

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 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (C. 5109 – Governo – modificato dal Senato) (Parere alla Commissione VI) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*)

3

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

Giovedì 12 aprile 2012. – Presidenza del vicepresidente Doris LO MORO.

La seduta comincia alle 14.40.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento.

(C. 5109 – Governo – modificato dal Senato).
(Parere alla Commissione VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Doris LO MORO *presidente e relatore*, dopo aver succintamente illustrato i contenuti del decreto legge all'esame del Comitato, fa presente che, sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto, esso contiene alcune disposizioni – tra le quali cita i commi da 8 a 11-*ter* dell'articolo 12, che disciplinano l'acquisto, da parte della regione Campania, del termovalorizzatore di

Acerra – le quali non appaiono riconducibili all'ambito materiale (la materia fiscale e l'amministrazione tributaria) cui afferisce il decreto legge.

Sempre in relazione alla succitata disposizione contenuta al comma 8 dell'articolo 12 del decreto legge, segnala che essa riproduce, in via pressoché testuale, i contenuti dell'articolo 1, comma 4, del decreto legge n. 2 del 2012, soppresso nel corso dell'esame in sede parlamentare, integrandosi conseguentemente, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 e per costante giurisprudenza del Comitato, una violazione del limite di contenuto dei decreti legge posto dall'articolo 15, comma 2, lettera c) della legge n. 400 del 1988.

Fa quindi presente che il decreto legge presenta numerosi aspetti di criticità sia in relazione ai rapporti della normativa introdotta con il tessuto legislativo previgente che in relazione ai profili dell'efficacia temporale delle disposizioni. Sotto il primo profilo, menziona infatti la presenza, nel testo, di numerosi difetti di coordinamento con la legislazione vigente, di norme contenenti deroghe generiche o implicite, di norme meramente ricognitive o di incerta portata normativa; quanto al secondo profilo, segnala la presenza di una

norma che determina la reviviscenza di un'altra precedentemente abrogata, di numerose disposizioni recanti un termine di efficacia significativamente distanziato nel tempo rispetto all'entrata in vigore del decreto e, all'inverso, di numerose disposizioni ad efficacia retroattiva, alcune delle quali volte a sanare comportamenti « di fatto » dello Stato e degli enti locali.

Osserva poi, in relazione ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, che il decreto interviene in più punti a modificare atti di rango sub-primario e demanda compiti di attuazione a fonti atipiche del diritto, quali provvedimenti dei direttori delle Agenzie fiscali e decreti di natura non regolamentare e, che, in più circostanze, demanda a fonti atipiche del diritto il compito di integrare la disciplina dettata da fonti primarie del diritto nella materia tributaria, sulla base di una procedura di cui andrebbe valutata la compatibilità con la riserva di legge contenuta all'articolo 23 della Costituzione.

Segnala quindi che il provvedimento contiene talune criticità anche in relazione alla tecnica di redazione del testo e della corretta formulazione. A tale proposito, segnala come lo stesso titolo del decreto utilizzi un termine (efficientamento), sulla cui appropriatezza nutre talune perplessità.

Da ultimo, fa presente come il provvedimento, come spesso accade in relazione ai provvedimenti d'urgenza, non sia accompagnato né dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né dalla relazione sull'impatto della regolamentazione (AIR).

Lino DUILIO, nel ringraziare l'onorevole Lo Moro per l'esaustività della relazione svolta, ritiene opportuno che nel parere del Comitato, oltre a raccomandarsi il rispetto delle prescrizioni recate dalla Circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, ivi comprese quelle di carattere più propriamente grammaticale, si dovrebbe formulare uno specifico rilievo volto a censurare la presenza, nel testo, di disposizioni ad efficacia differita e di altre ad efficacia

retroattiva. A suo avviso, infatti, l'introduzione nei provvedimenti di urgenza di disposizioni prive del requisito dell'immediata applicabilità, ovvero volte a disporre per il passato (tanto più nella materia fiscale), non appare coerente con la natura dello specifico strumento normativo rappresentato dal decreto legge.

Doris LO MORO, *presidente e relatore*, tenendo conto dei suggerimenti dell'on. Duilio e precisando, in particolare, di aver ritenuto opportuno formulare in termini di raccomandazione il rilievo relativo all'efficacia temporale delle disposizioni del decreto-legge, procede ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5109 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento reca un contenuto estremamente complesso, in quanto i suoi 17 articoli introducono una pluralità di interventi nella materia fiscale (finalizzati al precipuo scopo di assicurarne la semplificazione) e in materia di amministrazione tributaria (allo scopo di assicurarne l'incremento dell'efficienza e il potenziamento dell'azione); a ciascuno dei suddetti ambiti materiali corrisponde un apposito titolo del decreto, il secondo dei quali a sua volta si riparte in due capi; ai suddetti ambiti materiali non sono invece riconducibili le disposizioni contenute ai commi da 8 a 11-ter dell'articolo 12, rubricato « *Contenzioso in materia tributaria e riscossione* », in materia di acquisto del termovalorizzatore di Acerra da parte della regione Campania, le quali risultano altresì estranee ai contenuti dell'articolo e della rubrica; non appaiono inoltre immediatamente riconducibili ai contenuti del decreto né dell'articolo nel quale sono inserite, anche le disposizioni contenute ai commi 11-*quater* e 11-*quinquies* (in materia di certificazione dei crediti dovuti per

somministrazioni, forniture e appalti delle Regioni e degli enti locali) e al comma 11-*sexies* (in materia di pagamento dei debiti commerciali da parte dei Ministeri) del medesimo articolo 12;

infine, non appare conforme all'esigenza di omogeneità interna di ciascuna partizione del testo, la presenza, all'articolo 4, rubricato « *Fiscalità locale* », delle disposizioni di cui al comma 5-*quinquies*, in materia di banche di credito cooperativo;

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge:

il decreto legge, all'articolo 12, comma 8, in materia di acquisto del termovalorizzatore di Acerra da parte della regione Campania, riproduce in maniera pressoché testuale il contenuto del comma 4 dell'articolo 1 del decreto legge n. 2 del 2012, soppresso nel corso dell'esame in sede parlamentare; tale circostanza integra, secondo la giurisprudenza del Comitato, una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *c*) della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, « *rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere* », dovendosi intendere il suddetto limite di contenuto come riferito alla reiterazione non solo dell'intero decreto legge non convertito, ma anche di singole disposizioni del medesimo (sul punto, si veda la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; in altri casi, invece, il

difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Si registrano, infine, casi in cui il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 1, comma 3, in materia di rateizzazione di debiti tributari, che modifica in via non testuale l'articolo 19, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973;

all'articolo 1, comma 4, che interviene in materia di riscossione di crediti di natura patrimoniale, senza inserire la disciplina introdotta in un adeguato contesto normativo;

all'articolo 2, comma 1, che introduce disposizioni in materia di comunicazioni in materia tributaria, senza inserirle in un appropriato contesto normativo;

all'articolo 2, comma 2, che interviene sulla disciplina del riparto del 5 per mille dell'IRPEF, senza collocare la normativa introdotta nell'ambito delle preesistenti fonti normative;

all'articolo 2, comma 9, che interviene sulla disciplina dei registri a tenuta obbligatoria di cui al Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative (decreto legislativo n. 504 del 1995) senza novellare il testo unico in questione;

all'articolo 3, comma 1, che deroga in via non testuale all'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo n. 231 del 2007, in materia di trasferimento di denaro contante;

all'articolo 3, comma 3, che differisce (*rectius*: proroga) l'efficacia della disposizione di cui all'articolo 2, comma 4-*ter*, lettera c), del decreto legge n. 138 del 2011, senza modificarlo;

all'articolo 3, commi 10 e 11, che reca disposizioni in materia di accertamento, iscrizione a ruolo e riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, senza inserirle in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 3, comma 16-*quater*, che inserisce le borse di studio che eccedano un determinato ammontare nell'ambito dei redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente, senza intervenire sull'articolo 50 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;

all'articolo 4, comma 1, che modifica in via non testuale l'articolo 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di imposta sulle assicurazioni;

all'articolo 4, comma 5-*quinquies*, che differisce in maniera non testuale, limitatamente alle società cooperative, l'applicazione delle nuove aliquote disposte dall'articolo 2, commi 36-*bis* e 36-*ter* del decreto-legge n. 138 del 2011, che novellano – rispettivamente – la legge n. 411 del 2004 e il decreto-legge n. 63 del 2002;

all'articolo 4, comma 5-*sexies*, che modifica in maniera non testuale l'articolo 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011;

all'articolo 4, commi 6, 7 e 8, che recano disposizioni in materia di trasferimenti erariali, senza inserirle nell'idoneo contesto normativo;

all'articolo 4, comma 11, che modifica in maniera non testuale l'entità del concorso alla finanza pubblica delle Re-

gioni a statuto speciale e delle Province autonome previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011;

all'articolo 5, commi 4, 5 e 6, che intervengono in maniera non testuale sul Sistema informativo della fiscalità;

all'articolo 6, commi 3 e 4, che recano disposizioni in materia di dichiarazioni relative all'uso del suolo e relative sanzioni, integrando in maniera non testuale l'articolo 2, comma 33, del decreto-legge n. 262 del 2006;

all'articolo 7, comma 1, che, ampliando l'ambito delle funzioni consultive esercitate dal Consiglio di Stato, modifica in via non testuale il relativo testo unico di cui al Regio decreto n. 1054 del 1924;

all'articolo 8, che, ai commi 2 (formazione del reddito oggetto di rettifica ai fini dell'accertamento delle imposte sui redditi), 6 (segnalazioni della Guardia di finanza all'Agenzia delle entrate) e 8 (pianificazione degli accertamenti da parte delle Agenzie fiscali e della Guardia di finanza) reca disposizioni che non appaiono coordinate con la normativa vigente in tali settori;

l'articolo 11, comma 7, che, in relazione all'aggiornamento catastale, interviene in via non testuale sulla normativa vigente nella materia;

all'articolo 12, che, al comma 5, modifica in maniera non testuale l'ambito di applicazione dell'articolo 158 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002;

all'articolo 12, che, al comma 6, integra la disciplina in materia di crediti derivanti dalle gestioni di ammasso obbligatorio senza incidere sulla legge n. 410 del 1999;

il decreto-legge, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in diverse altre occasioni, appare non pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione

della legislazione, introduce modifiche – non sempre testuali – a disposizioni di recentissima approvazione (si vedano, ad esempio, gli articoli 1, comma 2, lettera *a*), 3, commi 3, 5 e 14; 4, commi 5, 5-*sexies*, 11 e 12; 5, comma 1; 6, comma 2; 8, commi 13 e 16, i quali modificano in più punti il decreto legge n. 201 del 2011, ovvero disposizioni novellate da quest'ultimo, nonché gli articoli 8, comma 11; 12, commi 4-*bis* e 11, i quali modificano invece la legge n. 183 del 2011 – legge di stabilità per il 2012, mentre l'articolo 12, comma 11-*sexies*, introdotto dal Senato, modifica l'articolo 35 del recentissimo decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27);

il decreto legge non sempre procede ad una compiuta abrogazione della normativa incompatibile con la disciplina introdotta; ad esempio, all'articolo 8, comma 23, sopprime l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale [*rectius*: Agenzia per il terzo settore] senza provvedere all'abrogazione della fonte istitutiva e degli atti successivamente intervenuti nella materia (in particolare, si tratta dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in data 26 settembre 2000, 21 marzo 2001, n. 329 e 26 gennaio 2011, n. 51), mentre, all'articolo 12, comma 1, lettera *a*), abroga il secondo periodo del comma 6 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 374 del 1990, senza intervenire al contempo anche sulla disposizione recata dall'articolo 22 del medesimo decreto legislativo, di cui la norma abrogata costituisce presupposto logico e giuridico;

il provvedimento reca talune disposizioni che, nel precisare che determinate norme o discipline previgenti continuano ad avere efficacia (mediante l'inserimento di locuzioni quali « *fermo restando* » ovvero « *nel rispetto* » o ancora « *secondo la vigente normativa* »), risultano meramente ricognitive della normativa vigente; ciò si riscontra, a mero titolo esemplificativo, all'articolo 1, comma 6; all'articolo 2, comma 11; all'articolo 4, comma 5, lettera

a) e comma 12-*ter*; all'articolo 5, comma 5; all'articolo 6, comma 1, lettera *b*), capoverso 3-*bis*; all'articolo 8, commi 10 e 24 e all'articolo 10, comma 7;

analogamente, il decreto legge contiene disposizioni che, nel ribadire quanto già previsto dall'ordinamento vigente, appaiono di incerta portata precettiva, in quanto meramente descrittive; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, comma 9, lettera *a*), in materia di presentazione in forma telematica dei dati relativi alla contabilità, che riproduce i contenuti dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legge n. 262 del 2006; all'articolo 3, comma 6, all'articolo 4, comma 5-*octies* e all'articolo 4-*bis*, comma 2, i quali si limitano a specificare che le modifiche introdotte all'ordinamento vigente, rispettivamente, dal comma 5 dell'articolo 3, dal comma 5-*septies* dell'articolo 4 e dal comma 1 dell'articolo 4-*bis*, si applichino a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge; all'articolo 10, comma 9, che individua nel decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011 « *le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare le maggiori entrate di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138* », ancorché il citato decreto in data 12 ottobre 2011 sia stato emanato proprio in attuazione dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011, al fine di individuare « *gli interventi in materia di giochi pubblici utili per assicurare le maggiori entrate previste dalla norma* »; nonché all'articolo 12, comma 7, che fa « *salvi gli effetti derivanti dall'applicazione di sentenze passate in giudicato di cui all'articolo 324 del codice di procedura civile* »;

il provvedimento si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti d'urgenza – consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, con il quale sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di

una determinata disciplina, ovvero con cui viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi portata normativa, si rinvencono, ad esempio, all'articolo 1, comma 4; all'articolo 3, comma 15; all'articolo 4, comma 10; all'articolo 5, comma 4; all'articolo 8, commi 24 e 24-bis, e all'articolo 10, commi 2 e 9-bis;

il decreto in esame reca talune disposizioni derogatorie del diritto vigente, non sempre risultando espressamente indicate le norme derogate; ad esempio, l'articolo 3, comma 4-*quinqies*, in materia di riscossione di stipendi, pensioni o emolumenti provenienti dalle pubbliche amministrazioni, contiene una deroga generica « *alle vigenti disposizioni di legge* », mentre, il comma 16-*quater* del medesimo articolo 3, deroga « *alle specifiche disposizioni che (...) prevedono l'esenzione o l'esclusione* » delle borse di studio dalle imposte sui redditi; l'articolo 8, comma 16, lettera f), dispone « *in deroga agli ordinari criteri previsti dal testo unico delle imposte sui redditi* », mentre l'articolo 9, comma 3-*bis*, deroga alle disposizioni in materia di iscrizione a ruolo; altre disposizioni (si vedano gli articoli 2, comma 13-*bis*, 3, comma 1, e 8, comma 2) contengono invece deroghe implicite alla normativa vigente;

inoltre, secondo una tecnica normativa invalsa nei più recenti provvedimenti d'urgenza, il provvedimento presenta una peculiare struttura, consistente nell'introduzione di numerose previsioni di carattere generale alle quali seguono disposizioni di carattere derogatorio ovvero condizionante delle prime; da ciò consegue che, nell'ambito di numerose disposizioni, all'enunciazione della regola segue l'individuazione della deroga. Tale fenomeno si riscontra, ad esempio, all'articolo 1, laddove il comma 4, il primo periodo, reca una previsione di carattere generale in ordine alla riscossione dei crediti da parte degli enti pubblici statali cui fa seguito un secondo periodo in base al quale tale disposizione « *non trova applicazione in*

materia di crediti degli enti previdenziali »; all'articolo 3, laddove il comma 1 integra in maniera non testuale la disciplina sul trasferimento di denaro contante per l'acquisto di beni e prestazioni di servizi legate al turismo, mentre il comma 2 stabilisce le condizioni necessarie perché tale disposizione possa trovare applicazione; la medesima tecnica normativa si rinviene, a mero titolo esemplificativo, all'articolo 3, commi 3 (che reca la regola) e 4 (che introduce la deroga), commi 10 (regola) e 11 (eccezione) e all'articolo 5, commi 4 (regola) e 5 (eccezione);

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 8, comma 25-*bis* (in materia di risanamento e recupero ambientale) e all'articolo 10, comma 9-*quater* (in materia di concessioni pubbliche statali), contiene delle disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica, con riferimento alle quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui « *deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo* »;

il provvedimento, all'articolo 4, comma 5, lettera i), novella l'articolo 13, comma 14, lettera a), del decreto-legge n. 201 del 2011, al fine di sottrarre all'abrogazione, disposta con decorrenza 1° gennaio 2012, l'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 93 del 2008, prevedendo che tale disposizione « *continui* » (*rectius*: torni) ad applicarsi « *per i soli comuni ricadenti nei territori delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano* »; tale circostanza (che determina una vera e propria reviviscenza di una norma abrogata), appare suscettibile di pregiudicare il ragionevole affidamento dei destinatari delle norme sulla stabilità delle regole poste dal legislatore;

il provvedimento reca talune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; si vedano, ad esempio, l'articolo 3, comma 10, che trova applicazione a decorrere dal 1° luglio 2012; l'articolo 4, comma 3, che introduce una modifica alla normativa vigente in materia di IMU a decorrere dal 1° gennaio 2013; il comma 5-*sexies* del medesimo articolo 4, che spiega i propri effetti a decorrere dall'anno 2013; e l'articolo 10, comma 9, lettera c), che produce i propri effetti a decorrere dal 1° settembre 2012; per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della «immediata applicabilità» delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti;

inoltre, il decreto legge prevede che numerose disposizioni abbiano effetto a decorrere da una data antecedente rispetto a quella dell'entrata in vigore del provvedimento, ovvero fanno riferimento a termini già scaduti: si vedano, a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 2, comma 6, che introduce una modifica alla normativa vigente in materia di IVA a decorrere dal 1° gennaio 2012; l'articolo 3, comma 9, che, in materia di deducibilità di redditi di impresa, ne dispone l'applicazione a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2011; l'articolo 3, comma 4-*bis*, che, in merito all'apertura obbligatoria dei conti correnti da parte dei soggetti beneficiari di stipendi, pensioni, compensi ed altri emolumenti, si riferisce al termine di cui al comma 4-*ter* del medesimo articolo, scaduto il 7 marzo e quindi antecedente alla data di entrata in vigore della disposizione, introdotta dalla legge di conversione; l'articolo 3-*bis*, comma 2, che spiega i propri effetti a decorrere dal 1° gennaio 2012; l'articolo 5, comma 7, capoverso comma 2, che reca una disposizione (peraltro meramente ricognitiva) riferita all'anno 2011; l'articolo 8, comma 15, il quale stabilisce che le novelle recate dai commi 13 e 14 del

medesimo articolo « si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2012 »; nonché l'articolo 10, comma 4, il quale modifica la posta unitaria minima di gioco per le scommesse sulle corse dei cavalli con efficacia retroattiva, a decorrere dal 1° febbraio 2012;

vi sono inoltre talune disposizioni ad efficacia retroattiva in quanto volte a sanare i comportamenti già tenuti e le deliberazioni già adottate dalle amministrazioni dello Stato e degli enti locali; ciò si riscontra, ad esempio, al comma 6 dell'articolo 1, che fa salvi i comportamenti già posti in essere dalle stazioni appaltanti in coerenza con normativa introdotta dal decreto all'esame, nonché ai commi 2 e 4 dell'articolo 4, che fanno salve, rispettivamente, le deliberazioni emanate prima dell'approvazione del decreto legge in materia di imposte sulle assicurazioni e le delibere concernenti aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi attribuiti agli enti locali; infine, appare volta a sanare situazioni pregresse anche la disposizione contenuta all'articolo 8, comma 17, che, tenuto conto del disposto del comma 16, lettera c), del medesimo articolo 8, che ha stabilito lo spostamento, dal 16 febbraio al 16 maggio, del termine per il versamento dell'imposta annuale relativa alle attività oggetto di «scudo» fiscale cui sono tenuti gli intermediari finanziari, stabilisce che « fino alla data di entrata in vigore del presente decreto [cioè nel periodo intercorrente tra il 16 febbraio ed il 2 marzo] non si configurano violazioni in materia di versamenti »; in proposito, si segnala inoltre che il differimento di tale termine era stato anticipato con un comunicato stampa in data 15 febbraio 2012 con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze aveva annunciato che tale termine sarebbe stato differito « con il primo provvedimento legislativo utile. Con lo stesso provvedimento sarà disposto che i versamenti non effettuati fino alla data di entrata in vigore della disposizione di proroga non configureranno violazione in materia di versamenti »;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento incide, mediante un'esplicita novellazione, su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato e, segnatamente, all'articolo 2, comma 5, modifica il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 1998, al medesimo articolo 2, al comma 12, interviene sul regolamento di cui al decreto ministeriale 27 marzo 2001, n. 153; all'articolo 3, comma 10, incide indirettamente su una materia (individuazione degli importi sotto i quali non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi a tributi erariali) che è stata delegificata dall'articolo 16, comma 2, della legge n. 146 del 1998, in attuazione della quale è stato emanato il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 129 del 1999 (che fissa tali importi alla data del 31 dicembre 1997); all'articolo 4, comma 3, modifica in via testuale il decreto del Capo del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze 22 novembre 2005; all'articolo 10, comma 2, lettera a), novella il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998; infine, all'articolo 10, comma 9, novella in più punti il decreto del direttore generale dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in data 12 ottobre 2011; tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente; si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non è funzionale alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il decreto legge, all'articolo 4, comma 5, lettera d), introduce, nell'ambito dell'ar-

ticolo 13, comma 8, del decreto-legge n. 201 del 2012, una disposizione volta ad attribuire ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di modificare l'aliquota dell'imposta municipale propria da applicare ai fabbricati rurali e ai terreni agricoli (ancorché le norme vigenti non prevedono un'apposita aliquota IMU applicabile ai terreni); alla lettera h) introduce, nell'ambito dell'articolo 13 in questione, il comma 12-bis, il quale attribuisce ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la possibilità di modificare le aliquote, le relative variazioni e la detrazione dell'imposta municipale propria (IMU) sugli immobili; da ciò consegue l'affidamento ad un provvedimento di rango subprimario del compito di determinare un'aliquota differenziata per i terreni agricoli e di modificare le aliquote attualmente previste a regime per i fabbricati rurali e per gli immobili, sulla base di una procedura di cui andrebbe valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

analogamente, il provvedimento, all'articolo 10, comma 4, secondo periodo, prevede che un provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, di concerto con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, possa modificare l'importo della posta unitaria minima di gioco per le scommesse sulle corse dei cavalli fissata dal primo periodo del medesimo comma, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

il provvedimento, all'articolo 4, comma 5-bis, e all'articolo 12, comma 11-quinquies, demanda compiti di attuazione a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ri-

chiama la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale, che qualificava un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare come « un atto statale dalla indefinibile natura giuridica »;

in altri casi, invece, (si tratta dell'articolo 2, commi 10 e 12, dell'articolo 3, comma 2, dell'articolo 4, comma 12 e dell'articolo 8, comma 20) esso prevede l'adozione di provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia delle entrate (atti non facilmente inquadrabili nell'ambito del sistema delle fonti del diritto) di natura sostanzialmente regolamentare; con riferimento a tali circostanze, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative demandare a fonti atipiche del diritto la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali);

infine, all'articolo 8, comma 25, nel novellare l'articolo 13 del decreto-legge n. 112 del 2008, il provvedimento prevede l'adozione di un « decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro dell'interno », in difformità rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che, al paragrafo 4, lettera p), prevede che nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri), si debba utilizzare « *il termine "concerto"* » in luogo di « *intesa* »;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi impre-

cisi o generici: ad esempio, l'articolo 4, comma 5, lettera h), capoverso 12-ter, in materia di IMU, mantiene ferme una serie di disposizioni vigenti « *e le dichiarazioni presentate ai fini dell'imposta comunale sugli immobili, in quanto compatibili* », mentre l'articolo 10, comma 1, prevede che le operazioni di gioco a fini di controllo possano essere effettuate « *nel rispetto di quanto disposto dagli articoli 51 del codice penale e 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, in quanto compatibili* »;

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, si segnala che il provvedimento utilizza talune espressioni di difficile comprensione ovvero delle quali appare poco chiara la portata normativa: ad esempio, all'articolo 1, comma 4, è presente un riferimento alla « *richiesta del debitore che versi in situazioni di obiettiva difficoltà economica* »; all'articolo 8, comma 16, contiene un riferimento ai « *Paesi aderenti allo Spazio economico europeo che garantiscono un adeguato scambio di informazioni* », senza precisare a quali Paesi si intenda fare riferimento; all'articolo 8, comma 23, sopprime l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), la quale, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 2011, n. 51, ha assunto, tuttavia, la denominazione di « *Agenzia per il terzo settore* »; all'articolo 10, comma 2, lettera a-bis), pone, in capo a « *tutte le figure a vario titolo operanti nella "filiera" del sistema gioco* » l'obbligo « *di effettuare ogni tipo di versamento senza utilizzo di moneta contante* », senza che risulti chiaro l'ambito applicativo della disposizione in questione;

sempre con riferimento alla tecnica di redazione del testo, il decreto legge, all'articolo 3, comma 1, lettera a), utilizza la formula « *e/o* », ancorché la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, al paragrafo 4, lettera f), preveda che: « *Se in un atto legislativo si intende porre una formulazione disgiuntiva assoluta ("aut [...] aut") e non relativa ("vel") e dal contesto non risulta evidente tale intento, il dubbio è sciolto ripetendo la*

disgiunzione “o” due volte. È evitato l’impiego dell’espressione “e/o” »;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all’eventuale esenzione dall’obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall’articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

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:

si sopprima la disposizione contenuta all’articolo 12, comma 8, che, in materia di acquisto del termovalorizzatore di Acerra da parte della regione Campania, riproduce in maniera pressoché testuale il contenuto del comma 4 dell’articolo 1 del decreto legge n. 2 del 2012, soppresso nel corso del relativo procedimento di conversione in sede parlamentare, in quanto non corrisponde ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal decreto legge l’inserimento al suo interno di disposizioni volte a « rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere », integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dall’articolo 15, comma 2, lettera c), della legge n. 400 del 1988;

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

siano riformulate le disposizioni contenute all’articolo 2, commi 10 e 12, all’articolo 3, comma 2, all’articolo 4,

comma 12, e all’articolo 8, comma 20, che demandano la relativa attuazione a provvedimenti del direttore dell’Agenzia delle entrate, ovvero a provvedimenti del direttore dell’Agenzia delle dogane, nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti emanati a norma dell’articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali);

si sopprimano le disposizioni contenute all’articolo 2, comma 5, all’articolo 3, comma 10, all’articolo 4, comma 3, all’articolo 10, comma 2, lettera a), e all’articolo 10, comma 9, nella parte in cui incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza;

all’articolo 4, comma 5, che, alle lettere d) ed h), demanda a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispettivamente, il compito di determinare un’aliquota IMU differenziata per i terreni agricoli e di modificare le aliquote IMU attualmente previste a regime per i fabbricati rurali e per gli immobili, siano riformulate le disposizioni di cui all’oggetto nel senso di prevedere che la disciplina della materia sia introdotta dal decreto legge all’esame, ovvero affidata ad altra fonte di rango primario; in relazione alle medesime disposizioni, sia altresì valutata la congruità del termine previsto per l’emanazione dei due decreti (10 dicembre 2012) rispetto alla scadenza relativa al pagamento della seconda rata dell’IMU, prevista per il 16 dicembre 2012;

all’articolo 10, comma 4, secondo periodo – laddove prevede che una fonte di rango sub-primario possa modificare le disposizioni contenute al primo periodo del medesimo comma 4 – sia verificata la

congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

all'articolo 4, comma 5-*bis* e all'articolo 12, comma 11-*quinquies* – che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare – richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 di cui in premessa, siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 8, comma 23, che sopprime l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (*rectius*: Agenzia per il terzo settore), si provveda alla contestuale abrogazione della fonte istitutiva e degli atti successivamente intervenuti nella disciplina della materia.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative – in particolare laddove intervengano su testi unici o codici riferiti ad un determinato settore disciplinare – in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

si dovrebbe valutare l'opportunità di espungere dal testo quelle disposizioni, indicate in premessa, aventi efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

per le ragioni indicate in premessa, si dovrebbe valutare la portata innovativa – rispetto alle norme già vigenti – delle disposizioni contenute all'articolo 2, comma 9, lettera *a*); all'articolo 3, comma 6; all'articolo 4, comma 5-*octies*; all'articolo 4-*bis*, comma 2; all'articolo 10, comma 9; nonché all'articolo 12, comma 7;

all'articolo 4, che, ai commi 2 e 4, in materia di fiscalità regionale e locale fa salvi deliberazioni e provvedimenti emanati « *prima dell'approvazione del presente decreto* », si dovrebbe valutare l'opportunità di fare riferimento, ai fini della decorrenza, non già all'approvazione del decreto in Consiglio dei ministri, ma bensì alla sua entrata in vigore, anche tenuto conto che tra la prima e la seconda sono intercorsi diversi giorni;

all'articolo 4, comma 5, lettera *i*), che dispone la reviviscenza dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 93 del 2008, prevedendo che tale disposizione « *continui* » (*rectius*: torni) ad applicarsi « *per i soli comuni ricadenti nei territori delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano* » si dovrebbe riformulare la disposizione in questione al fine di specificare espressamente – anche alla luce di quanto disposto dal paragrafo 15, lettera *d*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – che si intende fare rivivere una disposizione abrogata;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe chiarire la portata normativa delle disposizioni indicate in premessa contenute all'articolo 1, comma 4, all'articolo 8, comma 16 e all'articolo 10, comma 2, lettera *a-bis*);

all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), si dovrebbe valutare l'opportunità di sostituire la locuzione « *e/o* », con la seguente: « *o/o* ».

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

abbia cura il legislatore, nell'impiego dei provvedimenti d'urgenza, di porre particolare attenzione all'individuazione del termine iniziale di vigenza delle disposi-

zioni introdotte, sia con riferimento all'entrata in vigore differita, che agli effetti retroattivi, al fine di assicurarne la coerenza con la natura dello specifico strumento normativo rappresentato dal decreto-legge. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.10.