



# Misure urgenti in materia di esenzione IMU. Proroga di termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale

## D.L. 4/2015 / A.C. 2915

Dossier n° 77 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 4 marzo 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2915
D.L.	4/2015
Titolo:	Misure urgenti in materia di esenzione IMU. Proroga di termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	3
testo approvato dal Senato:	4
Date:	
emanazione:	24 gennaio 2015
pubblicazione in G.U.:	24 gennaio 2015
approvazione del Senato:	25 febbraio 2015
presentazione:	26 febbraio 2015
assegnazione:	26 febbraio 2015
scadenza:	25 marzo 2015
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

Il decreto-legge in titolo si compone di 4 articoli.

L'**articolo 1** interviene sui criteri di esenzione dal versamento dell'IMU sui terreni montani e parzialmente montani, prorogando ulteriormente, al 10 febbraio 2015, il termine per il versamento dell'imposta dovuta per l'anno 2014 secondo i nuovi criteri applicativi stabiliti dal medesimo articolo.

La nuova disciplina - complessivamente meno restrittiva - richiama, quale riferimento per l'esenzione, l'elenco delle altimetrie dei comuni diffuso dall'ISTAT e, relativamente ai terreni agricoli ubicati in Comuni parzialmente montani, oltre al possesso, richiede la conduzione, anche in comodato ed in affitto da parte dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali a soggetti della stessa categoria (coltivatori diretti e IAP). A seguito delle modifiche introdotte dal Senato, l'ambito delle esenzioni viene ulteriormente esteso.

Il **comma 9-ter**, introdotto al Senato, estende anche all'Imposta municipale immobiliare semplice - IMIS della provincia di Trento la deducibilità del 20 per cento dell'imposta gravante sugli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni (articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011).

Il **comma 9-quater**, introdotto al Senato, consente l'applicazione retroattiva delle disposizioni che hanno introdotto la parziale deducibilità dell'IMI della provincia di Bolzano dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo; esse troverebbero applicazione già a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014.

L'**articolo 1-bis**, inserito nel corso dell'esame al Senato, differisce dal 31 dicembre 2014 fino al 15 dicembre 2015 la sospensione degli adempimenti e dei versamenti fiscali, contributivi e assicurativi obbligatori per i datori di lavoro privati e per i lavoratori autonomi operanti nel territorio dell'isola di Lampedusa a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa.

Si demanda ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate il compito di definire le modalità e i termini per effettuare gli adempimenti tributari diversi dai versamenti.

All'**articolo 2**:

il **comma 1**, abroga alcune agevolazioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive - IRAP in precedenza applicabili ai produttori agricoli;

il **comma 2** provvede alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'articolo 1 del provvedimento, valutati, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, in 225,8 milioni di euro per l'anno 2015 ed in 96 milioni di euro annui a decorrere dal 2016;

il **comma 2-bis** provvede alla copertura degli oneri derivanti dal comma 1-bis dell'articolo 1, introdotto dal Senato, che ha recato una specifica detrazione dall'IMU, compensando i minori introiti per i comuni con un contributo, da ripartire secondo le modalità previste dal comma 9-bis dell'articolo 1 medesimo;

il **comma 3** contiene la consueta clausola, riferita al complesso del provvedimento, che autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio al fine di tener conto degli effetti finanziari recati dal presente provvedimento.

L'**articolo 1** del disegno di legge di conversione, oltre alle clausole di conversione e di entrata in vigore, reca, al comma 2, introdotto al Senato, una proroga del termine per l'esercizio della delega in materia fiscale prevista dalla legge n. 23 del 2014.

## Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione è stato presentato al Senato il 24 gennaio 2015; con successivo avviso di errata corrige sono state pubblicate le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione, trasmesse al Senato il 16 febbraio 2015.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il decreto-legge in titolo abroga talune disposizioni in materia di IMU contenute nei decreti-legge n. 16/2012 e n. 91/2014; 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. 66/2014, nel parere sul quale (espresso nella seduta dell'11 giugno 2014) il Comitato per la legislazione, aveva rilevato che proprio il citato articolo 22, comma 2 era suscettibile di applicazione con effetti retroattivi, in difformità con l'articolo 3, comma 1, dello Statuto del contribuente.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riguardo alla proroga dei termini di esercizio delle deleghe in materia fiscale, si segnala che il 15 gennaio 2015 la Commissione Finanze della Camera ha avviato l'esame delle proposte di legge C. 2729 Capezone e C. 2772 Causi - di contenuto identico - recanti una proroga di otto mesi del termine per l'esercizio della stessa delega.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

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.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

*Stratificazione normativa; modifica di norme di recente approvazione; intreccio con decreto-legge in corso di conversione*

Come esplicitato nelle relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione, il decreto-legge in titolo 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. 66/2014. Quest'ultimo decreto è stato impugnato dalle ANCI regionali e da numerosi comuni presso il TAR del Lazio, che ha disposto la sospensiva degli effetti.

Esso fa seguito, in rapida successione, oltre che al già citato decreto-legge n. 66/2014, al successivo decreto-legge 24 giugno 2014, n.91 ed alla legge di stabilità per il 2015: di questi ultimi due atti vengono abrogate talune disposizioni; l'**articolo 1, comma 9-quater**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca una norma di interpretazione autentica di una disposizione introdotta nel decreto legislativo n. 23 del 2011 dalla citata legge n. 190 del 2014, entrata in vigore il 1° gennaio 2015..

L'**articolo 1-bis** differisce ulteriormente il termine già differito dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014 dal recente decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, approvata definitivamente dal Senato il giorno successivo all'approvazione in prima lettura del decreto in titolo.

Si segnala che il Comitato per la legislazione, nel parere sul decreto-legge n. 88/2014 (A. C. 2442), riguardante il versamento della prima rata Tasi, espresso nella seduta del 18 giugno 2014, ha formulato la

seguinte raccomandazione: «al fine di superare la stratificazione derivante da una sequenza di interventi normativi susseguirsi anche a scadenze molto ravvicinate, 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».

#### *Rapporti con lo statuto del contribuente*

Con riguardo al rispetto 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 segnala che:

l'**articolo 1, comma 9-quater** reca una disposizione formulata in termini di interpretazione autentica dell'articolo 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, come modificato dall'articolo 1, comma 508, della legge 23 dicembre 2014, n. 190: l'articolo 1, comma 2 della citata legge n. 212/2000 – richiamato dalla norma in esame, che appare però derogatoria e non applicativa – dispone che "L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria";

l'**articolo 1-bis** differisce in maniera non testuale la sospensione di adempimenti e versamenti nell'isola di Lampedusa, senza novellare l'articolo 23, comma 12-*octies* del decreto-legge n. 95/2012, la cui efficacia già è stata differita, in tempi recentissimi, come già accennato, dall'articolo 10, comma 12 del decreto-legge n. 192/2014: l'articolo 2, comma 4 dello statuto del contribuente stabilisce che le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato.

#### *Rinvio a disposizione contestualmente abrogata*

L'**articolo 1, comma 4**, al fine di mantenere per il 2014 l'esenzione dall'IMU per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva e inusucapibile, utilizza a copertura le risorse disponibili ai sensi della compensazione determinatasi sulla base del precedente sistema di esenzione, di cui al comma 5-*bis*, ultimo periodo, dell'articolo 4 del decreto-legge n. 16/2012 (come sostituito dal citato articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 66/2014). Tale comma 5-*bis* viene contestualmente abrogato (comma 6).

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

#### *Limiti di contenuto: disposizioni di delega*

Il **comma 2 dell'articolo 1** del disegno di legge di conversione, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, proroga i termini per l'esercizio delle deleghe per la revisione del sistema fiscale previste dalla legge 11 marzo 2014, n. 23.

A tale proposito, il Comitato per la legislazione, nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 126/2013, ha ricordato "che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che, con specifico riferimento all'introduzione di norme che incidono sui termini di esercizio di deleghe legislative, tale circostanza, per costante indirizzo 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 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 conferite". Ne è conseguita una condizione volta alla soppressione delle norme incidenti sui termini di delega.

Analoghe considerazioni il Comitato ha svolto, in presenza di disposizioni volte alla riapertura di deleghe scadute, nel parere sul decreto-legge n. 66/2014.

Peraltro, il **comma 2, lettera c)**, introducendo, nell'ambito dell'articolo 1 della legge n. 23/2014, il nuovo comma 7-*bis*, 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». In casi del genere, il Comitato ha sempre formulato condizioni volte a individuare "il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di «scorrimenti»." (si veda, da ultimo, il parere sulla proposta di legge C. 1460, riguardante la ratifica della Convenzione per l'assistenza giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea, espresso nella seduta del 22 dicembre 2014).

#### *Termini per adempimenti*

All'**articolo 1, i commi 4, 9-bis e 9-quinquies** prevedono l'adozione di decreti del Ministero dell'interno di

concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze senza fissare il relativo termine.

#### *Coordinamento interno del testo*

L'**articolo 1, comma 4** impiega le espressioni "commi precedenti" (al primo periodo) e "precedente periodo" (al quarto periodo); in particolare, quest'ultimo riferimento risulta ormai superato, a seguito dell'introduzione al Senato di un nuovo periodo interposto tra il secondo (cui ci si intende riferire) e l'attuale quarto. Si rammenta a tale proposito che la circolare del 2001 sulla formulazione dei testi legislativi, al paragrafo 11 prescrive che «Nei riferimenti interni è sempre evitato l'uso delle espressioni "precedente" e "successivo". Tali espressioni sono superflue, stante la necessità di citare sempre il numero degli articoli o dei commi, e tra l'altro possono determinare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione in caso di modifiche successive al testo in oggetto».

L'**articolo 1, comma 5**, nel testo approvato dal Consiglio dei ministri, proroga 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. Durante l'esame al Senato, è stato aggiunto un secondo periodo, che ha escluso sanzioni per i pagamenti effettuati fino al 31 marzo 2015, di fatto prorogando l'ultimo termine utile per il pagamento senza sanzioni ad una data successiva alla conclusione dell'*iter* di conversione.

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 la clausola già presente in via generale al **comma 3**.