

## 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, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU. Proroga di termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale. C. 2915 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VI Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) ..... 3

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

*Mercoledì 4 marzo 2015. – Presidenza del presidente Aniello FORMISANO.*

#### La seduta comincia alle 9.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU. Proroga di termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale.**

**C. 2915 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla VI Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, introduce l'esame del provvedimento, che concerne la cosiddetta « IMU agricola », intervenendo ancora una volta sul settore dell'imposizione immobiliare: su tale materia sarebbe auspicabile la codificazione in un testo unico, questione sulla quale si riserva di proporre una specifica raccomandazione, riprendendone una, di con-

tenuto analogo, già formulata dal Comitato durante il suo turno di presidenza; pone altresì all'attenzione del Comitato il fatto che il decreto in esame è finalizzato, secondo la stessa relazione illustrativa, a superare problematiche che in ultima analisi sono riconducibili a un intervento sull'IMU previsto dal « decreto Irpef » (n. 66 del 2014): su tale misura il Comitato aveva a suo tempo rilevato una criticità, rimanendo però inascoltato; rammenta al riguardo che la necessità di intervenire per superare *a posteriori* questioni sollevate dal Comitato è già stata riscontrata, di recente, in occasione del decreto « milleproroghe ».

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2915 e rilevato che:

secondo la relazione illustrativa, il decreto in esame è finalizzato a superare le criticità derivanti dalla pubblicazione del decreto interministeriale in data 28 novembre 2014, emanato in attuazione dell'articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 66 del 2014; al riguardo si rammenta che:

a) nella seduta dell'11 giugno 2014 il Comitato, esaminando il citato

decreto-legge n. 66, aveva rilevato proprio che l'articolo 22, comma 2, era suscettibile di applicazione con effetti retroattivi, in difformità con l'articolo 3, comma 1, dello Statuto del contribuente;

b) nella successiva seduta del 18 giugno 2014 il Comitato – rilevata la stratificazione derivante da una sequenza di interventi normativi susseguitisi anche a scadenze molto ravvicinate – aveva raccomandato di coordinare e consolidare in un testo unico o comunque in un idoneo contesto normativo la complessiva disciplina della tassazione immobiliare, curandone in particolare una più stretta rispondenza ai principi di cui allo Statuto del contribuente, avendo particolare riguardo ai requisiti di stabilità, certezza e semplificazione della normativa vigente;

*sul piano dell'omogeneità e dei limiti di contenuto dei decreti-legge:*

il decreto reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare le esenzioni della "IMU agricola" e a prevedere le necessarie norme finanziarie propedeutiche, intervenendo altresì – per effetto delle modificazioni introdotte al Senato – sulle corrispondenti imposte delle province autonome di Trento e di Bolzano, sull'IMU delle isole minori, sulla sospensione dei versamenti e degli adempimenti tributari per l'Isola di Lampedusa, materia che – pur non trovando riscontro nel titolo del decreto – appare comunque riconducibile alla *ratio* e all'oggetto del provvedimento stesso;

l'inserimento nel disegno di legge di conversione, durante l'esame al Senato, di una nuova norma di carattere sostanziale, volta a prorogare i termini di esercizio di una delega legislativa, è una circostanza che, per costante giurisprudenza del Comitato, integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, "conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione", interpretandosi il citato limite di contenuto come finalizzato ad impedire che nel testo del

decreto stesso o nel disegno di legge di conversione possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

inoltre, il comma 2, lettera c), del medesimo articolo 1 del ddl di conversione dispone che i termini per l'esercizio delle deleghe principali e correttive previste dalla medesima legge possano essere prolungati di novanta giorni qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari "scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dai commi 1 e 8, ovvero successivamente", impiegando pertanto la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", la quale non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco;

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

all'articolo 1, comma 5, prima di un intervento del Senato (che ha escluso sanzioni e interessi per i versamenti tardivi fino al 31 marzo 2015), il testo governativo aveva prorogato il termine di versamento dell'IMU agricola dal 26 gennaio al 10 febbraio 2015, cioè ad una data nella quale sarebbe stato ancora in corso l'*iter* di conversione del decreto-legge (emanato il 24 gennaio 2015) e pertanto la disciplina delle sue esenzioni poteva ancora essere oggetto di modifiche parlamentari, come pure di vero e proprio diniego di conversione o di decadenza del decreto-legge: tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione e certezza della legislazione vigente;

l'articolo 1, comma 9-*quater*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca l'interpretazione autentica di una disposizione introdotta dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014, entrata in vigore il 1° gennaio 2015;

*sul piano dell'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

il provvedimento è, in alcuni punti, derogatorio della legge n. 212 del 2000

(statuto dei diritti del contribuente), le cui disposizioni “costituiscono principi generali dell’ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali” (articolo 1, comma 1). Si tratta, in particolare:

a) del comma 9-*quater* dell’articolo 1 del decreto, il quale introduce un’interpretazione autentica dell’IMI in Provincia di Bolzano in difformità dall’articolo 1, comma 2, dello statuto del contribuente secondo cui l’adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta, fra l’altro, soltanto “con legge ordinaria” (e non, dunque, con decreto-legge): al riguardo è, inoltre, privo di portata normativa il riferimento allo statuto del contribuente effettuato dal decreto in esame, per di più nel momento stesso in cui vi deroga;

b) dell’articolo 1-*bis*, che proroga la sospensione di adempimenti e versamenti nell’isola di Lampedusa, senza novellare l’articolo 23, comma 12-*octies* del decreto-legge n. 95 del 2012, la cui efficacia già è stata differita, in tempi recentissimi, dall’articolo 10, comma 12 del decreto-legge n. 192 del 2014 (“milleproroghe”), in difformità dall’articolo 2, comma 4, dello statuto del contribuente, secondo cui le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato (detta disposizione, inoltre, è stata introdotta nel presente decreto mentre era ancora in corso la conversione del decreto-legge “milleproroghe”);

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

il comma 4 dell’articolo 1 impiega le espressioni imprecise “commi precedenti” (al primo periodo) e “precedente periodo” (al quarto periodo); in particolare, poiché al Senato è stato inserito un nuovo terzo periodo fra il secondo e l’attuale quarto, l’attuale quarto periodo (che nel testo del Governo si riferiva ai terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale di cui al secondo periodo) sembra ora riferito al “precedente” terzo periodo (che, inserito al

Senato, concerne – invece – le isole minori); infatti la circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi legislativi prevede il divieto di usare le espressioni “precedente” e “successivo” nei riferimenti normativi interni proprio per evitare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione, anche in caso di modifiche successive;

il medesimo comma utilizza a copertura le risorse di cui al comma 5-*bis*, ultimo periodo, dell’articolo 4 del decreto-legge n. 16 del 2012 (come sostituito dal citato articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 66 del 2014): tale comma 5-*bis* viene peraltro contestualmente abrogato (comma 6 dell’articolo 1);

inoltre, i commi 4, 9-*bis* e 9-*quinquies* dell’articolo 1 prevedono l’adozione di decreti del Ministero dell’interno di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze senza fissare il relativo termine;

all’articolo 2, il comma 2-*bis*, ultimo periodo, introdotto al Senato, autorizza il Ministro dell’economia e delle finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio, ripetendo l’identica clausola già presente in via generale al comma 3;

infine, il disegno di legge di conversione presentato al Senato è corredato sia della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR),

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 dei limiti di contenuto del decreto-legge e dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si sopprimano le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, in quanto il limite posto dall’articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge,

“conferire deleghe legislative ai sensi dell’articolo 76 della Costituzione”, si interpreta, per costante giurisprudenza del Comitato, come volto ad impedire che nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già esistenti e, in subordine, si individui il termine per l’esercizio della delega in modo univoco rinunciando alla cosiddetta “tecnica dello scorrimento”;

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

all’articolo 1, comma 4, quarto periodo, si verifichi la necessità di sostituire l’espressione “precedente periodo” con l’espressione “secondo periodo”, in attuazione della circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi normativi e onde evitare rinvii inesatti;

ai commi 4, 9-*bis* e 9-*quinquies* dell’articolo 1 si individui il termine finale per l’adozione dei decreti ministeriali ivi indicati.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbe valutare l’opportunità di integrare la rubrica dell’articolo 1 onde dar conto delle corrispondenti imposte IMI e IMIS delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

al comma 9-*quater* dell’articolo 1, si dovrebbe esplicitare il carattere derogatorio – e non applicativo – dell’articolo 1, comma 2, dello statuto del contribuente;

l’articolo 1-*bis* dovrebbe essere riformulato in termini di novella all’articolo 23, comma 12-*octies* del decreto-legge n. 95 del 2012, in coerenza con la tecnica legislativa impiegata nel decreto “milleproroghe”;

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

all’articolo 2, si dovrebbe assicurare il coordinamento fra l’ultimo periodo del comma 2-*bis* e il comma 3, che ripetono l’identica disposizione.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

si valuti l’opportunità di coordinare e consolidare in un testo unico o comunque in un idoneo contesto normativo la complessiva disciplina della tassazione immobiliare, curandone in particolare una più stretta rispondenza ai principi di cui allo “Statuto del contribuente”, avendo particolare riguardo ai requisiti di stabilità, certezza e semplificazione della normativa vigente. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.15.**