

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti « caroselli » e « cartiere », di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori (C. 3350 – Governo) (Parere alle Commissioni VI e X) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) ....

3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 8 aprile 2010. — Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI.*

**La seduta comincia alle 11.05.**

Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti « caroselli » e « cartiere », di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori (C. 3350 – Governo).

(Parere alle Commissioni VI e X).

*(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, ricorda che il provvedimento reca

disposizioni riconducibili a diverse aree normative. Il principale settore di intervento è quello di natura tributaria e finanziaria, anche in funzione della costituzione di un fondo per incentivi di natura economica: in tale ambito sono presenti disposizioni di contrasto alle frodi fiscali, di razionalizzazione della riscossione tributaria e di sostegno della domanda in particolari settori produttivi. Ad esse si affiancano ulteriori norme relative al servizio di taxi e di noleggio con conducente e di semplificazione della materia edilizia.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3350 e rilevato che:

esso reca un contenuto parzialmente eterogeneo, in quanto le materie indicate nel titolo (e nel preambolo) appaiono tra loro distinte, anche se comunque afferenti in termini generali all'ambito economico-finanziario (contrasto alle frodi fiscali, meccanismo di riscossione tributaria, costituzione di fondi per l'erogazione di incentivi, interventi a sostegno della domanda in particolari settori), mentre non vi è alcun esplicito riferimento alla

nuova disciplina in materia edilizia (articolo 5) ed alla normativa concernente il servizio di taxi e di noleggio con conducente (articolo 2, comma 3);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente, si segnala che il provvedimento non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano infatti, in gran parte, oggetto di modifiche non testuali (articolo 1, commi 4 e 5; articolo 2, comma 3; articolo 3, commi 2 e 3, articolo 4, comma 5); in particolare, l'articolo 1, comma 5, incide sul codice civile senza una esplicita modifica, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività; inoltre, sia l'articolo 2, comma 3, che l'articolo 5, operano in materie già oggetto di disciplina di rango regionale, determinando così una possibile sovrapposizione tra norme primarie ed i rispettivi ambiti applicativi; infine, l'articolo 5, comma 2, incide in modo non testuale su un termine fissato da una fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non risulta conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

sul piano della corretta formulazione lessicale, si segnala infine che il provvedimento contiene richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa che, ove possibile, sarebbe invece opportuno specificare o correggere: ad esempio, l'articolo 1, comma 1, richiama le «nuove regole europee sulla fatturazione elettronica»; l'articolo 2, comma 2, richiama «il pieno rispetto dei principi comunitari sulla concorrenza in materia di concessioni pubbliche statali generatrici di entrate erariali»; l'articolo 2, comma 1, alinea, richiama la «direttiva Ecofin» mentre il riferimento dovrebbe essere alla

proposta n. 5531/10, elaborata dall'Ecofin nel corso della riunione del 19 gennaio 2010 e confluita nella direttiva 2010/24/UE del Consiglio del 16 marzo 2010; inoltre, sono rinvenibili espressioni imprecise, inusuali o comunque dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o anche veri e propri refusi di stampa; esempi in tal senso sono rinvenibili nel titolo, nonché all'articolo 1, comma 1 (si fa riferimento alla evasione fiscale operata nella forma dei cosiddetti *caroselli* e *cartiere*); all'articolo 1, comma 3 (che usa l'espressione nella stessa logica); all'articolo 1, comma 6 (che fa riferimento a provvedimenti dirigenziali generali adottati d'intesa, senza chiarire che l'intesa deve intervenire tra gli stessi dirigenti generali, come emerge dalla relazione illustrativa); all'articolo 2, comma 1 (ove è usata la locuzione «le nuove disposizioni in materia di notificazione operano simmetricamente ai fini della riscossione»); all'articolo 2, comma 1 (mancano le virgolette che delimitano la novella); all'articolo 4, comma 1 (si richiama la legge finanziaria per il 2007 indicandone erroneamente la data al 23 dicembre in luogo del 27 dicembre 2006);

il disegno di legge presentato dal Governo non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-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 2, comma 3 – che interviene in materia di servizi di taxi e di noleggio con conducente demandando ad

un decreto interministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di « urgenti disposizioni attuative » della disciplina vigente e degli « indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei comuni, dei titoli autorizzativi » – si valuti l'esigenza di chiarire esplicitamente come la disposizione in esame (ed il medesimo decreto interministeriale) si rapporti alla disciplina, di recente emanazione, contenuta nell'articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 207 del 2008 la cui applicazione è stata finora sospesa, ma solo fino al 31 marzo 2010, anche in considerazione che la disposizione in esame ha l'esplicita finalità di « rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 »;

si sopprima l'articolo 5, comma 2 – che riduce a trenta giorni il termine per il certificato di prevenzione incendi previsto dall'articolo 2, comma 2, primo periodo, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37 – in quanto, in relazione all'obiettivo di modificare provvedimenti di rango subordinato non appare congruo l'uso dello strumento della fonte normativa primaria; in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo quest'ultima limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa secondaria, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 1, comma 3 – che sanziona l'omissione delle comunicazioni di cui al comma 1 del medesimo articolo prevedendo che « si applica, elevata al doppio, la sanzione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997 n. 471 » – si chiarisca a quale sanzione si intenda fare riferimento, dal momento che il citato articolo 11 prevede diverse sanzioni ed, inoltre, se l'elevazione al doppio della sanzione riguardi sia il valore minimo sia il limite massimo.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 2 ed, analogamente, all'articolo 4, comma 1 – entrambi volti a conferire a decreti ministeriali la possibilità di integrare in modo sostanziale il precetto legislativo, nel primo caso, allo scopo di estendere o escludere l'ambito di applicazione di obblighi di legge e, nel secondo caso, al fine di disporre delle « modalità di erogazione mediante contributi delle risorse del fondo... », nonché ogni ulteriore disposizione applicativa » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di corredare tali previsioni con criteri idonei a predefinire indirizzi per i successivi provvedimenti ministeriali e di valutare l'eventuale trasmissione al Parlamento dei suddetti atti, in funzione di un potenziale coinvolgimento delle Commissioni parlamentari;

all'articolo 1, comma 4 – che modifica in maniera non testuale i contenuti dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge n. 7 del 2007, concernente la « comunicazione unica per la nascita dell'impresa », esplicitando che essa è obbligatoria anche in caso di modifica degli atti costitutivi per trasferimento all'estero della sede sociale e che la medesima comunicazione deve pervenire, oltre che agli Uffici del Registro delle imprese, anche all'Agenzia delle entrate, all'INPS ed all'INAIL – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in esame in termini di novella al citato articolo 9, anche al fine di chiarire se l'obbligo di trasmissione della comunicazione alle altre amministrazioni interessate grava sull'ufficio del registro delle imprese ovvero sui privati interessati;

all'articolo 1, comma 5 – il cui ultimo periodo, con esclusivo riguardo all'IPSEMA, muta l'ordine della prelazione nel concorso di crediti aventi privilegio generale o speciale disposto dall'articolo 2778 del codice civile senza effettuarne

una modifica testuale – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 3, comma 3 – che amplia l'ambito applicativo del decreto-legge n. 347 del 2003, in ordine alla ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza – dovrebbe valutarsi l'esigenza di indicare espressamente che essa opera una deroga all'articolo 1 del citato decreto n. 347, che definisce i requisiti per l'ammissione alla suddetta procedura; ciò in conformità a quanto statuito dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 (introdotto dalla recente legge n. 69 del 2009 e recante la rubrica « Chiarezza dei testi normativi »), secondo cui « Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate ». »

Roberto ZACCARIA relativamente all'osservazione proposta dal relatore in merito agli articoli 1, comma 2, e 4, comma 1, rileva che risulta dubbia la natura giuridica dei decreti ministeriali. La proposta di parere giustamente rileva che essi sono volti ad integrare e specificare in modo sostanziale il precetto legislativo che ne autorizza l'emanazione. Attesa la loro funzione, sul piano astratto dovrebbe però valutarsi se sia congrua la loro qualificazione in termini di atti non regolamentari, e dunque atti che formalmente non rientrano nelle fonti del diritto come enunciate dall'articolo 1 delle preleggi. Sul piano sostanziale, manifesta inoltre le proprie perplessità di fronte a questa operazione con cui il Governo, con decreto-legge, si attribuisce un esteso potere integrativo del precetto legislativo demandato ad atti di cui è ambigua la collocazione. Si pone pertanto, a suo avviso, un'esigenza di chiarimento sul punto.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, reputa fondata la riflessione dell'onorevole Zaccaria, che tuttavia a suo avviso è già adeguatamente sviluppata nella sua proposta di parere. Ricorda, infatti, che nell'osservazione proposta si fa riferimento, unitamente all'invito a prevederne la trasmissione alle Camere, anche all'opportunità di predefinire indirizzi per i provvedimenti ministeriali ivi autorizzati.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, fa presente che sul piano concreto la problematica deve essere valutata anche tenendo conto della già intervenuta emanazione delle determinazioni ministeriali applicative relative al Fondo incentivi di cui all'articolo 4, che stanno già producendo i loro effetti. Proprio in ragione di ciò, invita quindi a valutare l'opportunità di trasfondere tali questioni in un apposito ordine del giorno, che appare lo strumento più idoneo a richiamare l'Esecutivo a valutare con attenzione la congruità – sul piano delle fonti del diritto – degli strumenti giuridici di rango secondario prescelti per l'attuazione della normativa primaria.

Conclusivamente, d'intesa con il relatore, si riserva di predisporre un emendamento volto a riformulare l'articolo 1, comma 5, ultimo periodo, in termini di espressa novella al codice civile, rilevando che le modifiche al testo codicistico debbano sempre essere testuali.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, prima di dichiarare conclusa la seduta, ricorda che martedì 13 aprile, alle ore 13.30, si terrà l'audizione del Ministro per le Politiche Europee. L'incontro avrà ad oggetto, nello specifico, gli effetti del Trattato di Lisbona sugli attuali strumenti normativi e sulle fasi ascendenti e discendenti di formazione del diritto comunitario e del diritto interno.

**La seduta termina alle 11.30.**