

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 29 marzo 2024, n. 39, recante misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria. C. 1877 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VI) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*) 3

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

*Martedì 21 maggio 2024. — Presidenza
del presidente Bruno TABACCI.*

La seduta comincia alle 11.05.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, recante misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria.

C. 1877 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione VI).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Antonio BALDELLI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di inte-

resse del provvedimento per il Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1877 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il provvedimento, originariamente composto da 10 articoli per un totale di 37 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 17 articoli, per un totale di 75 commi; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a 4 distinte finalità: 1) prevedere misure volte a rivedere la disciplina relativa alle modalità di fruizione delle agevolazioni fiscali in materia edilizia e di efficienza energetica; 2) prevedere misure urgenti in materia tributaria volte a garantire la certezza degli adempimenti a carico del contribuente e ad assicurare il corretto ed efficiente funzionamento dell'amministrazione finanziaria; 3) adottare misure in favore di territori interessati da eccezionali eventi meteorologici; 4) prevedere adeguate misure in considerazione del prevedibile imponente in-

cremento di flussi turistici nel territorio nazionale in vista delle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica; sul punto, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso alla “materia finanziaria”, come *ratio* unitaria cui ricondurre le disposizioni di un decreto-legge in quanto essa si “riempie dei contenuti definitivi più vari” e perché la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina”, dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria”; peraltro, in proposito appare rilevante anche quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 2022, e cioè che “la semplice evocazione della materia tributaria nell’epigrafe e/o nel preambolo potrebbe [...] diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all’emendabilità del decreto-legge”; potrebbe pertanto essere oggetto di approfondimento se le medesime considerazioni non valgano anche per la seconda delle finalità sopra richiamate (misure urgenti di carattere tributario e corretto funzionamento dell’amministrazione finanziaria); ciò premesso, potrebbe essere altresì oggetto di approfondimento la coerenza con le finalità sopra indicate delle disposizioni di cui all’articolo 1-bis (che istituisce un fondo per sostenere gli interventi di riqualificazione nei territori interessati dagli eventi sismici), ai commi da 3 a 6 dell’articolo 9 (che autorizzano, sia pure “per fronteggiare le emergenze di sicurezza urbana, comprese quelle derivanti dagli eccezionali eventi meteorologici che nel mese di luglio 2023 hanno colpito il territorio della Regione Siciliana”, assunzioni nella polizia locale nei comuni capoluogo di città metropolitana della Regione Siciliana in possesso di determinate caratteristiche), del comma 7 dell’articolo 9 (che riduce in modo permanente, sia pure motivandolo con “l’eccezionale afflusso di pellegrini e turisti previsto per le celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per l’anno 2025”, il contributo annuale per l’iscrizione facoltativa al Servizio sanitario nazionale da parte di ministri di culto stranieri) e del comma 7-bis dell’articolo 9 (che reca un’au-

torizzazione di spesa per l’attuazione dei programmi del G7 concernenti industria, tecnologia e digitale);

con riferimento al rispetto del requisito dell’immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all’articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 75 commi 7 richiedono l’adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l’adozione di 2 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, 2 decreti ministeriali e 3 provvedimenti di altra natura;

sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

alcune disposizioni presentano una struttura lessicale particolarmente complessa; in particolare, il primo periodo del capoverso comma 3-bis del comma 1 dell’articolo 4 occupa 26 righe, per un totale di 172 parole; il comma 1 dell’articolo 4-bis occupa 22 righe, per un totale di 158 parole; il primo periodo del capoverso comma 3-ter del comma 6 dell’articolo 4-bis occupa 26 righe per un totale di 170 parole;

il comma 1 dell’articolo 7 prevede che le disposizioni sul principio del contraddittorio di cui all’articolo 6-bis dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000), introdotto dal decreto legislativo n. 219 del 2023, non si applicano agli atti emessi prima del 30 aprile 2024 e a quelli preceduti da un invito ai sensi del decreto legislativo n. 218 del 1997; in proposito potrebbe essere oggetto di approfondimento se si intenda fare riferimento ad una specifica tipologia di invito tra quelle previste dal decreto legislativo n. 218 del 1997 ovvero a tutte le tipologie (invito alla formulazione di osservazioni o all’istanza per la definizione dell’accertamento con adesione, di cui all’articolo 1; invito a comparire di cui all’articolo 5);

il comma 2 dell’articolo 7-bis afferma che il comma 2 del già richiamato articolo 6-bis dello Statuto del contribuente si interpreta nel senso che tra gli atti per i quali

non sussiste il diritto al contraddittorio da individuare con decreto del Ministro dell'economia rientrano altresì quelli di diniego di istanze di rimborso, "in funzione anche del relativo valore"; in proposito, nel rinviare al successivo paragrafo le considerazioni in ordine al carattere di interpretazione autentica della disposizione, potrebbe essere valutata l'opportunità di specificare meglio l'espressione "in funzione anche del relativo valore";

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

i commi da 1 a 3 dell'articolo 4-*bis* prevedono che dal 1° gennaio 2025 alcuni soggetti (banche, intermediari finanziari, società appartenenti a un gruppo bancario, imprese di assicurazione) non potranno più compensare i crediti di imposta derivanti dal cd. *superbonus* con i contributi previdenziali, assistenziali e i premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; il successivo comma 6 prevede, per i medesimi soggetti e sempre a partire dal 2025, la ripartizione dei crediti di imposta acquisiti in sei rate annuali qualora abbiano riconosciuto al cedente un prezzo inferiore al 75 per cento del valore nominale del credito; inoltre, il comma 4 dell'articolo 4-*bis* stabilisce, sempre con riferimento al cd. *superbonus*, nonché ai crediti di imposta per l'eliminazione delle barriere architettoniche e per gli interventi antisismici, la detraibilità in dieci anni, anziché quattro o cinque, delle spese sostenute a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto per taluni interventi realizzati su immobili; il successivo comma 5 limita inoltre a quattro (per gli interventi del cd. *superbonus*) o cinque (per gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche) quote annuali di pari importo la ripartizione dei crediti di imposta derivanti dalla cessione della detrazione; il comma 7, infine, stabilisce che non è in ogni caso consentito l'esercizio dell'opzione per la cessione del credito di imposta in relazione alle rate residue non ancora fruite delle

detrazioni; tutte le disposizioni richiamate appaiono quindi applicarsi anche a spese sostenute per interventi realizzati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge; nel complesso pertanto potrebbe essere oggetto di approfondimento se l'articolo 4-*bis* contenga elementi di retroattività; in proposito si ricorda comunque che la giurisprudenza costituzionale in materia, fermo restando l'articolo 25 della Costituzione che vieta la retroattività di norme penali sfavorevoli, afferma che al legislatore "non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative sia di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenza n. 70 del 2020, ma si vedano anche le sentenze n. 133 del 2020 e n. 4 e n. 77 del 2024); si ricorda infine, la previsione dello Statuto dei diritti del contribuente (articolo 3, comma 1, della legge n. 212 del 2000, si tratta quindi comunque di una fonte pariordinata a quella della disposizione in commento) in base alla quale "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo" e "relativamente ai tributi dovuti, determinati o liquidati periodicamente le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono";

i commi 1 e 2 dell'articolo 7-*bis* recano due norme di interpretazione autentica relative al già richiamato articolo 6-*bis* dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000); inoltre, il comma 9 dell'articolo 9-*bis* reca una norma di interpretazione autentica in materia di ripartizione delle risorse del fondo per la prevenzione degli incendi boschivi di cui all'articolo 1, comma 732, della legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234 del 2021); in proposito, nel rinviare alla giurisprudenza costituzionale in materia di norme di interpretazione autentica e norme retroattive già

sopra richiamata, si segnala che la medesima giurisprudenza ha elaborato alcuni criteri per distinguere le norme di interpretazione autentica dagli interventi normativi che conferiscono, anch'essi retroattivamente, un nuovo significato normativo a disposizioni precedenti; in particolare la sentenza n. 133 del 2020 ha affermato che "la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge" (sentenza n. 133 del 2020);

l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) relative agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 comma 1, del testo originario del decreto-legge sono state trasmesse nel corso dell'iter al Senato, in data 22 aprile 2024;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 4, comma 1, capoverso 3-bis, dell'articolo 4-bis, commi 1 e 6, capoverso 3-ter, dell'articolo 7, comma 1 e dell'articolo 7-bis, comma 2;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 4-bis, l'articolo 7-bis e l'articolo 9-bis, comma 9 ».

Alfonso COLUCCI, ritiene evidente il contrasto della disposizione del comma 4 dell'articolo 4-bis con il divieto di retroattività delle norme fiscali previsto dall'arti-

colo 3 dello Statuto del contribuente, nella misura in cui si prevede che anche i crediti di imposta relativi a spese effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore della disposizione siano detraibili in dieci anni anziché in quattro o cinque. Né può essere sostenuto che si tratta di una norma di interpretazione autentica in quanto è invece chiara la natura impositiva della disposizione. Segnala che nella proposta di parere manca un riferimento, che invece sarebbe stato opportuno, alla giurisprudenza in materia di retroattività della Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa risulta infatti, facendo maggiormente leva sui principi del legittimo affidamento e della certezza dei principi giuridici, più restrittiva di quella della Corte costituzionale. Ricorda infine che questi peraltro sono stati gli argomenti utilizzati da uno dei partiti della maggioranza, Forza Italia, nel contrastare la norma introdotta al Senato, fino a giungere al voto contrario in commissione sul relativo emendamento.

Antonio BALDELLI, *relatore*, ritiene che la natura effettivamente impositiva della disposizione richiamata dal collega Colucci debba essere oggetto di un attento approfondimento, senza essere data scontata.

Ingrid BISA, nel concordare con il collega Baldelli, rileva che la detraibilità in dieci anni anziché in quattro o cinque interviene comunque sul futuro mentre non si va ad incidere sul passato; in tal senso, si possono avanzare dubbi sull'effettiva retroattività della norma.

Bruno TABACCI, *presidente*, ritiene di assoluta evidenza che in concreto la disposizione avrà effetti retroattivi; allo stesso tempo ricorda la sua contrarietà al cd. superbonus e che, conseguentemente, non sarebbe contrario a misure anche più radicali di quelle previste dal provvedimento per contrastarne gli effetti perversi.

Antonio BALDELLI, *relatore*, invita il presidente a tenere in maggiore considerazione le osservazioni della collega BISA; ricorda poi i disastrosi effetti del superbo-

nus sulla finanza pubblica e come anche la criminalità organizzata se ne sia avvantaggiata.

Alfonso COLUCCI, replicando al collega Baldelli, ritiene il contraddittorio e il confronto tra le diverse posizioni un elemento fondamentale di arricchimento per i lavori del Comitato.

Bruno TABACCI, *presidente*, in risposta alle considerazioni del deputato Baldelli, ricorda di aver costantemente denunciato tutte le storture del superbonus.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 11.25.