

22/05/2010

Il Presidente Napolitano promulga la legge sugli incentivi e scrive al Presidente Berlusconi e ai Presidenti Schifani e Fini

Testo della Lettera

Onorevoli Presidenti,

il 20 maggio scorso mi è stata sottoposta per la promulgazione la legge di conversione 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".

Il decreto-legge che, nella sua formulazione originaria, conteneva disposizioni riguardanti esclusivamente la repressione delle frodi fiscali, la riscossione tributaria ed incentivi al sostegno della domanda e delle imprese, nel corso dell'iter di conversione è stato profondamente modificato, anche mediante l'inserimento di numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee - concernenti, tra l'altro, indebiti previdenziali, riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria, disciplina dei giochi, deflazione del contenzioso tributario, fondo depositi dormienti, finanziamento di attività di utilità sociale, completamento della rete di banda larga mobile - in virtù dell'approvazione di un maxi-emendamento, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento.

Tale tecnica legislativa, da me come dai miei predecessori, è stata più volte criticata per la sua incidenza negativa sulla qualità della legislazione, per la violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, infine, per la possibile violazione dell'art. 77 della Costituzione allorché comporti l'inserimento di disposizioni prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eludendo la valutazione spettante al Presidente della Repubblica in vista della emanazione dei decreti-legge. Ho anche avuto modo di rilevare, più volte e in diverse sedi, che in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolga con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti.

Ai rilievi di carattere generale sulla tecnica legislativa utilizzata, ritengo opportuno aggiungere altri specificamente attinenti alle modifiche apportate agli articoli 3 e 5 del

decreto-legge, al di là degli stessi dubbi in ordine alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza per le nuove disposizioni introdotte con tali modifiche.

La previsione di cui al comma 2-bis dell'articolo 3 di detto decreto, in tema di deflazione del contenzioso, prevede due modalità di rapida definizione delle controversie tributarie pendenti da oltre dieci anni e per le quali l'amministrazione finanziaria è risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio di merito: da un lato, le controversie ancora pendenti davanti alla soppressa Commissione tributaria centrale sono automaticamente definite "a stralcio" e nel merito con decreto del presidente del collegio o di altro componente delegato; dall'altro lato, le controversie pendenti in Cassazione possono essere invece estinte con il pagamento del cinque per cento del valore della controversia e contestuale rinuncia a ogni eventuale pretesa di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001.

Tale differenziazione di regime ricollegata alla diversità della sede giudiziaria presso la quale è pendente la controversia appare affatto irragionevole; dubbia è altresì la compatibilità della disposizione con la normativa europea, nella parte in cui incide sulle somme dovute a titolo di imposta sul valore aggiunto, che, come è noto, costituiscono risorse finanziarie proprie della Comunità, su cui lo Stato membro non può incidere con rinunce indiscriminate alla riscossione (in tal senso, si veda Corte Giustizia CE, Grande Sezione, 17 luglio 2008, n. 132).

Rilevo infine che, a prescindere da ogni valutazione sul merito della norma, la finalità dichiarata, in sé apprezzabile, di assicurare la durata ragionevole dei processi è contraddetta dall'assenza di qualsiasi disposizione a regime diretta alla semplificazione ed abbreviazione del contenzioso tributario, con riguardo anche a quelli aventi ad oggetto istanze di rimborso.

A rilievi critici si presta anche l'articolo 5 del decreto-legge sull'attività edilizia libera, per le rilevanti modifiche apportate dalla legge di conversione. Infatti, al comma 6, tale articolo prevede che le Regioni a statuto ordinario possono, tra l'altro, estendere la previsione di attività edilizie "libere" rispetto alle fattispecie individuate dalla legge statale. Questa disposizione solleva rilevanti perplessità nella parte in cui consente alla legislazione regionale di spiegare effetti anche sul piano penale poiché, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2004 - resa proprio in materia edilizia, che ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione ricade nella legislazione concorrente - "non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale".

I motivi fin qui illustrati, in sé considerati, potrebbero giustificare il ricorso alla facoltà attribuita al Presidente della Repubblica dall'art. 74 della Costituzione di chiedere alle Camere una nuova deliberazione in ordine alla legge a me trasmessa in data 20 maggio

2010. Tuttavia, trattandosi di una legge di conversione, sono consapevole che tale richiesta, in considerazione della prossima scadenza del termine stabilito dall'art. 77 della Costituzione, comporta il rischio della decadenza del decreto-legge, che contiene disposizioni di indubbia utilità, come quelle relative al contrasto dell'evasione fiscale ed al reperimento di nuove risorse finanziarie.

Più in generale rilevo che, sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, né è apparsa configurabile una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato: ipotesi che meriterebbero peraltro di essere prese in considerazione, anche per via di revisione costituzionale, insieme ad una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti-legge, al fine di realizzare un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo.

Ma fin quando non intervengano tali eventuali modifiche della prassi e delle norme vigenti, si impone un richiamo al senso di responsabilità del Governo e del Parlamento, e in particolare dei gruppi di maggioranza, affinché non si alterino gli equilibri costituzionali per quel che riguarda i criteri per l'adozione dei decreti-legge ed i caratteri di omogeneità che ne devono contrassegnare i contenuti, nonché sotto il profilo dell'esercizio delle prerogative del Presidente della Repubblica. E su questo punto ho attirato l'attenzione anche dei Presidenti delle Camere con lettere del 17 giugno 2008 e del 9 aprile 2009. Ove si persista nella tendenza a caricare di contenuti impropri i disegni di conversione dei decreti-legge, la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge non potrà ulteriormente trattenermi dall'esercitare la facoltà di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione.

Confido che Parlamento e Governo converranno sulla fondatezza dei rilievi di carattere generale che ho ritenuto di sottoporre alla loro attenzione, nonché di quelli concernenti specifiche disposizioni del provvedimento da me oggi promulgato, anche apportando, nei modi opportuni, possibili correzioni.