



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° 114 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 marzo 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2915
D.L.	4/2015
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU. Proroga di termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
testo originario:	3
testo approvato dal Senato:	4
Date:	
emanazione:	24 gennaio 2015
pubblicazione in G.U.:	24 gennaio 2015
approvazione del Senato:	26 febbraio 2015
presentazione:	26 febbraio 2015
assegnazione:	26 febbraio 2015
scadenza:	25 marzo 2015
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Proroga della legge di delega fiscale

Il nuovo comma 1-bis dell'articolo 1 del ddl di conversione, introdotto nel corso dell'esame al Senato, proroga di tre mesi il termine per l'esercizio della delega in materia fiscale prevista dalla legge n. 23 del 2014.

In considerazione dell'elevato numero di previsioni di delega non ancora attuate, e tenuto conto della complessità della materia, il 15 gennaio 2015 la Commissione Finanze della Camera ha avviato l'esame delle proposte di legge A.C.2729 Capezzone e A.C. 2772 Causi - di contenuto identico - recanti una proroga del termine per l'esercizio della delega di otto mesi.

La norma in commento, riprendendo sostanzialmente il contenuto di tali proposte, modifica l'articolo 1, comma, 1 della legge delega, ampliando da dodici a quindici mesi (anziché venti come proposto nelle pdl citate) il termine complessivo per l'esercizio della delega, che verrebbe quindi a cadere il 26 giugno 2015, senza intervenire sul termine per l'esercizio della delega all'adozione di disposizioni integrative e correttive, né sui termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari.

In secondo luogo, con l'introduzione nel citato articolo 1 di un nuovo comma 7-bis si prevede che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare cada negli ultimi trenta giorni precedenti il termine finale di scadenza della delega, ovvero successivamente a tale termine, operi una proroga automatica di novanta giorni del predetto termine di delega.

È quindi soppresso il terzo periodo del comma 5 dello stesso articolo 1, il quale prevede un limitato meccanismo di slittamento del termine di delega solo nel caso in cui le Commissioni competenti chiedano una proroga di venti giorni del termine per l'espressione del loro parere.

Esenzione dall'IMU dei terreni montani e parzialmente montani

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.

In particolare, il **comma 1** dispone che, **a decorrere dall'anno 2015**, l'esenzione si applica:

- ai **terreni agricoli** nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati **totalmente montani** di cui all'**elenco** dei Comuni italiani **ISTAT (lett. a)**);
- ai **terreni agricoli** nonché a quelli **incolti**, **ubicati nei Comuni delle isole minori** di cui all'articolo 25, comma 7, allegato A, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (comma 1, **lettera a-bis**). Tale ulteriore esenzione è stata introdotta nel corso dell'esame al **Senato**;
- ai **terreni agricoli** nonché a quelli **incolti** posseduti e **condotti** dai **coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (IAP)**, iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei Comuni classificati **parzialmente montani** ai sensi del citato **elenco ISTAT** (comma 1, **lett. b**)).

L'esenzione di cui alla lettera in esame, nonché - secondo quanto introdotto al **Senato** - la **detrazione IMU** di cui al successivo comma **1-bis** si applica ai **terreni** posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, anche nel caso di concessione degli stessi terreni **in comodato o in affitto a coltivatori diretti e a imprenditori agricoli professionali (comma 2)**.

Il nuovo sistema di esenzione è dunque complessivamente **meno restrittivo** rispetto a quello del D.M. 28 novembre 2014, in quanto con il richiamo all'elenco ISTAT si passa **da 1.498** comuni precedentemente esenti ad una esenzione IMU riconosciuta **a 3.546 comuni** (considerati **totalmente montani**). Per quanto riguarda i comuni **parzialmente esenti** si arriva **a 655 unità**. Si consideri al riguardo che, a seguito delle modifiche introdotte dal **Senato**, l'ambito delle esenzioni viene ulteriormente esteso.

Il **comma 1-bis**, introdotto nel corso dell'esame al **Senato**, dispone, a decorrere dall'anno 2015, per i **terreni ubicati nei comuni di cui all'allegato 0A del provvedimento**, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, **una detrazione di 200 euro dall'IMU dovuta** ai sensi dell'articolo 13, comma **8-bis**, del D.L. n. 201/2011. Nell'ipotesi in cui nell'allegato, in corrispondenza dell'indicazione del comune, sia riportata **l'annotazione parzialmente delimitato (PD)**, la detrazione spetta unicamente per le zone del territorio comunale che ricadono nel perimetro delle esenzioni ai sensi della citata circolare. Il **totale dei comuni** elencati nell'**Allegato 0A** è di circa **1.624**, di cui circa **344** indicati con la predetta annotazione **parzialmente delimitato (PD)**. Il comma si riferisce ai terreni (definiti di **collina svantaggiata**) che si trovano in quei comuni che - come precisato dalla relazione tecnica all'emendamento - erano in precedenza esenti, in quanto inclusi nella circolare MEF 9/1993 e che, nella classificazione riportata dall'Istat, non risultano essere né montani (e dunque esenti), né parzialmente montani (e dunque ugualmente esenti ex comma 1, lettera **b**) dell'articolo in esame).

Ai sensi del **comma 3**, i criteri di esenzione di cui ai commi 1 e 2 si applicano **anche all'anno 2014**. Ma, per tale anno, **l'IMU non è comunque dovuta** se i terreni, che risultano imponibili ai sensi del nuovo sistema, sono invece esenti in virtù del pregresso sistema di cui al D.M. 28 novembre 2014 (**comma 4**). Per il medesimo anno 2014, anche i **terreni agricoli, nonché quelli non coltivati, ubicati nei Comuni delle isole minori** sono **esenti** dal pagamento dell'IMU (comma 4, integrato in corso di esame al Senato).

Inoltre, sempre ai sensi del comma 4, per il medesimo anno 2014, **nonché per gli anni successivi**, resta ferma l'esenzione per i **terreni** a immutabile destinazione **agro silvo pastorale** a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile non ricadenti in zone montane o di collina. Nel testo originario del D.L., tali terreni erano mantenuti esenti per il solo anno 2014. Con una modifica introdotta al Senato, l'esenzione viene invece tenuta **a regime**. Lo stesso comma 4 demanda ad un **decreto** del Ministero dell'interno, da adottarsi di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze modalità per la **compensazione** del minor gettito in favore dei comuni nei quali ricadono i terreni ad immutabile destinazione agro silvo pastorale.

Il **comma 5** dispone la **proroga al 10 febbraio 2015** del termine per il versamento da parte dei contribuenti dell'imposta dovuta per il 2014 secondo i criteri fissati nei commi precedenti.

Al Senato, è stata introdotta la previsione che **non sono applicate sanzioni ed interessi nel caso di ritardato versamento** dell'imposta complessivamente dovuta per l'anno 2014, qualora il versamento sia effettuato **entro il termine del 31 marzo 2015**.

Sempre al Senato, è stato introdotto il **comma 5-bis**, il quale dispone che i **contribuenti che hanno effettuato versamenti** dell'IMU relativamente ai terreni che risultavano imponibili sulla base del precedente sistema, e **che per effetto delle disposizioni di cui all'articolo in esame sono esenti, hanno diritto al rimborso** da parte del comune di quanto versato o alla compensazione, qualora il medesimo comune abbia previsto tale facoltà, con proprio regolamento.

I **commi 7-9, 9-bis e 9-quinquies** disciplinano le **variazioni compensative** di risorse conseguenti dall'attuazione del **nuovo sistema di esenzione**, in base agli importi determinati, per ciascun comune, negli allegati A, B e C, a decorrere dall'anno 2015 nonché per l'anno 2014.

Il **comma 9-bis** prevede l'**attribuzione ai comuni** di un **contributo pari a 15,5 milioni di euro** a decorrere dall'anno 2015, al fine di assicurare a tali enti il **ristoro del minor gettito dell'IMU** derivante per essi dall'applicazione della **detrazione** introdotta dal **comma 1-bis**, di cui 15,35 milioni in favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna, e 0,15 milioni in favore delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Tale contributo è **ripartito** tra i comuni interessati secondo una **metodologia adottata** sentita la **Conferenza Stato-città e autonomie locali**, secondo i seguenti criteri:

- per i comuni delle regioni ordinarie e delle regioni Sicilia e Sardegna, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze;
- per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta - a cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale - la compensazione del minor gettito dell'IMU è effettuata attraverso un minor accantonamento per l'importo di 0,15 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Imposta immobiliare province autonome

Il **comma 9-ter** 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 D.Lgs. n. 23 del 2011).

Il successivo **comma 9-quater** intende **consentire 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**.

Sospensione di adempimenti e versamenti tributari nell'isola di Lampedusa

L'**articolo 1-bis**, inserito nel corso dell'esame parlamentare, 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.

Abrogazione deduzione IRAP lavoratori nel settore agricolo

L'**articolo 2, alle lettere a) e b) del comma 1**, **abroga** alcune **agevolazioni** in materia di imposta regionale sulle attività produttive – **IRAP** in precedenza applicabili **ai produttori agricoli**.

Si tratta di norme che hanno disposto alcune **deduzioni dalla base imponibile** del medesimo tributo relative al costo **del lavoro**.

Copertura finanziaria

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

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**. Si ricorda inoltre il **decreto-legge n. 185/2014** ha disposto la proroga al **26 gennaio 2015** del termine – già fissato al 16 dicembre 2014 - per il versamento dell'IMU dovuta per l'anno 2014 sui terreni agricoli situati in zone montane e collinari. Il D.L. ha previsto che l'imposta dovuta sia calcolata **ad aliquota base**, salva l'approvazione di specifiche aliquote per i terreni agricoli da parte degli enti locali. La previsione di proroga è stata poi trasposta nella **legge di stabilità 2015** (articolo 1, commi 692-693 e 701).

Motivazioni della necessità ed urgenza

Secondo quanto emerge dalle premesse al decreto-legge, la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) sui terreni agricoli ricadenti in particolari aree deriva dall'urgenza di modificare i criteri di individuazione dei comuni esenti, anche alla luce dei provvedimenti cautelari resi dalla magistratura amministrativa, così da assicurare un gettito necessario per il bilancio dello Stato. Si ricorda infatti che a seguito della presentazione di alcuni **ricorsi**

dinanzi al giudice amministrativo avverso il D.M. 28 novembre 2014, che aveva determinato i criteri di esenzione previsti dal decreto-legge n. 66 del 2014, il **TAR Lazio** ha sospeso l'efficacia del D.M. 28 novembre 2014 con atto del 22 dicembre 2014, fissando la trattazione collegiale in camera di consiglio per il giorno 22 gennaio 2015. In tale data il TAR ha rinviato la trattazione del merito della controversia per il 17 giugno 2015.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del provvedimento è riconducibile alla materia **sistema tributario e contabile dello Stato**, ascritta alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), e alla materia **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 1, comma 1-bis, del disegno di legge di conversione**, introdotto nel corso dell'esame al **Senato**, modifica i termini per l'**esercizio della delega in materia fiscale** prevista dalla legge n. 23 del 2014.

Si ricorda che nel testo dei **decreti-legge** non possono essere inserite norme di delega, riservando gli articoli 76 e 77 Cost. il potere di conferire deleghe esclusivamente alle Camere. Nello stesso senso dispone l'art. 15 della legge n. 400 del 1988.

Sull'inserimento di disposizioni di delega nell'ambito del **disegno di legge di conversione**, ha avuto occasione di pronunciarsi la Corte costituzionale con la **sentenza n. 237 del 2013**, la quale ha ritenuto infondata una questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'inserimento, nel corso dell'*iter* parlamentare, della delega in materia di 'geografia giudiziaria' nella legge di conversione di un decreto-legge

La Corte, riprendendo la precedente sentenza n. 63 del 1998, rileva la **completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge** e alla sua conversione. Essa riconosce dunque alla legge di conversione un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto-legge, con le modificazioni introdotte, adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro, di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. La sentenza conclude dunque nel senso che "il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012)."

La richiamata sentenza contiene peraltro affermazioni parzialmente difformi da quelle delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, le quali riconoscono l'esistenza di un nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, escludendo che quest'ultima possa aprirsi a contenuti ulteriori rispetto a quelli ammessi per il decreto-legge.