



## Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita

### A.C. 282, 950, 1122, 1339

dossier n° 19 - 18 settembre 2013 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo

#### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	282, 950, 1122, 1339
Titolo:	Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	16
Date:	
adozione quale testo base:	8 agosto 2013
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

#### Contenuto

Il testo unificato in esame si compone di 16 articoli.

L'articolo 1 contiene le norme procedurali ed i principi e criteri direttivi di carattere generale per l'esercizio, da parte del Governo, di una delega finalizzata alla revisione del sistema fiscale, prevedendo in particolare che:

- i decreti legislativi dovranno essere adottati entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge (comma 1);
- almeno uno degli schemi dei decreti legislativi dovrà essere deliberato dal Consiglio dei ministri entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge (comma 3);
- il Governo riferisce ogni quattro mesi alle Commissioni parlamentari competenti per materia in ordine all'attuazione della delega; in sede di prima applicazione, il Governo dovrà riferire entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge (comma 4);
- il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari è di trenta giorni, prorogabile di venti giorni (con corrispondente proroga del termine per l'emanazione dei decreti legislativi) (comma 5);
- il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere per l'espressione (entro dieci giorni) di un ulteriore parere da parte esclusivamente delle Commissioni competenti per materia. Decorso il termine, i decreti possono comunque essere adottati (comma 6);
- il Governo è autorizzato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi previsti dal comma 1 entro diciotto mesi dalla loro entrata in vigore (comma 7);
- nei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione dei testi unici e delle disposizioni organiche che regolano le relative materie, provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili (comma 8);
- il Governo è delegato ad adottare, entro lo stesso termine di dodici mesi, uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui al comma 1 con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili (comma 9).

Gli articoli da 2 a 15 contengono principi e criteri direttivi specifici relativi ai singoli settori oggetto di revisione, con l'eccezione dell'articolo 7, che si riferisce ad una generale finalità di semplificazione del sistema. I settori oggetto della delega sono i seguenti:

- revisione del catasto dei fabbricati (articolo 2);
- stima e monitoraggio dell'evasione fiscale (articolo 3);
- monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (articolo 4);
- disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale (articolo 5);
- gestione del rischio fiscale, governance aziendale, tutoraggio, rateizzazione dei debiti tributari e revisione della disciplina degli interpelli (articolo 6);
- semplificazione (articolo 7);
- revisione del sistema sanzionatorio (articolo 8);
- rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo (articolo 9);
- revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali (articolo 10);
- revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e di lavoro autonomo e previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni (articolo 11);
- razionalizzazione della determinazione del reddito di impresa e della produzione netta (articolo 12);
- razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette (articolo 13);
- giochi pubblici (articolo 14);
- fiscalità ambientale (articolo 15).

L'articolo 16 contiene disposizioni di carattere finanziario.

## Tipologia del provvedimento

Il testo unificato, originato da 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare, è stato adottato dalla Commissione Finanze della Camera nella seduta dell'8 agosto 2013. Viene sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto contenente disposizioni di delega al Governo.

Esso riprende in buona misura i contenuti del disegno di legge C. 5291 («Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita»), approvato dalla Camera in prima lettura nella parte finale della XVI legislatura (il 12 ottobre 2012).

## Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta un contenuto sostanzialmente 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.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

### Coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica

L'**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 predetto Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale". *Andrebbe valutata l'opportunità di introdurre nella disposizione in esame anche un esplicito riferimento alla necessità di coordinare con la legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) le previsioni (articolo 3, comma 2 e 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.*

## Disposizione in deroga

L'**articolo 2, comma 3, lettera e)** deroga esplicitamente all'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, disponendo l'utilizzo di "adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva" per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, mentre il citato articolo 74 pone a carico dell'amministrazione finanziaria l'obbligo di provvedere alla notifica individuale degli atti modificativi delle rendite catastali.

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### Disposizioni di delega

#### Principi e criteri direttivi

Come già accennato, il disegno di legge è formulato in termini di delega al Governo per una complessiva revisione del sistema fiscale. In particolare, l'articolo 1 indica la procedura da seguire nonché i principi e criteri direttivi di carattere generale; gli articoli da 2 a 15 indicano i principi e criteri direttivi specifici della delega.

Riguardo ai principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, si segnala la presenza di tre tipi di disposizioni:

1. disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono coincidere o comunque confondersi 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 sembra in parte sovrapporsi all'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";

2. disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici (articoli: **2**, comma 1, lettera c) e comma 3, lettere d) e g); **11**, comma 1, lettera a);

3. disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega (**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 con riguardo alla formulazione dei principi e criteri direttivi, l'**articolo 11, comma 2** enuclea un criterio di delega consistente nell'adeguamento "ai più consolidati principi desumibili dalla fonte giurisprudenziale"; analogamente, l'**articolo 14, comma 2, lettera a)** indica come criterio l'adeguamento "ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea". *Tali criteri appaiono di incerta portata applicativa, potendo ingenerare dubbi interpretativi con riferimento alla loro origine giurisprudenziale; il riferimento ai "più recenti principi" suscita dubbi anche in relazione al criterio temporale utilizzato.*

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". In base all'ultimo periodo dell'articolo in esame, "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.

Si condiziona così l'adozione di un autonomo decreto legislativo o di disposizioni delegate da introdurre in uno dei decreti legislativi da adottare a norma dell'articolo 1 al verificarsi di una condizione esterna all'ordinamento, consistente nell'approvazione di una direttiva europea. *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di sopprimere il riferimento alla proposta di direttiva, esplicitando i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega in materia di fiscalità ambientale.*

### Termini di esercizio della delega

L'**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"; il **comma 3** del medesimo articolo dispone tuttavia 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".

*Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la portata normativa di tale disposizione, in quanto ove fosse volta a sottoporre la complessiva attuazione della delega al verificarsi della condizione rappresentata dalla deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri essa introdurrebbe una condizione che non si riverbera sui termini finali di esercizio della delega (in quanto tutti i decreti legislativi dovranno essere adottati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega) e che riguarda un oggetto innominato; diversamente, ove la previsione in questione non fosse volta a condizionare l'esercizio della delega, risulterebbe priva di natura precettiva.*

Come già accennato nel paragrafo relativo al contenuto, i termini per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, fissati in trenta giorni, sono prorogabili di venti giorni. Alla proroga del termine per l'espressione del parere consegue la proroga del termine per l'esercizio della delega.

Con riguardo alla tecnica, qui utilizzata, di prevedere uno "scorrimento" dei termini di delega per garantire i tempi di espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, il Comitato per la legislazione, nella precedente legislatura, aveva maturato un indirizzo volto al suo superamento, prevedendo termini certi (che in questo caso si potrebbero ampliare) per l'espressione dei pareri parlamentari ed eventualmente termini più ampi per l'esercizio della delega. Tale indirizzo appare confermato nella legislatura in corso (in particolare, nel parere sul disegno di legge C. 1154, riguardante l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, espresso nella seduta del 26 luglio 2013, ove è stata formulata una specifica condizione).

### Coordinamento interno del testo

*Andrebbe valutata l'opportunità di verificare come si coordinino, nell'ambito dell'**articolo 1, i commi 8 e 9**, dal momento che il **comma 8** prevede che le clausole di coordinamento con la normativa vigente, incluse le abrogazioni delle norme incompatibili, vengano inserite nei decreti legislativi di cui al comma 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".*

All'**articolo 2, comma 3, lettera g)** 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, l'**articolo 14, comma 2, lettera a)** indica tra i principi e criteri direttivi della delega in materia di giochi pubblici la "abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali". *Andrebbe valutata l'opportunità di sopprimere tali criteri specifici di delega in presenza delle due disposizioni di carattere generale (**commi 8 e 9 dell'articolo 1, tra i quali pure andrebbe verificato il coordinamento**) volte a garantire il coordinamento degli emanandi decreti legislativi con la normativa vigente.*

*Andrebbe valutata l'opportunità di 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, riferendosi anche, alla lettera b), all'obiettivo della semplificazione.***