

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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*) 3

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

Martedì 17 settembre 2013. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 14.30.

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 inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatore*, nel riferire sui contenuti del progetto di legge all'esame, che reca disposizioni volte a conferire una delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, si sofferma su quei profili del provvedimento che risultano problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato per la legislazione. A tal proposito, rileva in primo luogo come sussista un difetto di coordinamento con la normativa vigente che coinvolge le previsioni di cui agli articoli 3, comma 2, e 4, comma 1, che, nel porre in

capo al Governo l'obbligo di redigere all'interno della procedura di bilancio due ulteriori rapporti, segnatamente sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e sulle spese fiscali, non appaiono coordinate con la normativa in materia di contabilità e finanza pubblica e, in particolare, con la legge n. 196 del 2009. Un difetto di coordinamento interno al testo è invece rinvenibile nell'ambito dell'articolo 1, atteso che, mentre al suo comma 8 si prevede che le clausole di coordinamento con la normativa vigente vengano inserite nei decreti legislativi di cui al comma 1, al successivo comma 9, contraddicendo la precedente previsione, si prevede invece 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. A suo avviso, tra le suddette due alternative, appare preferibile la prima, poiché offre il pregio di garantire l'introduzione di norme già coordinate con l'ordinamento e al contempo esclude il rischio che il decreto legislativo esclusivamente finalizzato al coordinamento non venga mai emanato. Sempre per quanto concerne il coordinamento interno al testo, segnala che l'articolo 7, finalizzato alla semplifi-

cazione del sistema fiscale, potrebbe, in ragione dei suoi contenuti, venire più appropriatamente inglobato nell'ambito dell'articolo 1, comma 1, che tra i principi e criteri direttivi generali di delega include, alla lettera *b*), anche l'obiettivo della semplificazione.

Relativamente alle disposizioni di delega, osserva innanzitutto che l'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. Trattasi di una disposizione che, a suo avviso, suscita evidenti perplessità, tenuto conto che essa è volta ad annunciare l'introduzione di una nuova tipologia di tributo, da conformare peraltro a principi al momento inesistenti, perché legati al verificarsi di una condizione esterna all'ordinamento, a sua volta incerta, anche perché relativa all'attività di aggiornamento di una direttiva che è da tempo in *standby*. Dà poi conto della presenza di due criteri direttivi consistenti, rispettivamente, nell'adeguamento ai consolidati principi desumibili dalla fonte giurisprudenziale e nell'adeguamento ai più recenti principi, anche di origine giurisprudenziale, stabiliti in sede europea. Nell'evidenziare l'incerta portata normativa di tali criteri, laddove rinviano ad orientamenti di organi, quelli giurisprudenziali, quasi mai del tutto univoci e tra l'altro opinabilmente selezionabili sulla base del criterio temporale utilizzato, fa presente di aver ritenuto che essi dovessero essere oggetto di una specifica condizione volta a segnalare alla Commissione di merito l'esigenza di un chiarimento sul punto.

Quanto alla formulazione delle norme di delega, osserva che il progetto di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e i criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega, altre nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici e, infine, disposizioni

nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega. Trattasi di una casistica non certo nuova, che anzi si iscrive nel solco di una tendenza legislativa, da tempo in atto, che vede il legislatore delegante dimostrarsi assai timido e titubante all'atto di definire con chiarezza nei suoi aspetti vincolanti le deleghe che attribuisce al Governo.

Formula, quindi, la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 282 e abbinata, 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 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;

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;

quanto alla prima fattispecie, 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" – all'enunciazione della quale non fa seguito alcun principio e criterio direttivo specifico di 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 coordi-

namento 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"*;

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, avendo particolare riguardo all'articolo 14, comma 2, lettera a), che, in relazione alla delega in materia di giochi pubblici, annovera impropriamente tra i principi e i criteri direttivi l'esigenza *"di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile"*;

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 ».

Marcello TAGLIALATELA, con riferimento all'articolo 14, comma 2, lettera a), disposizione che, in relazione alla delega in materia di giochi pubblici, si limita ad enunciare l'esigenza *« di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile »*, osserva come tale norma, in ragione della sua scarna formulazione, pur perseguendo una sacrosanta finalità, finisce con l'essere configurata sostanzialmente come un mero specchio per le allodole e, non essendo accompagnata dagli occorrenti principi e criteri direttivi volti ad assicurare la successiva implementazione legislativa, risulta quasi avulsa dal complesso dell'intervento legislativo prospettato.

Renato BALDUZZI, allacciandosi all'intervento testè svolto dal collega TaglialateLA nonché a quanto prospettato su tale specifico aspetto dalla relatrice nella sua proposta di parere, reputa doveroso svolgere alcune considerazioni e precisazioni. A suo parere, infatti, non è del tutto corretto sostenere che l'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile rappresenti una finalità della delega in materia di giochi pubblici piuttosto che un principio o un criterio direttivo, così come non ritiene corretto sostenere che all'enunciazione di tale principio non si accompagni *« alcun principio e criterio direttivo specifico di delega »*. Infatti, a tale conclusione osta, in primo luogo, l'osservazione che ulteriori criteri sono desumibili dalle altre disposizioni dell'articolo 14, comma 2, e in particolare, ma non solo, dalla lettera e), che si sofferma su una serie di aspetti organizzativi della disciplina dei giochi pubblici – quali, ad esempio, la conformità a principi di trasparenza del regime concessorio o la corretta localizzazione degli esercizi – idonei ad integrare il criterio in questione che, solo secondo una lettura limitata alla lettera a), potrebbe essere giudicato come deficitario. Va poi tenuto in conto che il criterio di cui alla lettera a) corrisponde ad una esigenza di bilanciamento complessivo della specifica materia, essendo preordinato a porre un preciso limite al legislatore delegato, vincolandolo a non tenere in esclusiva o

preponderante considerazione il criterio della massimizzazione del gettito fiscale. Invece, se proprio si volessero individuare effettivi motivi di perplessità, occorrerebbe rivolgere l'attenzione ad altre disposizioni della legge delega, come quella di cui all'articolo 14, comma 2, lettera *u*), avente ad oggetto il rilancio del settore ippico, che, per come formulata, collegandosi a finalità ed esigenze che sembrerebbero ultronee, non appare del tutto coerente con le caratteristiche di fondo dell'intervento legislativo proposto.

Arcangelo SANNICANDRO osserva come la formulazione dei principi e dei criteri direttivi di delega in termini tanto poco stringenti ponga in dubbio – in molti casi – la stessa utilità delle norme di delega, il cui contenuto risulta spesso pleonastico.

Andrea GIORGIS, tralasciando ogni considerazione attinente il merito del provvedimento, osserva che il testo unificato in esame pone – in relazione agli ambiti di competenza del Comitato – due questioni di carattere generale di non poco conto.

In primo luogo, ritiene che il testo, apparentemente volto ad introdurre disposizioni di delega al Governo per la sola revisione del sistema fiscale, autorizzi nei fatti l'Esecutivo ad intervenire su ulteriori oggetti di delega, senza che i relativi principi e criteri direttivi risultino adeguatamente specificati. Ciò in quanto – in aggiunta ai casi, come quello della delega per il rilancio del settore ippico, che palesemente esula dalla materia fiscale – risulta difficile comprendere se al Governo, in relazione alle singole materie che formeranno oggetto della legislazione delegata, sia assegnata la potestà di intervenire sui soli aspetti fiscali o non anche, grazie alla formulazione assai poco stringente dei principi e criteri direttivi, su altri aspetti delle singole materie. In tal modo, si finisce per attribuire al Governo la potestà di compiere scelte che esulano dalla materia fiscale, senza che sia stato previamente espresso, da parte del Parla-

mento, il proprio indirizzo politico sugli interventi che il Governo si accinge a compiere.

In secondo luogo, la formulazione dei principi e dei criteri direttivi nei termini testé indicati comporta che la posizione del Parlamento nell'ambito dei procedimenti di delega sia in qualche modo assimilabile a quella che oggi ricopre nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti legge. In sede di conversione, infatti, il Parlamento viene spesso posto di fronte a decreti legge *omnibus* sui quali non ha la possibilità di incidere e che si limita di fatto a ratificare; analogamente, l'approvazione, da parte del Parlamento, di norme di delega così formulate rimette le scelte di merito in capo al Governo in sede di attuazione della delega stessa.

Da ultimo, osserva peraltro che, mentre nella maggior parte dei casi si riscontra l'estrema evanescenza dei principi e dei criteri direttivi, in altri casi, come in quello, già menzionato, della delega volta al rilancio del settore ippico, si registra invece un eccessivo dettaglio difficilmente giustificabile.

Marilena FABBRI, *relatore*, tenuto conto del dibattito in seno al Comitato, formula la seguente nuova proposta di parere, nella quale si dà conto, tra l'altro, dell'estraneità rispetto all'oggetto della delega della norma contenuta all'articolo 14, comma 2, lettera *u*), in materia di rilancio del settore ippico, e della presenza, accanto a principi e criteri direttivi evanescenti, anche di principi che, in senso contrario, appaiono di eccessivo dettaglio:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 282 e abbinata, adottata 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 si-

stema 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'ar-

ticolo 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'ar-

ticolo 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 ».

Il Comitato approva la proposta di parere, nel testo riformulato.

La seduta termina alle 15.15.