



Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici

12 settembre 2013

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

Indice

[Contenuto](#)|[Tipologia del provvedimento](#)|[Precedenti decreti-legge sulla stessa materia](#)|[Collegamento con lavori legislativi in corso](#)|[Specificità ed omogeneità delle disposizioni](#)|[Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione](#)|[Chiarezza e proprietà della formulazione del testo](#)

Contenuto

Il decreto-legge n. 102/2013 si compone di 3 titoli:

il **titolo I** contiene disposizioni in materia di:

- IMU, prevedendo, tra l'altro, l'abolizione della prima rata dell'IMU 2013 (articoli 1-3);

altra fiscalità immobiliare: riduzione dell'aliquota della cedolare secca dal 19 al 15 per cento per contratti a canone concordato (articolo 4) e norme sul tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares) (articolo 5);

- sostegno alle politiche abitative (articolo 6);

- finanza locale (articoli 7, 8 e 9);

il **titolo II** contiene disposizioni in materia di cassa integrazione guadagni (articolo 10) e lavoratori cosiddetti "esodati" a seguito della riforma del sistema pensionistico operata con il decreto-legge n. 201/2011 (articolo 11);

il **titolo III** contiene le disposizioni relative alla copertura finanziaria del provvedimento, che si articolano in varie misure:

- l'articolo 12 riduce la somma detraibile dalla dichiarazione dei redditi relativamente ai contratti di assicurazione sulla vita e contro gli infortuni;
- l'articolo 13 reca misure per il pagamento dei debiti degli enti locali;
- l'articolo 14 è volto a favorire la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile;
- l'articolo 15 reca disposizioni finali di copertura, tra l'altro prevedendo l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 8 miliardi di euro;
- l'articolo 16 concerne l'entrata in vigore.

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

L'**articolo 1**, riguardante l'abolizione della prima rata dell'IMU 2013, fa seguito alla sospensione della medesima rata disposta dal decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54.

L'**articolo 8, comma 1** differisce al 30 novembre 2013 il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione 2013 degli enti locali per il 2013, già prorogato al 30 settembre dello stesso anno dal decreto-legge n. 35/2013.

L'**articolo 11** fa seguito al decreto-legge n. 201/2011, con il quale (articolo 24) è stata operata la riforma del sistema pensionistico ed ai successivi decreti-legge

interventuti sulla stessa materia, soprattutto a tutela dei cosiddetti lavoratori "esodati" (in particolare, articolo 6 del decreto-legge n. 216/2011 ed articolo 22 del decreto-legge n. 95/2012).

L'**articolo 13**, in materia di pagamenti dei debiti degli enti locali, fa sistema con il citato decreto-legge n. 35/2013, che in parte novella.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riguardo all'**articolo 11**, si segnala che sono attualmente all'esame dell'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati una serie di proposte di legge (A.C. 224, 387, 727, 946 1014, 1045 e 1336), che intervengono sulla questione dei cosiddetti lavoratori esodati.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento reca un complesso di interventi volti ad incidere su distinti settori dell'ordinamento e, più specificamente, in materia di fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abilitative e di finanza locale (titolo I), nonché in materia di sostegno all'occupazione e previdenza (titolo II); a questi interventi si aggiungono le disposizioni di copertura finanziaria e in materia contabile, contenute nel titolo III, che comprendono, tra l'altro, misure in materia di assicurazioni e di definizione agevolata dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile; ancorché i suddetti interventi non risultino avvinti da alcun nesso né di carattere oggettivo o materiale, né di carattere funzionale o finalistico, del complesso delle misure si dà comunque conto sia nell'intestazione del decreto, che, in modo analitico, nel preambolo. Fa eccezione l'**articolo 13**, in materia di pagamento dei debiti degli enti locali, che appare estraneo anche rispetto alla partizione del testo nella quale è inserito (si tratta del Titolo III, recante "Disposizioni di copertura finanziaria e di entrata in vigore") e del quale risulta assente ogni menzione sia nell'intestazione del decreto-legge, che nel preambolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

[Coordinamento con la legislazione vigente](#)

Il provvedimento si caratterizza per la presenza di diversi articoli nei quali si intrecciano disposizioni di carattere speciale e temporaneo (talora derogatorie della normativa vigente) con altre a regime. Queste ultime, a loro volta, sono per lo più formulate in termini di novella alla legislazione vigente; non sono però infrequenti i casi di commistione, nell'ambito di uno stesso articolo, tra modifiche formulate in termini di novella e modifiche non testuali della normativa vigente, le quali fanno spesso sistema tra loro, concorrendo a definire la disciplina della materia. *Tali modalità di produzione normativa, che – per costante orientamento del Comitato per la legislazione – "mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente", si riscontrano in diversi articoli, nei quali si verifica un intreccio tra norme a regime formulate in*

termini di novella, disposizioni di carattere transitorio e modifiche a regime formulate in via non testuale.

A titolo esemplificativo:

- all'**articolo 2**, in materia di imposta comunale propria (IMU): il **comma 1** reca una disposizione di carattere transitorio, riferita al 2013; i **commi 2 e 3** recano disposizioni a regime con decorrenza 1° gennaio 2013 formulate in termini di novella; i **commi 4 e 5** contengono ulteriori disposizioni a regime che non appaiono adeguatamente coordinate con la legislazione vigente;
- all'**articolo 9**: il **comma 1** novella il decreto legislativo n. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, in particolare portando da 2 a 3 gli esercizi finanziari nel corso dei quali sperimentare il nuovo assetto contabile; i **commi 2 e 4** dettano disposizioni relative al terzo anno della sperimentazione (introdotto dal **comma 1**), facendo sistema con quanto già stabilito, per i primi due anni, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 28 dicembre 2011, recante Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; il **comma 5** reca una disposizione di carattere transitorio riferita al 2013; il **comma 6**, riferito al solo 2014, è formulato in termini di novella alla legge n. 183/2011, mentre il **comma 7** – sempre riferito al 2014 – non appare coordinato con la normativa vigente; i **commi 8 e 9** sono formulati in termini di novella.
- all'**articolo 11**: al **comma 1**, il primo periodo reca una novella; il **secondo periodo** è formulato in termini puramente ricognitivi ("Restano in ogni caso ferme le seguenti condizioni...") ma potrebbe presentare un contenuto innovativo, non adeguatamente coordinato con la legislazione vigente, in quanto fa riferimento soltanto ad alcune delle condizioni previste dalla legislazione che è intervenuta a tutela dei lavoratori interessati dalla riforma del sistema pensionistico operata con il decreto-legge n. 201/2011 (in particolare: articolo 24 del medesimo decreto; articolo 6 del decreto-legge n. 216/2011; articolo 22 del decreto-legge n. 95/2012; articolo 1, commi 231-237 della legge n. 228/2012) e là dove prevede che la cessazione del rapporto di lavoro non possa essere anteriore al 1° gennaio 2009 (lettera a)); il **comma 3** fa sistema con il comma 235 dell'articolo 1 della legge n. 228/2012, che modifica solo in maniera molto parziale, in quanto prevede che il Fondo ivi previsto sia finanziato non soltanto con i risparmi di spesa derivanti dagli interventi a favore dei lavoratori cosiddetti "esodati", ma anche con i risparmi derivanti dall'armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico per le varie categorie di lavoratori;
- all'**articolo 13**: il **comma 1** novella il comma 10 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 35/2013; con il citato decreto-legge n. 35/2013 fanno sistema anche i **commi 2, 3, 6, 7, 8 e 9**; il **comma 4** reca una disposizione riferita all'anticipazione di liquidità per il solo anno 2014; il **comma 5** appare meramente ricognitivo.

Modifiche non testuali

Oltre ai difetti di coordinamento sopra riscontrati, si segnalano – a titolo esemplificativo - ulteriori disposizioni che modificano in maniera non testuale la normativa vigente:

- l'**articolo 8, comma 1** differisce in maniera non testuale il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione 2013 degli enti locali per il 2013, stabilito al 30 giugno 2013 dall'articolo 1, comma 381 della legge n.228/2012 e prorogato al 30 settembre dal decreto-legge n. 35/2013;
- l'**articolo 10, comma 2** modifica in maniera non testuale i commi 67 e 68 dell'articolo 1 della legge n. 247/2007, in materia di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello;
- l'**articolo 14** amplia l'ambito di applicazione dei commi da 231 a 233 dell'articolo 1 della legge n. 266/2005, in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile;
- l'**articolo 15, comma 1**, nell'autorizzare l'emissione di titoli di Stato per un importo fino ad 8 miliardi di euro per l'anno 2013, ridetermina in aumento sia il limite massimo di emissione di titoli Stato stabilito dalla legge di bilancio (legge n. 229/2012), sia il livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità (legge n. 228/2012). Mentre l'allegato 1 di quest'ultima viene novellato dal comma 5 del medesimo articolo 15, la legge di bilancio (tabella A) non risulta modificata.

Deroga allo statuto del contribuente

L'**articolo 12, comma 1**, in tema di detrazione dei premi assicurativi, deroga esplicitamente all'articolo 3, comma 1 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (statuto del contribuente), in base al quale "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici 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".

Richiami normativi

L'**articolo 15, comma 1** fa riferimento alle leggi di stabilità e di bilancio per il 2013 – rispettivamente n. 228 e n. 229 del 2012 – senza citarne gli estremi.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Delegificazione spuria

L'**articolo 9, comma 6, lettera b)** e l'**articolo 15, comma 4** demandano ad un decreto – rispettivamente – del Ministero e del Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di incidere su deliberazioni legislative. Nel primo caso si

autorizza il Ministero a rideterminare le percentuali sulla spesa corrente utili al fine del rispetto del Patto di stabilità interno fissate dall'articolo 31, comma 2 della legge 12 novembre 2011, n. 183; nel secondo caso – a fini di copertura finanziaria del provvedimento – si autorizza il Ministro, con proprio decreto, a stabilire "l'aumento della misura degli acconti ai fini dell'IRES e dell'IRAP, e l'aumento delle accise di cui alla direttiva del Consiglio 2008/118/CE del 16 dicembre 2008 [che reca la disciplina generale di tutti i prodotti sottoposti ad accisa], in misura tale da assicurare il conseguimento" di un maggior gettito.

Si delinea così una procedura di delegificazione che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura.

Rubrica

La rubrica dell'**articolo 11** si limita a richiamare le norme da esso modificate (articolo 6 del decreto-legge n. 216 del 2011 e relative norme attuative, che peraltro non risultano novellate), senza alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono (si tratta di disposizioni in favore dei lavoratori cosiddetti "esodati"). Si rammenta in proposito che l'articolo 13-bis, comma 1, lettera b) della legge n. 400/1988, introdotto dall'articolo 3 della legge n. 69/2009, pone in capo al Governo l'obbligo di provvedere a che "ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare".
