

BOZZE DI STAMPA

21 novembre 2018

N. 1 ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119,
recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria
(886)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

DE PETRIS, ERRANI, GRASSO, LAFORGIA

Il Senato,

in sede di esame dell'AS 886, (Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria),

premesso che:

ai sensi dell'articolo 77, comma 2 delle Costituzione, quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni;

nella fattispecie il decreto-legge n. 119 al nostro esame è stato approvato lunedì 15 ottobre 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 23 ottobre, cioè dopo ben 8 giorni e presentato al Senato il giorno successivo 24 ottobre, cioè dopo ben 9 giorni;

a tal proposito il Comitato per la legislazione della Camera, con riferimento a precedenti decreti-legge presentati dal Governo Conte (il dl 28 settembre 2018, n. 109, 15 giorni, dl ministeri 86 del 2018 10 giorni, dl dignità 87 del 2018, cd. "DL dignità", 11 giorni e il dl sicurezza 113 del 2018, 10 giorni), aveva rilevato che "*appare opportuno un approfondimento sulle*

conseguenze del consolidarsi di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del principio dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988";

il Governo Conte, in perfetta continuità con i precedenti, manifesta, quindi, la volontà sistematica di voler alterare, a suo vantaggio, quel delicato equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo che dovrebbe stare alla base di una corretta dialettica istituzionale anch'essa evocata, in parte, dal richiamato articolo 77 della Costituzione, laddove configura, nelle sue scarse enunciazioni, una precisa concezione della forma di governo parlamentare, dei rapporti tra il parlamento e l'esecutivo, nonché del procedimento legislativo;

in vero, il continuo ricorso alla decretazione di urgenza mina il mantenimento di un corretto equilibrio fra gli organi costituzionali, nonché per la forma di Stato, così come disegnati dalla Costituzione, non soltanto perché produce uno squilibrio istituzionale tra Parlamento e Governo, attraverso il vulnus all'articolo 70 della Costituzione che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere, ma anche perché priva l'opposizione della facoltà di esercitare la sua funzione di indirizzo e di controllo politico. Inoltre la continua interferenza del governo sulla regolare produzione normativa di fonte parlamentare, sia sorretta o meno da urgenze reali o dichiarate, ha prodotto fino ad oggi, secondo alcuni giuristi, una grave lesione della certezza del diritto nonché un elevato livello di entropia normativa a cui si accompagna l'alterazione della gerarchia delle fonti e la difficoltà di dare attuazione ad una legislazione divenuta oramai "alluvionale", instabile e disordinata;

oltre al ripetuto e costante ricorso ai decreti-legge, in questi ultimi anni si è andato gradualmente imponendo un nuovo abuso: quello dei c.d. decreti-legge "omnibus", categoria nella quale sembra rientrare il provvedimento in questione. Infatti, sul versante formale il provvedimento si compone di 27 articoli che disciplinano settori tematici tra loro eterogenei che spaziano da varie forme di definizione agevolata di carichi fiscali al rifinanziamento del contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Rete ferroviaria italiana (RFI) Spa; del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; di interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto; di missioni internazionali di pace; alla proroga, nei casi di riorganizzazione o crisi aziendale, della cassa integrazione salariale in deroga, al rinvio della lotteria dei corrispettivi e a disposizioni in materia di accise ed Iva di Gruppo, costituendo, in tal guisa, un impianto che disattende quel monito del Capo dello Stato, più volte indirizzato a Governo e Parlamento, ad una maggiore attenzione al profilo della omogeneità di contenuto dei decreti-legge;

giova ricordare che la verifica del criterio di omogeneità costituisce uno dei perni fondamentali sui quali la Corte costituzionale ha da sempre fondato i percorsi argomentativi legati alla presenza, o assenza, del rispetto degli indispensabili requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dal medesimo articolo 77 della Costituzione per la legittima adozione dei decreti-legge;

il decreto-legge in esame, nei suoi contenuti, assieme al prossimo disegno di legge di bilancio, cui è necessariamente collegato, concorre alla manovra di bilancio per il 2019, sia per il prossimo anno, che per gli anni successivi, sia con riguardo al finanziamento di alcune esigenze indifferibili relative all'anno 2018, per cui l'inserimento di alcune disposizioni nell'ambito del decreto-legge in questione appare pretestuoso, posto che avrebbero potuto essere inserite, in itinere, nella prossima legge di bilancio senza per questo limitarne od inficiarne gli obiettivi che si prefiggono;

le suddette storture, che sono da considerarsi effetti del palese abuso di uno strumento legislativo particolare quale è il decreto-legge, che si evincono, come detto, sin dal titolo del provvedimento emergenziale, che è vago, generico e non permette di comprendere il suo specifico ambito di intervento;

l'intero Capo I del provvedimento (articoli da 1 a 9) comprende una serie di disposizioni in materia di "pacificazione fiscale" (anzi più che una pace si dovrebbe parlare di una vera e propria "resa fiscale") permettendo a chi ha evaso fino a 100mila euro di "regolarizzare" la propria posizione versando solo il 20% dell'imposta (quindi con aliquota addirittura inferiore alla più tenue prevista dall'Irpef stabilita al 23%) e promuovendo una nuova rottamazione delle cartelle esattoriali, contro cui pure buona parte della compagine governativa si era a ben ragione e duramente schierato nella passata legislatura, misure dalle quali deriverà per l'erario, secondo lo stesso governo e nella migliore delle ipotesi, il magro gettito di 182 milioni di euro, il tutto in barba al principio di cui all'articolo 53 della Costituzione per il quale: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.", principio quest'ultimo che rappresenta non solo un criterio di commisurazione del prelievo tributario rispetto al reddito personale, ma anche il presupposto di legittimità dell'imposizione tributaria;

entrando più nello specifico con la previsione di cui all'articolo 3, si consente a chi aveva già beneficiato della c.d. rottamazione bis e versato almeno una rata, di ridefinire il proprio debito con il fisco (relativo al periodo tra il 2000 e il 2017) a condizioni agevolate, tra cui l'esclusione dal pagamento delle sanzioni e degli interessi di mora, la possibilità di rateizzare il pagamento (massimo 10 rate consecutive di pari importo) in 5 anni pagando un interesse ridotto del 2% l'anno e quella di compensare i debiti con il fisco con i crediti nei confronti della pubblica amministrazione. Da tale previsione discende un'odiosa forma di disparità di trattamento tra contribuenti, e cioè tra chi avendo già aderito alla precedente rottamazione-bis (ex decreto-legge n.148 del 2017) ha già versato tutto il dovuto in un'unica soluzione si trova discriminato rispetto a chi invece non avendo aderito a tale precedente e più penalizzante rottamazione potrà adesso beneficiare della più conveniente rottamazione-ter, una manifesta violazione dell'articolo 3 della Costituzione che, a sua volta, bandisce qualsivoglia trattamento fiscale differenziato;

qualsiasi atto di clemenza generalizzata oltre ad offendere i contribuenti onesti, costituisce una esecrabile manifestazione di impotenza dello Stato, soprattutto se finalizzato a reperire risorse finanziarie, a ridurre il con-

tenzioso con i contribuenti ed a contrastare efficacemente la dilagante piaga dell'evasione fiscale, pur se essenzialmente diretto a soddisfare l'interesse costituzionale all'acquisizione delle disponibilità finanziarie necessarie (ma in questa fattispecie neanche sufficienti) a sostenere le pubbliche spese, incentivando la definizione semplificata e spedita delle pendenze fiscali mediante il parziale pagamento del debito tributario;

con riferimento poi a quanto appena premesso rivela anche la manifesta violazione del provvedimento all'articolo 2 della Costituzione, che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, da attuarsi anche attraverso il pagamento dei tributi. Infatti, qualsiasi legge istitutiva di un'imposta, che altro non è che una legge di riparto del carico tributario, diventa intangibile per tutto il tempo della sua cogenza nei confronti di tutti i membri della platea contributiva, ponendo in essere in capo a ciascun contribuente un diritto soggettivo individuale ed inviolabile, nei confronti di ciascun altro condebitore, alla stabilità ed invarianza dei criteri con i quali si è distribuita l'obbligazione tributaria. Nessuna legge successiva può intaccare il principio della assoluta intangibilità ed inalterabilità dei criteri di riparto accordando, medio tempore e sia pure per un tempo limitato ad una platea ristretta di contribuenti, riduzioni o dilazioni tramite trattamenti agevolati in senso lato, giustificati da interessi reciproci tra il fisco ed il contribuente, e che stanno alla base di tutti i provvedimenti condonistici;

l'immagine che se ne ricava è quella di un disordinato accavallarsi di termini, impegni e opzioni che potranno anche giovare (ma solo nell'immediato) ai conti pubblici e disinnescare le clausole di salvaguardia, ma di certo non aiutano la credibilità né l'intelligibilità del sistema. Spuntano, infatti, ovunque i tratti maligni comuni a tutte le sanatorie e più che mai evidenti in questo alternarsi di opzioni e termini: raramente conviene accettare la prima offerta, perché spesso ne arriva una seconda e magari una terza; la stratificazione delle normative genera facilmente nuovi intoppi e quindi ulteriori necessità di intervento; le indicazioni dettate all'origine si trovano agevolmente scavalcate da quelle necessarie nelle fasi successive;

d'altra parte il carattere "premiale" di una legislazione condonistica, finalizzata dall'intento di offrire al soggetto obbligato la scelta tra il mantenersi nella posizione di inadempienza, comunque determinata o motivata, ovvero di avvalersi della facoltà di estinguere la propria posizione debitoria mediante un pagamento agevolato ed in tempi definiti, crea un effetto sistemico idoneo ad aumentare il fenomeno dell'evasione poiché genera nel tempo negli evasori la non infondata convinzione di una possibile futura impunità fiscale, con le disastrose conseguenze sul fronte del gettito erariale che tutti conosciamo e come dimostrano anche gli effetti fallimentari dei passati condoni;

il carattere di urgenza del decreto è palesemente smentito, inoltre, dalla previsione di date per l'entrata in vigore di alcune disposizioni riferite all'anno 2019:

- all'articolo 10, si semplifica una norma per l'avvio della fatturazione elettronica che entra in vigore dal 1° gennaio 2019;

- all'articolo 1, si consente l'emissione di fatture entro 10 giorni dall'effettuazione delle operazioni che le stesse documentano, ma solo a partire dal 1° luglio 2019;

nonché da altre disposizioni di carattere generale e non urgente (in particolare, all'articolo 16, la disciplina del processo tributario digitale; e all'articolo 17, l'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi, disposizione da giudicarsi positiva ai fini del contrasto all'evasione, ma che entra in vigore dal 1° luglio 2019 e prevede ben due decreti del Ministro dell'economia e delle finanze per la sua attuazione);

lo stralcio di tutti i carichi a ruolo degli anni 2000-2010 fino a mille euro andrà ad impattare sui carichi comunali per quasi 4 miliardi secondo le stime dell'ANCI e con "effetti dirompenti sugli equilibri di bilancio che andranno valutati con precisione e di conseguenza, compensati". Tra l'altro il limite di mille euro non si riferisce all'importo complessivo della cartella, ma ai singoli crediti iscritti a ruolo. La parte prevalente di questi ruoli riguarda proprio i Comuni, per Tarsu, Ici, contravvenzioni stradali, rette scolastiche, oltre che le Regioni per il bollo auto;

con tale disposizione, di cui all'articolo 4 del provvedimento al nostro esame, si ledono i principi e le norme di cui a Titolo V della Costituzione, ed in particolare l'articolo 119:

"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.";

per quanto concerne la parte sanzionatoria delle disposizioni di cui al Capo I del decreto al nostro esame, si deve rilevare come l'attestazione fraudolenta finalizzata a trarre in inganno l'Amministrazione finanziaria di fatto è sanzionata in modo meno severo rispetto all'omessa e all'infedele dichiarazione. Un reato peraltro molto grave perché si froda lo Stato appropriandosi indebitamente dell'Iva dovuta, e con l'eventualità che già con le fatture false siano stati ripuliti proventi da attività illegali. Non si può escludere, cioè, che con le frodi fiscali si condonino proventi da riciclaggio;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge in titolo.

EMENDAMENTI
(al testo del decreto-legge)

Art. 20

20.0.200 (testo 2)

PESCO, BOTTICI

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

"Articolo 20-bis

(Modifica al d.p.R 22 giugno 2007, n. 116)

1.All'articolo 3 del d.p.R. 22 giugno 2007, n. 116, dopo il comma 1, inserire i seguenti:

«1-bis. Le imprese di assicurazione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 3, entro il 31 dicembre di ciascun anno, verificano tramite servizio di cooperazione informatica con l'Agenzia delle entrate, esclusivamente per i dati strettamente necessari, l'esistenza in vita degli assicurati delle polizze vita, contro gli infortuni e titolari di prodotti di investimento assicurativi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera ss-bis), del decreto legislativo 7 settembre 2005, n 209. In caso di corrispondenza tra il codice fiscale dell'assicurato e della persona deceduta, l'impresa di assicurazione attiva la procedura per la corresponsione della somma assicurata al beneficiario, inclusa la ricerca del beneficiario ove non espressamente indicato in polizza. Le imprese di assicurazione riferiscono all'IVASS entro il 31 marzo dell'anno successivo sui pagamenti effettuati ai beneficiari.

1-ter. Gli intermediari di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), punti 1,2,4,5,6, verificano, entro il 31 dicembre di ciascun anno, tramite servizio di cooperazione informatica con l'Agenzia delle entrate, esclusivamente per i dati strettamente necessari, l'esistenza in vita dei titolari dei rapporti contrattuali di cui all'articolo 2. In caso di corrispondenza tra il codice fiscale titolare rapporto contrattuale e persona deceduta, l'Intermediario invia al titolare del rapporto, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata all'ultimo indirizzo di residenza o di domicilio comunicato o comunque conosciuto, o a terzi da lui eventualmente delegati, l'invito ad impartire disposizioni da parte di possibili legittimi eredi.

1-quater. IVASS e Banca d'Italia, per quanto di competenza, riscontrano periodicamente, che le imprese di assicurazione di cui all'articolo 1,

comma 1, lettera a), punto 3, e gli intermediari di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), punti 1,2,4,5,6, abbiano effettuato le verifiche di cui ai commi 1 bis e 1 ter. A tal fine possono essere attivate opportune modalità di cooperazione, anche informatica, tra le predette autorità e l'Agenzia delle entrate.

1-quinquies. A seguito del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, le imprese di assicurazione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 3), al fine di verificare l'intervenuto decesso degli assicurati di polizze vita e procedere al pagamento a favore dei beneficiari, accedono gratuitamente alla ANPR e la consultano obbligatoriamente almeno una volta all'anno.

1-sexies. La violazione degli obblighi di cui al comma 1-bis è punita con le sanzioni previste dal Capo II, Titolo XVIII, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209. La violazione degli obblighi di cui al comma 1 ter è sanzionata da Banca d'Italia in base agli articoli 144, comma 1, 144-bis, 144-ter, 144-quater e 145 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 e all'articolo 195 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58».

Art. 21

21.0.1

GASPARRI, PICHETTO FRATIN

Ritirato

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 21-bis.

(Modifiche alla legge 28 ottobre 1999, n. 410)

1. All'articolo 2, della legge 28 ottobre 1999, n. 410, il comma 2-bis, è abrogato».

21.0.4

GASPARRI, PICHETTO FRATIN

Ritirato

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 21-bis.

(Modifiche alla legge 28 ottobre 1999, n. 410)

All'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge 28 ottobre 1999, n. 410, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "Le attività di cui ai commi 1 e 2 possono essere svolte dai consorzi agrari anche mediante la partecipazione a società di capitali in cui i consorzi dispongano della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, purché le predette società assumano come oggetto sociale gli scopi indicati all'articolo 2602 c.c."».

Art. 24

24.0.900

IL GOVERNO

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 24-bis.

(Gestione della contabilità speciale unica della Difesa)

Dopo l'articolo 2195-*ter* del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e successive modificazioni, è inserito il seguente:

Articolo 2195-*quater* - 1. Per la gestione della contabilità speciale unica del Ministero della difesa istituita ai sensi dell'articolo 11-*bis* del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, così come introdotto dall'articolo 10 del decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116, la Direzione di amministrazione interforze, è ridenominata Direzione di amministrazione generale della Difesa ed è collocata nell'ambito dello Stato maggiore della difesa e, per le funzioni connesse all'accreditamento agli enti, alla rendicontazione e al controllo, si avvale delle esistenti direzioni di amministrazione delle Forze armate.

2. In quanto compatibili continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari vigenti in materia di contabilità speciali di cui agli articoli da 498 a 507, 508, commi 1, 3, 4 e 5, 509, da 511 a 514, 521, 522 e 524 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

3. All'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo l'amministrazione provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.»
