

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 11

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MANFREDI, WILMO FERRARI, TURCI, PIRO, PIOLI,
RENATO ALBERTINI, PARIGI, SALVATORE GRILLO,
DALLA VIA, DE BENETTI, CIAMPAGLIA, POLLICHINO**

Modificazioni agli articoli 75, 93, e 94 concernenti
i pareri delle Commissioni permanenti

Presentata il 13 gennaio 1993

ONOREVOLI COLLEGI ! — È divenuto ormai senso comune il giudizio pesantemente negativo sul carattere eccessivo e farraginoso di una legislazione che si è venuta stratificando nei decenni in modo disordinato e spesso casuale. Questo giudizio si rafforza nei confronti della legislazione tributaria, sia per il diretto impatto che essa ha sulla platea dei contribuenti e quindi per la maggiore sensibilità che su tale tema si sviluppa, sia perché in effetti è il campo tributario quello in cui maggiormente si legifera sulla spinta delle esigenze contingenti e con criteri di urgenza.

Questa situazione trova una sua radice, e al tempo stesso si riflette, nel lavoro parlamentare. Anche nella sua articolazione vanno cioè ricreate specifiche ragioni che concorrono a determinare una

produzione normativa insoddisfacente e poco governata.

Una grande parte della normativa è infatti veicolata nell'ordinamento da progetti di legge dall'oggetto non direttamente tributario: si tratta nella maggior parte dei casi di norme che utilizzano la leva fiscale per penalizzare, o più spesso per premiare, particolari situazioni o attività, nei campi più disparati. Questo fenomeno, se in linea generale aggrava i caratteri di disomogeneità e di frammentarietà del quadro legislativo tributario del nostro paese, sotto lo specifico punto di vista parlamentare sostanzia una erosione e una dislocazione delle competenze dei soggetti del procedimento.

Una spinta al recupero di una funzione soggettiva primaria della Commissione

competente che valga a contrastare l'episodicità e la frammentarietà dell'intervento legislativo al fine di tentare una salvaguardia della coerenza e una tutela dell'unitarietà dell'ordinamento tributario si è avuta in primo luogo con l'applicazione delle norme regolamentari, introdotte nel 1987, volte a conferire effetti cosiddetti rinforzati in taluni casi ai pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva. Si tratta di norme importanti, poste a presidio del sistema delle competenze; ma neanche il ricorso a questo strumento ha impedito che si perpetuasse il fenomeno della normazione fiscale incidentale. Nella X legislatura la Giunta del regolamento pervenne così a sottoporre all'Assemblea una proposta di modificazione (Doc. 11, n. 22) « volta ad attribuire alla Commissione finanze una competenza consultiva obbligatoria per tutti i provvedimenti attinenti alla materia tributaria o che richiedano comunque un esame per aspetti attinenti alla materia tributaria », come precisato nella relazione presentata il 7 luglio 1989.

In realtà la proposta di modificazione al regolamento Doc. 11, n. 22 aveva come oggetto principale le procedure di riscontro degli oneri finanziari recati dai progetti di legge, da introdurre come materiale completamento, sul versante del procedimento in sede parlamentare, della riforma realizzata con la legge n. 362 del 1988, con l'obiettivo di dotare il Parlamento di moderni strumenti di governo della finanza pubblica e di controllo della dinamica della spesa. All'interno di questo complesso innovatore trovavano posto anche proposte di modifica degli articoli 75, 93 e 94, con le quali si aggiungeva la Commissione finanze alle Commissioni cosiddette filtro, in relazione agli « aspetti attinenti alla materia tributaria », con riferimento rispettivamente ai procedimenti in sede referente, in sede legislativa, e agli emendamenti presentati nel corso della discussione in sede legislativa.

Su queste proposte di modifica riguardanti la Commissione finanze nulla fu

obiettato, né in sede di Giunta, né nelle due sedute di Assemblea dell'11 e del 18 luglio 1989. La complessità delle proposte di modifica concernenti in particolare il riscontro degli oneri finanziari dei progetti di legge, e i relativi contrasti anche politici, impedirono tuttavia al Doc. 11, n. 22 di trovare nuovamente la strada dell'ordine del giorno dell'Assemblea. Da allora in poi, nella seconda metà della X legislatura e nei primi mesi della XI, si sono però moltiplicati i fatti e gli elementi che rendono preoccupante il fenomeno della legislazione tributaria incidentale, e indifferibile l'approntamento di strumenti volti a tutelare in modo efficace non solo il principio astratto del rispetto della competenza della Commissione finanze in materia tributaria, principio che pure di per sé rappresenta un valore non inconsistente, ma proprio il miglior perseguimento dell'obiettivo della razionalità della decisione parlamentare che tale principio dovrebbe garantire.

È evidente che alla Commissione finanze non potranno che sfuggire le innumerevoli norme tributarie disseminate nelle svariate proposte di legge che pure le sono assegnate in sede consultiva, qualora esse non siano opportunamente segnalate dalla Commissione di merito. Ma anche in questo caso non c'è alcuna garanzia che il parere espresso dalla Commissione finanze venga accolto presso la Commissione cui è destinato, come l'esperienza anche recentissima sta a dimostrare.

Certo non basteranno ritocchi regolamentari a ricondurre la legislazione tributaria ad omogeneità, semplicità e chiarezza. Ma ciò non esime da uno sforzo per porre intanto sul versante parlamentare le condizioni di una procedura che porti a una decisione razionale e coerente in questo settore.

Il presidente della Commissione finanze e i rappresentanti dei gruppi presenti in Commissione propongono pertanto all'esame della Giunta le seguenti modifiche agli articoli 75, 93 e 94 del regolamento della Camera.

TESTO PROPOSTO

L'articolo 75 è sostituito dal seguente:

1. La Commissione affari costituzionali, la Commissione lavoro e la Commissione finanze, quando ne siano richieste a norma del comma 1 dell'articolo 73, esprimono parere, rispettivamente, sugli aspetti di legittimità costituzionale del progetto di legge, su quelli concernenti il pubblico impiego e su quelli attinenti alla materia tributaria. La Commissione affari costituzionali può, altresì, essere chiamata ad esprimere parere sui progetti di legge sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato.

2. I pareri espressi dalla Commissione affari costituzionali, dalla Commissione lavoro e dalla Commissione finanze sono stampati e allegati alla relazione scritta per l'Assemblea.

All'articolo 93, il comma 2 è sostituito dal seguente:

2. I progetti di legge implicanti maggiori spese o diminuzione di entrate, quelli che richiedono un esame per gli aspetti di legittimità costituzionale, per gli aspetti concernenti il pubblico impiego nonché per gli aspetti attinenti alla materia tributaria sono assegnati alla Commissione competente per materia e, per il parere, rispettivamente alla Commissione bilancio, alla Commissione affari costituzionali, alla Commissione lavoro e alla Commissione finanze.

All'articolo 93, comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Nel caso che la Commissione in sede legislativa non ritenga di aderire al parere della Commissione bilancio, della Com-

missione affari costituzionali, della Commissione lavoro o della Commissione finanze e queste vi insistano, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea.

All'articolo 94, il comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Gli emendamenti implicanti maggiori spese o diminuzioni di entrate, quelli che richiedono un esame per gli aspetti di legittimità costituzionale e per gli aspetti concernenti il pubblico impiego, nonché quelli attinenti alla materia tributaria, non possono essere votati se non siano stati preventivamente inviati per il parere, rispettivamente, alla Commissione bilancio, alla Commissione affari costituzionali, alla Commissione lavoro e alla Commissione finanze. Nel caso che la Commissione non ritenga di aderire ad uno di tali pareri e la Commissione consultata lo confermi, l'intero progetto di legge è rimesso all'Assemblea.