



# Sospensione dell'imposta municipale propria, rifinanziamento della cassa integrazione in deroga e trattamento economico dei membri del Governo parlamentari

## D.L. 54/2013 / A.C. 1012

dossier n° 3 - 29 maggio 2013 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1012
D.L.	54/2013
Titolo:	Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo
Iter al Senato:	No
testo originario:	5
testo approvato dal Senato:	--
Date:	
emanazione:	21 maggio 2013
pubblicazione in G.U.:	21 maggio 2013
presentazione:	21 maggio 2013
assegnazione:	21 maggio 2013
scadenza:	20 luglio 2013
Commissioni competenti:	VI Finanze, XI Lavoro
Stato dell'iter:	all'esame delle Commissioni riunite in sede referente

### Contenuto

Il decreto-legge in titolo consta di cinque articoli riconducibili a 3 distinti ambiti: tributario (articoli 1 e 2, in materia di imposta municipale propria); di contenimento delle spese relative all'esercizio dell'attività politica (articolo 3, in materia di trattamento stipendiale dei membri del Governo che siano parlamentari); lavoristico (articolo 4, che concerne tre diversi temi: ammortizzatori sociali in deroga; contratti di solidarietà; contratti di lavoro subordinato a tempo determinato). In particolare:

l'articolo 1 dispone la sospensione, fino al 15 settembre 2013, del versamento della prima rata dall'imposta municipale unica per talune categorie di immobili (abitazione principale, eccetto i fabbricati di categorie A/1, A/8 e A/9; unità immobiliari di cooperative edilizie a proprietà indivisa e di edilizia residenziale pubblica; terreni agricoli e fabbricati rurali) e conseguentemente incrementa il limite massimo di ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte dei comuni, individuando le relative coperture;

l'articolo 2 prevede, nell'eventualità in cui entro il termine del 31 agosto 2013 non si sia proceduto alla riforma complessiva della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, la riapplicazione della disciplina vigente dell'imposta municipale propria e fissa al 16 settembre il termine per il versamento della rata di cui all'articolo 1;

l'articolo 3 sancisce il divieto di cumulo con l'indennità parlamentare del trattamento economico derivante dall'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro o Sottosegretario di Stato per i membri del Governo che siano anche parlamentari;

l'articolo 4 dispone:

- il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2013, individuando le relative fonti di finanziamento e demandando la fissazione dei criteri per la concessione degli ammortizzatori stessi ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge (commi 1 e 2);
- Il mantenimento delle somme già impegnate e non ancora pagate per i contratti di solidarietà ed il loro reimpiego per le medesime finalità (comma 3);
- la proroga al 31 dicembre 2013 del termine per i contratti di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni (comma 4);
- l'ulteriore proroga al 31 dicembre 2013 del termine per i contratti a tempo determinato di

talune unità della protezione civile;  
l'articolo 5 dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo alla pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale".

## Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con [DPCM \(decreto del Presidente del Consiglio dei ministri\) 11 settembre 2008, n. 170](#).

In calce alla relazione illustrativa è allegata l'esenzione disposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a norma dell'articolo 9, comma 1, del citato regolamento. In base a tale disposizione, l'esenzione stessa può essere disposta, in particolare, in casi di straordinaria necessità ed urgenza. L'esenzione è qui tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge riveste carattere di necessità ed urgenza.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Per quanto riguarda l'imposta municipale propria (articolo 1, comma 1), l'immediato precedente, richiamato dal provvedimento in esame, è costituito dall'[articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), che ha anticipato, in via sperimentale, l'istituzione dell'imposta. Su tale disposizione sono intervenuti, nel corso del 2012, i decreti-legge nn. 1, 16 e 174 e, nel 2013, il decreto-legge n. 35, approvato dalla Camera in prima lettura ed in corso di conversione presso l'altro ramo del Parlamento.

Con riguardo al limite massimo di ricorso all'anticipazione di tesoreria per i comuni, l'articolo 1, comma 2 integra quanto già previsto per il 2013 dal citato [decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35](#).

In materia di contratti di lavoro a tempo determinato, l'articolo 4, comma 5 proroga ulteriormente un termine inizialmente stabilito dall'[articolo 6, comma 2 del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225](#) e poi prorogato, di semestre in semestre, dai decreti-legge n. 216/2011 e n. 79/2012 (l'ultima proroga è stata invece disposta dalla legge di stabilità per il 2013).

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Come segnalato nel paragrafo relativo al coordinamento con la legislazione vigente, l'articolo 2, comma 1 incide sul limite massimo di ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte dei comuni, già oggetto di modifica ad opera del disegno di legge di conversione del [decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35](#), recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali, approvato in prima lettura dalla Camera (A.C. 676) ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 662).

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

il provvedimento in titolo contiene disposizioni riconducibili a 3 distinti ambiti: tributario (articoli 1 e 2, in materia di imposta municipale propria); di contenimento delle spese relative all'esercizio dell'attività politica (articolo 3, in materia di trattamento stipendiale dei membri del Governo che siano parlamentari); lavoristico (articolo 4, che concerne tre diversi temi: ammortizzatori sociali in deroga; contratti di solidarietà; contratti di lavoro subordinato a tempo determinato).

Il preambolo dà conto di tutti gli interventi, ad eccezione di quello disposto dall'articolo 3 in materia di trattamento economico dei membri del Governo.

La relazione illustrativa riconduce i diversi interventi ad un fine unitario, esordendo con la considerazione che il "decreto-legge contiene alcuni interventi prioritari per affrontare la contingente situazione economica e finanziaria e le sue conseguenze occupazionali attraverso misure dirette a sospendere il versamento della prima rata dell'imposta municipale propria (IMU), nonché a tutelare il reddito dei lavoratori e ad assicurare la continuità nell'erogazione di servizi pubblici essenziali".

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

## Intreccio con altro decreto-legge in corso di conversione

Come già accennato nel paragrafo relativo al collegamento con lavori legislativi in corso, l'**articolo 1, comma 2** interviene in maniera non testuale sul limite massimo di ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte dei comuni, limite che è stato già modificato, con riguardo al 2013, dall'[articolo 1, comma 9 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35](#), nel testo modificato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato.

Da tale circostanza, per costante parere del Comitato, consegue una potenziale sovrapposizione di fonti normative, che da un lato non è conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti-legge e dall'altro appare suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile.

## Modifiche non testuali

Gli articoli **1, 2 e 4**, commi 1 e 2 recano una disciplina transitoria, volta alla sospensione del versamento dell'imposta municipale propria ed al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Essi pertanto, correttamente, non ricorrono alla tecnica della novellazione, precisando l'ambito temporale di applicazione della disciplina introdotta. Taluni difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente si riscontrano invece laddove il decreto-legge opera interventi a regime, i quali talvolta non assumono la forma della novella. In particolare, si segnalano:

l'**articolo 3**, che modifica in maniera non testuale il trattamento economico dei membri del Governo che siano anche parlamentari, senza novellare l'[articolo 2 della legge 8 aprile 1952, n. 212](#), che reca la disciplina della materia;

l'**articolo 4, comma 5**, che perpetua una catena di decreti-legge volti ad incidere in maniera non testuale su un termine originariamente fissato dall'[articolo 2, comma 6 del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225](#) e poi prorogato, di semestre in semestre, dai decreti-legge n. 216/2011 e n. 79/2012 (l'ultima proroga è stata disposta dall'articolo 1, comma 410, primo periodo della legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Legge di Stabilità 2013).

*Andrebbe valutata l'opportunità di riformulare le disposizioni sopra richiamate come novelle alla disciplina previgente.*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### Rapporti tra le fonti

L'**articolo 4, comma 2** demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e sentite le parti sociali, la determinazione dei criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente, in assenza di una previa definizione di indirizzi e con la mera indicazione degli ambiti di intervento del decreto. Si attribuisce così ad una fonte subordinata il compito di stabilire i criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga anche con riferimento "ai limiti di durata e reiterazione delle prestazioni", nonché "alle tipologie di datori di lavoro e lavoratori beneficiari".

### Portata normativa di talune disposizioni

Il decreto-legge si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti della scorsa legislatura - consistente nell'introduzione, nell'ambito degli **articoli 1, comma 1, alinea e 4, comma 1, alinea**, di una sorta di preambolo esplicativo, volto ad indicare le finalità ed il contesto nel quale si collocano le norme. Analogamente, l'**articolo 2** si compone di due periodi, il primo dei quali si limita a dettare indirizzi al legislatore in materia di riforma dell'imposta municipale propria, mentre il secondo, facendo sistema con l'articolo 1, comma 1, alinea, individua il termine entro il quale tale riforma deve essere realizzata, pena la riapplicazione della normativa a regime.

*Andrebbe valutata l'opportunità di:*

- a) verificare la portata normativa di tali previsioni;
- b) unificare in un solo contesto normativo le previsioni dell'**articolo 1, comma 1, alinea** e dell'**articolo 2, comma 1, secondo periodo** (sopprimendo il **primo periodo**), in particolare chiarendo fin da subito fino a quando opera la sospensione del versamento dell'imposta municipale unica.

### Coordinamento interno del testo

Mentre il titolo del provvedimento fa puntuale riferimento alla "eliminazione degli stipendi del

parlamentari membri del Governo", la rubrica dell'articolo 3 reca la più generica formulazione "Contenimento delle spese relative all'esercizio dell'attività politica".