

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

N. 414-C

RELAZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE e TESORO)

(RELATORE RUFFINO)

Comunicata alla Presidenza il 18 dicembre 1987

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti
dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive
modificazioni ed integrazioni

**presentato dal Ministro delle Finanze
di concerto col Ministro del Tesoro
e col Ministro del Bilancio e della Programmazione economica**

*approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 24 settembre 1987
(V. Stampato Camera n. 1558)*

modificato dalla Camera dei deputati nella seduta del 3 dicembre 1987

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 7 dicembre 1987*

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge al nostro esame, d'iniziativa del Governo, risponde alla fondamentale esigenza dell'Amministrazione finanziaria, e più ancora dei contribuenti italiani, di avere al più presto il completamento dei testi unici di attuazione della riforma tributaria, che sono strumenti indispensabili per fare chiarezza nella vasta e farraginoso legislazione tributaria.

Essendo scaduta, il 31 dicembre 1986, la delega al Governo per l'emanazione di questi testi unici, già al termine della passata legislatura il Governo Craxi aveva presentato in Senato il disegno di legge per la proroga della delega stessa (atto Senato n. 2130), che non pervenne a legge per l'anticipato fine della legislatura. Il nuovo Governo ha presentato quindi in Senato, il 4 settembre scorso, il disegno di legge n. 414, che riproduce il disegno di legge n. 2130. La Commissione finanze e tesoro verso la fine di settembre ha accolto tale disegno di legge con alcune modifiche, non di sostanza, ritenute peraltro indispensabili. Tuttavia, dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea del Senato, l'esame all'altro ramo del Parlamento si è presentato complesso e non facile, ed ha condotto a risultati che, come ho ampiamente illustrato in seno alla Commissione finanze e tesoro martedì e mercoledì della scorsa settimana, non sembrano a mio avviso del tutto accettabili.

Si nota anzitutto, al comma 2 dell'articolo unico, una formulazione non limpida e non molto corretta, ma a parte questi difetti prevalentemente formali, alla Camera si è voluto innovare circa il contenuto stesso della delega per l'emanazione dei testi unici, adottando soluzioni che in parte rasentano, a mio avviso, la incostituzionalità. Si attribuisce infatti al Governo il potere di eliminare — in sede di emanazione dei testi unici — «lacune ed incertezze interpretative della vigente legislazione tributaria», sottraendo quindi al Parlamento, o comunque ai procedimenti costituzionali di produzione legislativa, prerogative fondamentali; si abilita inoltre il Governo ad effettuare integrazioni e correzioni alle normative vigenti con la finalità estremamente ampia di «prevenire l'inadempimento dell'obbligo tributario».

Si notano peraltro, nelle modifiche introdotte dalla Camera, anche taluni aspetti positivi: anzitutto il passaggio da una Commissione consultiva «di parlamentari» ad una Commissione «parlamentare» in senso proprio, per l'emissione dei pareri sugli schemi dei testi unici prediposti dal Governo. Tale innovazione risponde all'esigenza, ribadita ora alla Camera ma già emersa chiaramente nel corso dell'attività di questa Commissione consultiva nella passata legislatura, di avere piena pubblicità e quindi trasparenza per i suoi lavori. A tale riguardo devo aggiungere che tale esigenza di trasparenza e di pubblicità è stata condivisa in sede di esame presso la Commissione finanze e tesoro da Commissari delle diverse parti politiche, che hanno commentato favorevolmente l'innovazione introdotta dalla Camera. Occorre dire, peraltro, che nell'operare tale trasformazione della Commissione consultiva, all'altro ramo del Parlamento si è quasi dato per scontato, o si è forse ritenuto implicito, che la Commissione stessa possa estendere la sua sfera di competenza al di là della emissione dei pareri sugli schemi di testo unico. A tale riguardo devo precisare che si tratta di supposizioni del tutto infondate: la Commissione consultiva non potrà affatto travalicare i limiti posti alla sua competenza dal dettato della legge che si va ora ad approvare, ed è pacifico che la sua attività sarà confinata entro i limiti di tempo strettamente necessari per l'emissione dei pareri sugli schemi di testo unico.

Il relatore deve inoltre rilevare, non favorevolmente, che mediante la disposizione di cui al quarto comma la Camera ha elevato la composizione di detta Commissione consultiva da 18 a 30 membri, cosa che non sembra idonea a facilitare e rendere più spediti i lavori della Commissione stessa.

Deve essere tuttavia rilevata un'altra innovazione positiva introdotta dalla Camera (oltre alla parlamentarizzazione della Commissione): con il comma 6 è stato autorizzato il Governo ad emanare, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della futura legge, le disposizioni di attuazione e transitorie che sono necessarie per l'applicazione del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Occorre aver presente che l'en-

trata in vigore di tale importantissimo testo unico era stata prevista, a suo tempo, per il 1° gennaio 1988, e tuttavia non poche difficoltà si erano presentate negli ultimi tempi rendendo problematico il mantenimento di tale termine. Il Governo recentemente ha confermato l'entrata in vigore al 1° gennaio 1988, anche se le indispensabili disposizioni di attuazione e transitorie dovranno, purtroppo, uscire con i 30 giorni di ritardo virtualmente previsti con la disposizione che sopra ho rifetito. È assolutamente indispensabile che, almeno, questo termine di 30 giorni non venga prolungato. In tal senso e con questa impellente motivazione il Ministro delle finanze ha raccomandato vivamente alla Commissione di accogliere il testo così come modificato dalla Camera, senza recarvi ulteriori modifiche e superando quindi le perplessità non lievi che complessivamente erano emerse da parte di diversi Commissari.

Mi corre l'obbligo di sottolineare una altra particolarità, non del tutto soddisfacente, che risulta dalle soluzioni adottate alla Camera: la Commissione consultiva parlamentare di cui sopra è chiaramente bicamerale. Sappiamo bene che l'orientamento da tempo seguito in questo ramo del Parlamento è contrario alla istituzione di nuove Commissioni bicamerali, ritenendosi preferibile che i pareri su atti del Governo siano tutti rimessi alla competenza delle Commissioni permanenti della Camera e del Senato. In prima lettura, al Senato, il problema non sussisteva, trattandosi allora di una semplice Commissione di natura amministrativa, ma si crea dal momento che, con la modifica introdotta dalla Camera, tale organismo diviene Commissione parlamentare. Non ritengo di dovermi soffermare ulteriormente su tale questione, che rimetto alle valutazioni dell'Assemblea; debbo soltanto precisare che vive perplessità in merito a tale soluzione bicamerale sono emerse nel corso dell'esame presso la 6ª Commissione.

La Commissione peraltro, a conclusione dell'esame, tenendo conto dal pressante invito del Ministro delle finanze, ha deciso di passar sopra ai molti punti delle disposizioni introdotte dalla Camera che non sembrerebbero accettabili sia sotto il profilo formale, sia sotto il profilo sostanziale - anche in rapporto ad eventuali eccezioni di illegittimità costituzionale - sia infine per l'introduzione di una ulteriore Commissione bicamerale. La Commissione è venuta a tale determinazione per consentire la tempestiva emanazione delle disposizioni di attuazione e transitorie relative al testo unico per le imposte sui redditi, e consentire quindi, in definitiva, l'effettiva entrata in vigore di tale testo unico il 1° gennaio 1988 (entrata in vigore che altrimenti potrebbe essere procrastinata, con grave disappunto dei contribuenti e disagi anche per l'Amministrazione finanziaria).

È stato comunque sottolineato, al termine dell'esame in Commissione, che non dovrà ripetersi una situazione come quella che si è venuta a creare, di virtuale costrizione per questo ramo del Parlamento ad approvare immediatamente, senza un attento esame, le modifiche recate dalla Camera ad un testo precedentemente licenziato dal Senato.

Il relatore deve infine informare i colleghi che egli avrebbe preferito, al termine dell'esame in Commissione, essere esonerato dal suo incarico; si è risolto tuttavia, conclusivamente, a presentare il disegno di legge in Assemblea, per le stesse gravi ragioni di urgenza che hanno indotto la Commissione finanze e tesoro ad accettare il testo della Camera senza modifiche.

Il relatore raccomanda quindi l'approvazione del disegno di legge nel testo pervenuto dalla Camera.

RUFFINO, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(Estensore DELL'OSSO)

16 dicembre 1987

La Commissione, esaminato il disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole in quanto la copertura appare sostanzialmente assicurata. Al riguardo tuttavia si fa rilevare che nel disegno di legge finanziaria 1988, il cui *iter* è in corso di svolgimento, l'accantonamento utilizzato come copertura nel 1987 (istituzione di servizi contabili presso le intendenze di finanza) è stato inserito, al momento della presentazione in Parlamento del predetto disegno di legge finanziaria 1988, tra le vecchie finalizzazioni

del fondo speciale di parte corrente, modificandone tuttavia la denominazione; infatti, per il 1988 la denominazione è stata specificamente finalizzata alla proroga dell'emanazione dei testi unici previsti dalla legge n. 825 del 1971 e successive modificazioni.

Sul piano sostanziale quindi la copertura appare pienamente assicurata anche se, formalmente, sarebbe stato più corretto licenziare in via definitiva la legge facendo riferimento, per l'anno 1988, alla specifica voce inserita nel fondo speciale di parte corrente.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

Art. 1.

1. Il termine del 31 dicembre 1986 stabilito dal comma 1 dell'articolo unico della legge 24 dicembre 1985, n. 777, per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni ed integrazioni, è differito al 31 dicembre 1988.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. *Identico.*

2. Nei testi unici sono comprese sia le norme contenute nei decreti emanati in base alla predetta legge di delegazione sia le norme relative alle medesime materie, contenute in precedenti leggi rimaste in vigore e in leggi successivamente pubblicate fino a tre mesi prima della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di ciascun testo unico. Al fine di attuare il coordinamento sistematico secondo principi unitari, di adeguare la normativa alle direttive comunitarie, di eliminare lacune e incertezze interpretative, di migliorarne la formulazione, di assicurare la corretta applicazione delle norme tributarie e di prevenire l'inadempimento dell'obbligo tributario, possono essere apportate alle norme delegate le integrazioni e correzioni di cui all'articolo 17, secondo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825; possono altresì essere apportate sia alle norme delegate che a quelle recate da leggi ordinarie le modificazioni necessarie per attuarne il coordinamento sistematico secondo principi unitari.

3. All'articolo 1, secondo comma, della legge 12 aprile 1984, n. 68, le parole: «al primo comma» sono sostituite dalle seguenti: «al terzo comma».

4. La Commissione parlamentare di cui all'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, è composta da quindici senatori e quindici deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblies in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

2. Fino alla stessa data del 31 dicembre 1988 è estesa l'autorizzazione di cui al quinto comma dell'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni ed integrazioni. Il termine di scadenza del comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria è prorogato fino alla data di ricostituzione del comitato medesimo e comunque non oltre il trentesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge.

3. Con decreti del Presidente della Repubblica aventi valore di legge ordinaria da emanare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico, saranno apportate le modificazioni necessarie per inserirvi le disposizioni legislative pubblicate fino alla anzidetta data di entrata in vigore; potranno essere emanate inoltre, almeno quarantacinque giorni prima della data di entrata in vigore di ciascun testo unico, le eventuali disposizioni di attuazione e transitorie.

4. Il Ministro delle finanze provvederà, almeno quarantacinque giorni prima della data di entrata in vigore di ciascun testo unico, a impartire le istruzioni necessarie per l'applicazione delle disposizioni contenute nel testo unico revocando quelle già impartite non compatibili con le predette disposizioni.

5. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 48, comma quarto, della legge 24 aprile

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

5. *Identico.*

6. Con decreti del Presidente della Repubblica aventi valore di legge ordinaria da emanare, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico, saranno apportate le modificazioni necessarie per inserirvi le disposizioni legislative pubblicate fino alla anzidetta data di entrata in vigore; potranno essere emanate inoltre, almeno quarantacinque giorni prima della data di entrata in vigore di ciascun testo unico, le eventuali disposizioni di attuazione e transitorie strettamente necessarie all'entrata in vigore della normativa in essi contenuta; saranno altresì emanate, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di attuazione e transitorie strettamente necessarie all'entrata in vigore del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, comprese quelle in materia di accertamento e di riscossione necessarie fino all'emanazione dei relativi testi unici, nonché le disposizioni occorrenti per il miglior coordinamento sistematico-formale delle norme contenute nel predetto testo unico delle imposte sui redditi, e per correggere errori materiali.

7. *Identico.*

8. Fermo restando l'articolo unico, comma 1, secondo periodo, della legge 24 dicembre

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

1980, n. 146, dell'articolo 1, commi secondo e terzo, della legge 12 aprile 1984, n. 68, e dell'articolo unico, comma 1, secondo periodo, della legge 24 dicembre 1985, n. 777, sono abrogati il comma 5 del medesimo articolo unico di quest'ultima legge e ogni altra disposizione non compatibile con le predette disposizioni e con quelle della presente legge.

6. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 350 milioni per l'anno 1987 e in lire 350 milioni per l'anno 1988, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1987-1989, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1987 all'uopo parzialmente utilizzando la voce «Istituzione di servizi contabili presso le intendenze di finanza».

7. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

8. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

1985, n. 777, sono abrogati il comma 5 dell'articolo unico della medesima legge 24 dicembre 1985, n. 777, il quarto comma dell'articolo 48 della legge 24 aprile 1980, n. 146, ed ogni altra disposizione non compatibile con quelle recate dalla presente legge.

9. *Identico.*

10. *Identico.*

11. *Identico.*