia di semplificazione, da attuare, tra l'altro, mediante la revisione ed il riordino dei regimi fiscali e degli adempimenti fiscali; l'articolo 12, comma 1, lettera b), ove l'oggetto della delega consiste nella revisione della disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere con specifico riferimento ad alcuni aspetti di tale disciplina; l'articolo 13, comma 1, lettera b), che ripete in parte l'oggetto della delega indicato all'alinea del medesimo comma, e, infine, l'articolo 13, comma 2, ove l'alinea individua l'oggetto della delega nella revisione di alcune imposte e le successive lettere a) e b) declinano il concetto di “revisione”;

la seconda fattispecie (principi e criteri direttivi generici) si rinviene invece all'articolo 2, comma 1, lettera c), e comma 3, lettere d) e g), nonché all'articolo 11, comma 1, lettera a);

la terza fattispecie (principi e criteri che si confondono con le finalità della delega) è invece riscontrabile all'articolo 6, comma 3; analogamente, l'articolo 14, comma 2, lettera a), enuncia un'ulteriore finalità dei decreti legislativi in materia di giochi pubblici di cui viene autorizzata l'adozione, consistente nell'esigenza “di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile”, senza che, al riguardo, venga formulato un chiaro indirizzo al quale il Governo debba attenersi nell'esercizio della delega;

sempre in relazione alla formulazione dei principi e criteri direttivi, il testo unificato, all'articolo 11, comma 2, enuclea un criterio di delega consistente nell'adeguamento “ai consolidati principi, desumibili dalla fonte giurisprudenziale” e, all'articolo 14, comma 2, lettera a), ne reca un secondo, consistente nell'adeguamento “ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea”, i quali appaiono di incerta portata applicativa potendo entrambi ingenerare dubbi interpretativi con riferimento all'origine “giurisprudenziale” dei suddetti principi ed il secondo di essi anche in relazione al criterio temporale utilizzato per l'individuazione di tali principi (i più recenti);

in relazione al coordinamento interno, il testo unificato, all'articolo 1, comma 8, con disposizione di carattere generale – specificata all'articolo 2, comma 3, lettera g), in relazione alla delega in materia di revisione del catasto dei fabbricati e all'articolo 14, comma 2, lettera a), in materia di giochi pubblici – prevede che le clausole di coordinamento con la normativa vigente, incluse le abrogazioni delle norme incompatibili, vengano inserite nei decreti legislativi di cui all'articolo 1, mentre il comma 9 prevede l'adozione, entro lo stesso termine, di “uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei

decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili”;

da, ultimo, sempre in relazione al coordinamento interno al testo, l'articolo 7, finalizzato alla semplificazione del sistema fiscale, risulta collocato tra gli articoli (da 2 a 15, con l'eccezione, appunto, del 7) che indicano i principi e criteri specifici di delega relativi ai singoli oggetti di intervento, recando invece contenuti che potrebbero essere trasfusi nell'ambito dell'articolo 1, comma 1, che reca i principi e criteri direttivi generali di delega, riferendosi anche, alla lettera b), all'obiettivo della semplificazione;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 11, comma 2, e all'articolo 14, comma 2, lettera a), si chiarisca la portata normativa dei riferimenti ivi contenuti, rispettivamente, ai “consolidati principi, desumibili dalla fonte giurisprudenziale”, e ai “più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti al livello della Unione Europea”, i quali appaiono suscettibili di ingenerare dubbi interpretativi in sede applicativa;

per quanto detto in premessa, sia verificata la portata normativa dell'articolo 15, tenuto conto che esso – subordinando l'adozione delle disposizioni delegate in materia di fiscalità ambientale all'approvazione di una direttiva europea e al suo recepimento da parte degli Stati membri dell'Unione Europea – appare di futura ed incerta applicazione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, si ponga riparo al difetto di coordinamento interno tra la disposizione generale di cui al comma 8 [specificata all'articolo 2, comma 3, lettera g), e all'articolo 14, comma 2, lettera a)], e quella di cui al comma 9, verificando in particolare la soppressione di tale ultima disposizione, tenuto conto che il coordinamento con la normativa vigente appare più efficacemente assicurato ove effettuato nell'ambito dei singoli decreti legislativi.

Il Comitato osserva altresì che:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, si dovrebbe chiarire la portata normativa della disposizione ivi contenuta;

si dovrebbero esplicitare i principi e i criteri direttivi indicati in premessa al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega;

per quanto detto in premessa, all'articolo 4, comma 3, si dovrebbe esplicitare la necessità che siano coordinate con la legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), anche le previsioni di cui all'articolo 3, comma 2, e all'articolo 4, comma 1, laddove pongono in capo al Governo l'obbligo di redigere due rapporti “all'interno della procedura di bilancio”;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di sopprimere la disposizione contenuta all'articolo 14, comma 2, lettera u), che include, nell'ambito della delega al Governo in materia di giochi pubblici, un oggetto ulteriore ed estraneo rispetto alle complessive finalità del provvedimento, consistente nel rilancio del settore ippico, anche promuovendo l'istituzione della Lega ippica italiana;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si dovrebbero maggiormente specificare i principi e criteri direttivi generici e quelli che si confondono con le finalità della delega;

per quanto detto in premessa, si dovrebbero trasfondere i contenuti dell'articolo 7, finalizzato alla semplificazione del sistema fiscale, nell'ambito dell'articolo 1, comma 1, che reca i principi e criteri direttivi generali di delega, e, alla lettera b), si riferisce anche all'obiettivo della semplificazione