Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. Esame nuovo testo C. 5291 Governo. (Parere alla Commissione VI).
(*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*).

«Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5291, nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito, da ultimo, nella seduta del 5 ottobre 2012, e osservato, in via preliminare, che il testo risulta sensibilmente migliorato rispetto alla sua versione originaria in quanto, nel corso dell'esame in sede referente: sono stati specificati alcuni dei principi e i criteri direttivi (in origine generici) cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio delle deleghe ad esso conferite; è stato previsto il meccanismo del “doppio parere parlamentare” sugli schemi dei decreti legislativi, operante nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari; è stato espunto il meccanismo di “scorrimento automatico” dei termini per l'esercizio della delega, presente nel testo originario, e che, come più volte osservato dal Comitato per la legislazione, è suscettibile di generare incertezza circa il termine ultimo di esercizio della delega; è stata chiarita la portata normativa di alcune disposizioni, originariamente incerta, ed, infine, è stata disposta la soppressione dell'articolo 14 del testo originario che, autorizzando il Governo ad adottare uno schema di decreto legislativo al fine di recepire una mera proposta di direttiva comunitaria, presentava profili problematici in relazione alla sua entrata in vigore;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni volte a conferire una delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, sulla base della procedura delineata al Capo I, finalizzata in particolare all'“equità e alla razionalità del sistema” (Capo II), al “contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e revisione del rapporto tra fisco e contribuente” (Capo III), nonché alla “revisione della tassazione in funzione della crescita, dell'internazionalizzazione delle imprese commerciali” (Capo IV); peraltro, il testo, all'esito dell'esame in sede referente, si articola in soli 4 articoli nei quali sono stati accorpati 16 dei 17 articoli (uno è stato soppresso) che in origine lo componevano: a ciò è conseguita una maggiore organicità delle disposizioni di delega, a discapito però dell'esigenza di omogeneità delle singole partizioni del testo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento contiene taluni difetti di coordinamento, sia con la legge di contabilità e finanza pubblica, sia con il recente decreto-legge n. 95 del 2012; in relazione al primo aspetto, si segnala che l'articolo 2, comma 8, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, 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 ai commi 4 e 7 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 al comma 5 e al comma 6 del medesimo articolo 2, che pongono in capo al Governo l'obbligo di redigere “all'interno della procedura di bilancio” due rapporti (relativi, rispettivamente, alla strategia seguita e ai risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e sulle spese fiscali). In relazione al secondo aspetto, il disegno di legge, all'articolo 2, comma 7, nel delegare il Governo ad introdurre norme dirette a “ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali”, reca una disposizione che in parte si sovrappone a quella contenuta all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, che assegna, a sua volta, le medesime funzioni alla legge di stabilità per il 2013;

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

del testo:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge 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;

in relazione alla prima fattispecie, si segnalano, in particolare, l'articolo 2, comma 7 (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 3, comma 2 (ove l'oggetto consiste nella introduzione di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria); l'articolo 3, comma 8, in materia di semplificazione, da attuare, tra l'altro, mediante la revisione ed il riordino dei regimi fiscali e degli adempimenti fiscali; l'articolo 4, comma 3, 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 4, comma 4, lettera *b*), che sembra in parte sovrapporsi all'oggetto della delega indicato all'alinea del medesimo comma, e, infine, l'articolo 4, comma 5, 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 *b*) e comma 2, lettere *d*) ed *f*); all'articolo 4, comma 4, lettera *a*), nonché all'articolo 4, comma 7, lettera *h*);

la terza fattispecie (principi e criteri che si confondono con le finalità della delega) è invece riscontrabile all'articolo 3, comma 4; analogamente, l'articolo 4, comma 7, 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” – oggetto, peraltro, del decreto-legge n. 168 del 2012, in corso di conversione alla Camera – all'enunciazione della quale non fa seguito alcun principio e criterio direttivo specifico di delega;

in relazione alla formulazione dei principi e criteri direttivi, il disegno di legge, all'articolo 4, comma 7, lettera *a*), enuclea un criterio di delega consistente nell'adeguamento “ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea” il quale appare di incerta portata applicativa potendo ingenerare dubbi interpretativi con riferimento non soltanto al criterio temporale utilizzato per l'individuazione dei principi suddetti, ma anche alla loro origine “giurisprudenziale”;

in relazione al coordinamento interno del testo, il disegno di legge, all'articolo 2, comma 2, lettera *f*), indica tra i principi e criteri direttivi della delega per la revisione del catasto dei fabbricati la necessità di “*procedere alla ricognizione, al riordino, alla variazione e all'abrogazione delle norme vigenti che regolano il sistema catastale dei fabbricati*”; analogamente, all'articolo 4, comma 7, lettera *a*), esso indica tra i principi e criteri direttivi della delega in materia di giochi pubblici la “*abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali*”, ancorché l'articolo 1, commi 5 e 6, contenga due disposizioni di carattere generale volte a garantire il coordinamento degli emanandi decreti legislativi con la normativa vigente, con le quali le succitate disposizioni non appaiono dunque coordinate;

peraltro, un difetto di coordinamento interno si pone anche in relazione alle stesse disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 1, dal momento che il comma 5 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 6 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*”;

sul piano della chiarezza della formulazione del testo, il provvedimento, all'articolo 2, comma

6, con norma immediatamente precettiva (e quindi non affidata al procedimento di delega) assegna al Governo il compito di redigere un rapporto annuale sulle spese fiscali, «eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre amministrazioni interessate», senza al riguardo specificare lo strumento normativo con cui procedere all'istituzione della commissione, né fare riferimento alla possibilità per il Governo di avvalersi della commissione di cui si prevede l'istituzione, con decreto legislativo, al medesimo articolo 2, comma 4, lettera c);

sul piano della tecnica di redazione del testo, il disegno di legge, all'articolo 3, comma 1, lettera e), laddove delega il Governo a “prevedere, a pena di nullità, una formale e puntuale individuazione della condotta abusiva nella motivazione dell'accertamento fiscale” reca una formulazione sintatticamente ambigua, in quanto la locuzione “a pena di nullità”, che si riferisce evidentemente all'accertamento fiscale, dovrebbe essere collocata alla fine (e non all'inizio) della lettera, al fine di scongiurare dubbi interpretativi;

infine, il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

all'articolo 4, comma 7, lettera a), si chiarisca la portata normativa del riferimento ai “più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti al livello della Unione Europea”, il quale appare suscettibile di ingenerare dubbi interpretativi in sede applicativa.

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 2, comma 7; all'articolo 3, comma 2; all'articolo 3, comma 8; all'articolo 4, comma 3, lettera b), e, infine, all'articolo 4, comma 4, lettera b), e comma 5, lettere a) e b), si dovrebbero esplicitare i principi e criteri direttivi, al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega;

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, comma 8, 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 ai commi 5 e 6 del medesimo articolo 2, laddove pongono in capo al Governo l'obbligo di redigere due rapporti “all'interno della procedura di bilancio”;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per le ragioni indicate in premessa, si dovrebbe porre riparo al difetto di coordinamento interno tra la disposizione di cui al comma 5 e quella di cui al comma 6 dell'articolo 1;

all'articolo 2, comma 1, lettera b) e comma 2, lettere d) ed f); all'articolo 4, comma 4, lettera a), e comma 7, lettera h), si dovrebbero maggiormente specificare i principi e criteri direttivi ivi contenuti;

all'articolo 2, comma 2, lettera f), e all'articolo 4, comma 7, lettera a), si dovrebbero sopprimere gli specifici criteri di delega ivi contenuti, tenuto conto della presenza, all'articolo 1, commi 5 e 6, di due disposizioni di carattere generale volte a garantire il coordinamento degli emanandi decreti legislativi con la normativa vigente;

all'articolo 2, comma 6, si dovrebbe indicare lo strumento normativo con cui si intende procedere all'istituzione della commissione cui la disposizione fa riferimento, ovvero specificare la possibilità per il Governo di avvalersi della commissione di cui l'articolo 2, comma 4, lettera c), nel testo puntualmente definito a seguito dell'esame in Commissione, prevede l'istituzione con decreto

legislativo;

per quanto detto in premessa all'articolo 3, comma 1, lettera *e*), l'espressione “*a pena di nullità*” dovrebbe essere collocata alla fine della lettera medesima;

all'articolo 3, comma 4, e all'articolo 4, comma 7, lettera *a*) – nella parte in cui enuncia un'ulteriore finalità dei decreti legislativi in materia di giochi pubblici, consistente nell'esigenza “di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile” – si dovrebbero maggiormente specificare i principi e i criteri direttivi ivi contenuti al fine di distinguerli rispetto alle finalità della delega.».