



Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili

D.L. 193/2016 / A.C. 4110

Dossier n° 135 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

3 novembre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4110
D.L.	193/2016
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili
Iter al Senato:	No
testo originario:	16
Date:	
emanazione:	22 ottobre 2016
pubblicazione in G.U.:	24 ottobre 2016
presentazione:	24 ottobre 2016
assegnazione:	25 ottobre 2016
scadenza:	23 dicembre 2016
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in esame concorre con il disegno di legge di bilancio, cui è formalmente collegato, a delineare la manovra di finanza pubblica, sia nella prospettiva del 2017 e degli anni successivi, sia con riguardo al finanziamento di esigenze indifferibili relative al 2016.

Si compone di **16 articoli** suddivisi in **4 Capi**.

Il **capo I** (Misure urgenti in materia di riscossione), consta dei primi tre articoli; l'**articolo 1** dispone - a decorrere dal 1° luglio 2017 - lo scioglimento di Equitalia e l'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze. Il personale assunto a tempo indeterminato è trasferito al nuovo ente - previo superamento di una procedura di selezione -senza soluzione di continuità e con la garanzia della posizione giuridica ed economica. Entro il 30 aprile 2017, l'Amministratore delegato di Equitalia è nominato commissario straordinario per l'adozione dello statuto e la gestione della fase transitoria; l'**articolo 2** proroga dal 31 dicembre 2016 al 1° giugno 2017 il termine di operatività delle vigenti disposizioni in materia di riscossione delle entrate locali; l'**articolo 3** consente all'Agenzia delle entrate di utilizzare le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata ad accedere anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale.

Il **capo II** (Misure urgenti in materia fiscale) comprende gli articoli da 4 a 7; l'**articolo 4** contiene disposizioni per il recupero dell'evasione; l'**articolo 5** estende la possibilità per il contribuente di presentare la dichiarazione integrativa a favore (Irpef, Irap, sostituti d'imposta) anche oltre il termine prescritto per la presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo; l'**articolo 6** consente la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni compresi tra il 2000 e il 2015; l'**articolo 7** introduce l'articolo 5-*octies* nel decreto-legge n. 167 del 1990, così riaprendo i termini per esperire la procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) in una finestra temporale che va dal 24 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame) al 31 luglio 2017.

Il **capo III** (Misure urgenti per il finanziamento di esigenze indifferibili) comprende gli articoli da 8 a 14: l'**articolo 8** dispone l'incremento, per l'anno 2016, del Fondo sociale per occupazione e formazione; l'**articolo 9** autorizza fino al 31 dicembre 2016 la somma di euro 17.388.000 per la partecipazione di personale militare all'operazione di supporto sanitario in Libia - operazione "Ippocrate" e alla missione delle Nazioni Unite *United Nations Support mission in Lybia* (UNSMIL); l'**articolo 10** incrementa le risorse per il 2016 ed il 2018 e mantiene in bilancio le maggiori risorse stanziare per il 2016 a favore del Contratto di programma di Rete ferroviaria italiana (RFI) 2016-2020, in corso di perfezionamento; l'**articolo 11** reca misure urgenti per il trasporto regionale; l'**articolo 12** dispone misure finanziarie a favore dei Comuni

coinvolti nell'accoglienza di stranieri; l'**articolo 13** dispone l'incremento della dotazione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) e interviene in materia di accesso al credito delle imprese agricole; l'**articolo 14** incrementa di 30 milioni per l'anno 2016 l'importo stabilito come limite massimo di spesa per il credito di imposta a favore delle imprese di produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico, previsto dalla legge finanziaria per il 2008.

Il **capo IV** (Disposizioni finanziarie e finali) consta di due articoli: l'**articolo 15** incrementa il Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) e provvede alla copertura degli oneri che derivano dal decreto; infine, l'**articolo 16** dispone in ordine alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame fissandola al giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, 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). La relazione illustrativa non contiene nessun riferimento all'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Non sono stati infrequenti i casi nei quali la manovra finanziaria annuale è stata anticipata o accompagnata da provvedimenti di urgenza, anche nel periodo precedente alla istituzione della legge finanziaria (i cosiddetti decreti). Si citano – tra gli esempi più rilevanti – i seguenti decreti-legge:

- 26 ottobre 1970, n. 745, recante provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica ed alla produzione. Il decreto-legge, che reiterava, con qualche modifica, il precedente decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621, recante provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica e alla produzione, è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034. Composto di 70 articoli, è strutturato in tre grandi titoli, recanti disposizioni:

- di carattere tributario;
- per il risanamento delle gestioni mutualistiche;
- sugli incentivi alla produzione;

- 30 maggio 1988, n.173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 1988, n. 291, il quale reca disposizioni in materia di:

- regolazione dei flussi finanziari per interventi nel comparto delle calamità naturali;
- contrazione di mutui con il CREDIOP;
- norme per il riconoscimento della invalidità civile;
- contributo addizionale relativo ai trattamenti di pensionamento anticipato;
- modifiche della misura del versamento di acconto;
- anticipazione del termine per le liquidazioni ed i versamenti mensili ai fini dell'IVA;
- modifica della misura della tassa di concessione governativa per la iscrizione nel registro delle imprese e di quella annuale;
- modifica delle aliquote dell'imposta erariale di consumo dell'energia elettrica;

- 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438. Reca disposizioni in tema di:

- pensioni di anzianità (in attesa della legge di riforma del sistema pensionistico);
- revisione delle prestazioni sanitarie;
- trattamento economico del personale del pubblico impiego;
- imposta straordinaria su particolari beni (autovetture, velivoli ed elicotteri privati; imbarcazioni da diporto, ecc.);
- adeguamento delle detrazioni e nuova curva delle aliquote fiscali; nuova disciplina di alcuni oneri deducibili;
- per il controllo delle imprese minori e del lavoro autonomo;

- 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Il decreto è stato presentato insieme al disegno di legge finanziaria per il 2004 e reca previsioni di entrate per 13,6 miliardi sui 16 dell'intera manovra. Tra le disposizioni principali: condono edilizio, concordato fiscale, *bonus* su investimenti tecnologici ("teco-Tremonti"), tessera sanitaria, *bonus* per il secondo figlio, aumento dell'aliquota INPS dei collaboratori, trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti e della SACE in s.p.a, modifica alla disciplina dei servizi pubblici locali, fondo straordinario anti-sisma, vendita degli immobili

pubblici, riforma dei Confidi;

- 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Il decreto, contestuale al disegno di legge finanziaria per il 2008, reca norme e proroghe in varie materie:

- agricoltura (consorzi agrari, cooperative agricole, Ente per l'irrigazione della Puglia, Lucania ed Irpinia, Ente irriguo umbro-toscano);
- ambiente (rifiuti elettrici ed elettronici, emissioni degli impianti, rifiuti della Campania);
- beni culturali e turismo (barriere architettoniche, diritto d'autore, Fondazioni musicali);
- difesa (missioni internazionali, carriere nell'Arma dei carabinieri e nella Guardia di finanza, agenzia Industrie difesa);
- giustizia (fra l'altro: funzioni dei giudici, divieto di arbitrati);
- infrastrutture e trasporti (infrastrutture e trasporto ferroviario, concessioni aeroportuali, agevolazioni per il Belice e la strage del Vajont, revisione delle norme tecniche sulle costruzioni);
- affari interni (terrorismo internazionale, vittime della criminalità organizzata, carta d'identità elettronica);
- lavoro e previdenza sociale (ammortizzatori sociali e contributi nei territori colpiti dal sisma del 2002);
- pubblica amministrazione (titoli per l'accesso ai concorsi, stabilizzazione del lavoro flessibile);
- salute (tariffe e prestazioni, cellule staminali e cordone ombelicale, disavanzo sanitario, farmaci);
- sviluppo economico (autostrade del mare, banche popolari, rottamazione, *car sharing*);
- università e ricerca (enti di ricerca, ricercatori, finanziamento alle università).

Seguono norme e proroghe su temi vari (inabili e tariffe sociali, Fondo per la famiglia, enti non commerciali), e disposizioni finanziarie urgenti (cartelle di pagamento, tributi per i residenti in Molise, Sicilia e Puglia, etc.);

- 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. Si compone, a seguito delle modifiche ed integrazioni apportate in sede di conversione, di 98 articoli, due elenchi e due allegati, dei quali uno particolarmente corposo, comprendente un elenco di poco meno di 3.400 atti normativi abrogati dall'articolo 24 del decreto ed è strutturato in cinque titoli:

- il titolo I contiene il solo articolo 1, volto a definire finalità ed ambito dell'intervento;
- il titolo II, dedicato a sviluppo economico, semplificazione e competitività, si divide a sua volta in 10 capi (innovazione; impresa; energia; casa e infrastrutture; istruzione e ricerca; liberalizzazioni e de regolazione; semplificazioni; piano industriale della pubblica amministrazione; giustizia; privatizzazioni);
- il titolo III (stabilizzazione della finanza pubblica) comprende 4 capi: bilancio dello Stato; contenimento della spesa per il pubblico impiego; patto di stabilità interno; perequazione finanziaria;
- il titolo IV riguarda la perequazione tributaria;
- il titolo V reca le disposizioni finanziarie e finali;

- 31 maggio 2010, n. 78, recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Si compone, a seguito delle modifiche e integrazioni apportate in sede di conversione, di 63 articoli, strutturati in tre titoli:

- Il titolo I, riguardante la stabilizzazione finanziaria, si articola in 4 capi, rispettivamente concernenti: la riduzione del perimetro e dei costi della pubblica amministrazione; la riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi; il contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, invalidità e previdenza; le entrate non fiscali;

- il titolo II concerne il contrasto all'evasione fiscale e contributiva.
- il titolo III riguarda lo sviluppo e le infrastrutture.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'**articolo 14** incrementa di 30 milioni per l'anno 2016 l'importo stabilito come limite massimo di spesa per il credito di imposta a favore delle imprese di produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico, previsto dalla legge finanziaria per il 2008; si segnala che il disegno di legge C. 4080, recante disciplina del cinema e dell'audiovisivo, ridisegna, riconducendola ad unità sistematica, la disciplina del credito d'imposta (*tax credit*) per il settore cinematografico ed audiovisivo. Il Comitato per la legislazione ha espresso il parere sul disegno di legge, collegato alla manovra di bilancio, nella seduta del 26 ottobre 2016.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, in forza della sua tipologia, presenta un contenuto che necessariamente investe numerosi ambiti materiali. Esso trova comunque riscontro nel preambolo e risulta razionalmente organizzato nei quattro capi in cui è strutturato, rispettivamente riguardanti: il sistema della riscossione (articoli 1-4), con la soppressione di Equitalia e la sua sostituzione con l'ente pubblico economico di nuova istituzione "Agenzia delle entrate – Riscossione"; varie misure in materia fiscale, volte tra l'altro al recupero dell'evasione e alla

riapertura dei termini per esperire la procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) in una finestra temporale che va dal 24 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame) al 31 luglio 2017 (articoli 4-7); il finanziamento di diverse esigenze indifferibili (articoli 8-14), riguardanti: il Fondo sociale per occupazione e formazione; la partecipazione di personale militare all'operazione di supporto sanitario in Libia – operazione "Ippocrate"; il trasporto ferroviario e regionale; misure finanziarie a favore dei comuni coinvolti nell'accoglienza di stranieri; la dotazione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) e l'accesso al credito delle imprese agricole; il credito di imposta a favore delle imprese di produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico (articoli 8-14); disposizioni finanziarie e finali (articoli 15 e 16), concernenti: l'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) e la copertura degli oneri derivanti dal decreto; l'immediata entrata in vigore del decreto-legge.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Nel procedere a numerose modifiche della legislazione vigente, il decreto-legge ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo vigente. Fanno eccezione:

l'articolo 1, che, nel sopprimere Equitalia, si limita a disporre, al **comma 16**, che "I riferimenti contenuti in norme vigenti agli ex concessionari del servizio nazionale della riscossione e agli agenti della riscossione [...] si intendono riferiti, in quanto compatibili", alla nuova Agenzia;

l'articolo 4, comma 4, lettere a) e b), che, nel sopprimere taluni obblighi di comunicazione in materia fiscale, non effettua i conseguenti aggiornamenti delle norme vigenti;

l'articolo 13, comma 4, che introduce, nell'ambito dell'articolo 20 della legge n. 154 del 2016, il comma 1-bis, in stretta connessione con il comma 1. Dal momento che quest'ultima novella l'articolo 2, comma 132 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, *andrebbe valutata l'opportunità di riformulare* anche la disposizione in esame in termini di novella all'articolo 2 della citata legge n. 662 del 1996.

Disposizioni in deroga

Talune disposizioni sono formulate in termini di deroga alla legislazione vigente. Tra le altre:

l'articolo 1, comma 10, sul ricollocamento del personale di Equitalia, consente di procedere "anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia di mobilità", genericamente richiamate;

l'articolo 1, comma 15, nel prevedere che la nomina del commissario straordinario per l'adozione dello statuto del nuovo ente pubblico economico "Agenzia delle entrate – Riscossione" avvenga con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, agisce implicitamente in deroga all'articolo 11, comma 2 della legge n. 400 del 1988, a norma del quale "La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri";

l'articolo 7, comma 1, capoverso Art. 5-octies, comma 1:

- alla **lettera b)**, ai fini della riapertura dei termini per aderire alla procedura di collaborazione volontaria, dispone in deroga all'articolo 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente), a norma del quale "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo";
- alla **lettera f)**, **penultimo periodo**, con riguardo alla citata procedura di collaborazione volontaria, dispone in ordine alle modalità di notifica "in deroga ad ogni altra disposizione di legge".

Partecipazione italiana a missioni internazionali

L'articolo 9 autorizza la partecipazione di personale militare alla missione di supporto sanitario in Libia e alla missione delle nazioni Unite UNSMIL con le consuete procedure e le consuete deroghe alla normativa vigente (implicite nel richiamo alle disposizioni della legge n. 108 del 2009 e dei decreti-legge n. 209 del 2008, n. 152 del 2009 e n. 131 del 2016). Proprio il 31 dicembre 2016 entra in vigore la nuova disciplina della partecipazione alle missioni internazionali dettata dalla legge 21 luglio 2016, n. 145.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Sistema delle fonti

Il decreto-legge contiene alcune previsioni che non appaiono formulate in conformità alle regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto, individuando soluzioni che sembrano essere essenzialmente riconducibili a quella che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari. Tale "fuga dal regolamento" si traduce:

da un lato nella modifica di fonti regolamentari ad opera del decreto-legge (**l'articolo 4, comma 4, lettera c)** e **l'articolo 5** novellano in più punti il regolamento di delegificazione di cui al DPR 22 luglio 1998, n. 322); dall'altro lato, nella previsione di adempimenti atipici, tra i quali:

- il decreto del presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze per l'approvazione dello statuto del nuovo ente pubblico economico "Agenzia delle entrate – Riscossione" (**articolo 1, comma 5**), che sembrerebbe per di più successivamente modificabile con la sola delibera del comitato di gestione, con la conseguenza che lo statuto potrebbe divenire potenzialmente un mosaico di norme dettate con DPCM e previste dalle delibere dell'organo collegiale di

governo dell'Agenzia;

- il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, di concerto con il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, cui è demandata la definizione delle modalità di attuazione delle disposizioni relative all'assolvimento dell'imposta all'atto dell'estrazione dei beni dal deposito IVA (**articolo 4, comma 7, lettera b), capoverso 6**);
- il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate previsto dall'**articolo 4, comma 6, lettera a), capoverso 2**, cui si dà facoltà di differire i termini di entrata in vigore dell'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi, esulando dalle procedure di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Analoga alla previsione del DPCM sopra richiamato, con il quale si approva lo statuto dell'Agenzia (**articolo 1, comma 5**) è quella richiamata nel paragrafo dedicato alle disposizioni in deroga, riguardante la nomina sempre con DPCM del commissario straordinario (**articolo 1, comma 15**).

Immediata applicazione

Il decreto-legge, concorrendo alla manovra di finanza pubblica anche in prospettiva pluriennale, contiene per sua natura numerose disposizioni di natura ordinamentale e/o che non risultano di immediata applicazione, come quelle riguardanti la soppressione di Equitalia e la sua sostituzione con l'ente pubblico economico "Agenzia delle entrate – Riscossione" (**articolo 1**).

Formulazione del testo

L'**articolo 7, comma 1** introduce, nell'ambito del decreto-legge n. 167 del 1990, l'articolo aggiuntivo 5-*octies*. Quest'ultimo, nel richiamare altri articoli del medesimo decreto n. 167, nel cui ambito è inserito, talora richiama anche il medesimo decreto come se fosse un riferimento esterno (per esempio, al comma 1, lettera i) e al comma 3, lettera a)).

Norme finanziarie

L'**articolo 11, comma 4**, nel provvedere alla copertura degli oneri per il contributo straordinario concesso per il trasporto regionale nelle Regioni Campania e Molise, a carico del Fondo sviluppo e coesione, dispone che "Le predette risorse sono rese disponibili previa rimodulazione, ove necessario, degli interventi già programmati a valere sulle risorse stesse", senza specificare il soggetto competente, la procedura e l'atto con cui tale rimodulazione può essere eventualmente effettuata.

Analogamente, l'**articolo 13, comma 1**, nell'incrementare di 895 milioni di euro per l'anno 2016 la dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, prevede anche che "Ulteriori 100 milioni di euro potranno essere individuati a valere sugli stanziamenti del programma operativo nazionale "Imprese e competitività 2014-2020" a titolarità del Ministero dello sviluppo economico", senza specificare il soggetto competente, la procedura e l'atto con cui tale finanziamento può essere eventualmente effettuato.

Coordinamento interno del testo

L'**articolo 15, comma 2, lettera c)** richiama, tra le misure previste dal decreto che producono maggiori entrate, anche l'**articolo 8**, che invece dispone il rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione.