

XVII LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI
Mercoledì 15 gennaio 2014
Comitato per la legislazione

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia (C. 1941 Governo, approvato dal Senato). (Parere alla Commissione VI). (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 1941 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento, che si compone di 8 articoli (cui si aggiunge l'articolo 9 che Pag. 7 dispone in merito all'entrata in vigore), reca disposizioni che intervengono su tre distinti ambiti materiali, raggruppati in altrettanti Titoli. In particolare, il Titolo I reca disposizioni fiscali ed in materia di immobili pubblici; il Titolo II concerne la Banca d'Italia, mentre il Titolo III contiene le disposizioni finali (recando, all'articolo 7, una disposizione di coordinamento in materia di accise sui prodotti alcolici e, all'articolo 8, la copertura finanziaria del provvedimento); 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 – ad eccezione di quelle contenute all'articolo 7 – si dà comunque conto sia nell'intestazione del decreto, che, in modo analitico, nel preambolo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, a titolo esemplificativo:

all'articolo 2, comma 5, in materia di imposta sostitutiva, che incide sull'articolo 5 del decreto legislativo n. 461 del 1997, senza tuttavia novellarlo;

all'articolo 3, comma 1, che estende in maniera non testuale l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui al sesto comma dell'articolo 40 della legge n. 47 del 1985, in materia di dismissione di immobili pubblici;

agli articoli da 4 a 6, relativi alla Banca d'Italia, che intervengono su un tessuto normativo stratificato, con il quale si coordinano solo parzialmente. Ad esempio, l'articolo 4, comma 1, individuando la Banca d'Italia – istituto di diritto pubblico – come autorità nazionale competente nel meccanismo di vigilanza unico europeo e riconoscendone l'indipendenza, integra, senza intervenire in forma di novella, il disposto dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 43 del 1998, che, ai primi due periodi recita: “La Banca d'Italia, banca centrale della Repubblica italiana, è parte integrante del SEBC. Svolge i compiti e le funzioni che in tale qualità le competono, nel rispetto dello statuto del SEBC”; inoltre, l'articolo 19, comma 2, della legge n. 262 del 2005, già dispone che “La Banca d'Italia è istituto di diritto pubblico”;

sovrapposizioni e ulteriori difetti di coordinamento si riscontrano tra alcune disposizioni contenute nel decreto-legge ed altre recate dalla legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013); in particolare, l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge all'esame, dispone che, nei comuni in cui l'aliquota IMU è stata incrementata rispetto al valore base, i contribuenti sono tenuti a versare, entro il 24 gennaio 2014, il 40 per cento dell'eventuale differenza tra l'aliquota base e quella deliberata dal singolo comune. Tale differimento al 24 gennaio è disposto anche dall'articolo 1,

comma 680, primo periodo della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), di cui la disposizione all'esame duplica il contenuto; invece, il comma 12-bis, introdotto durante l'esame del provvedimento al Senato, esclude l'applicazione di sanzioni ed interessi nel caso di insufficiente versamento della seconda rata dell'IMU 2013, ove la differenza sia versata entro il termine del 24 gennaio 2014. Una disposizione di analogo tenore è contenuta nella legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 728), ai sensi del quale, però, la sanatoria è condizionata al versamento della differenza entro il termine di versamento della prima rata IMU dovuta per l'anno 2014;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 7 – laddove precisa che gli incrementi di accisa su birra, prodotti alcolici intermedi e alcol Pag. 8etilico, previsti a copertura di alcune norme di tutela dei beni culturali e del finanziamento del tax credit nel settore cinematografico (disposte dal decreto-legge n. 91 del 2013), si riferiscono alle aliquote di accisa come successivamente rideterminate dall'articolo 25 del decreto-legge n. 104 del 2013, sembrerebbe recare una norma di interpretazione autentica che dovrebbe essere dunque riformulata in base a quanto prescritto dalla Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che, al paragrafo 3, lettera l), dispone che: “La disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione è formulata utilizzando la seguente espressione: ‘Il comma ... dell'articolo ... della legge ... si interpreta nel senso che ... ’. L'intento di interpretare autenticamente altra precedente disposizione è chiaramente esplicitato e, ove l'atto sia rubricato, deve risultare nella rubrica dell'articolo”;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 6, sostituendo integralmente il comma 4 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 102 del 2013, proroga il termine entro il quale – 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; analogamente, all'articolo 7, prima richiamato, che reca disposizioni di coordinamento in materia di accise sui prodotti alcolici, demanda la definizione di ulteriori incrementi di accisa (oggi previsti per legge) ad una “determinazione del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli”. Le due disposizioni – rispettivamente – confermano ed introducono 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, e della quale andrebbe altresì valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge contiene alcuni richiami normativi effettuati in forma generica, che sarebbe opportuno, ove possibile, precisare; a titolo esemplificativo, l'articolo 3, comma 2, lettera b), mantiene fermi “i controlli già previsti dalla vigente normativa antimafia”, mentre l'articolo 6, comma 6-bis, prevede che, alla dematerializzazione delle quote di partecipazione al proprio capitale della Banca d'Italia, si applichino, “in quanto compatibili con le disposizioni del presente comma e dello Statuto della Banca d'Italia, le disposizioni di cui al titolo II, capo II, della parte III del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58”;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 1, commi 3 e 8, si riferisce alla “Regione Friuli-Venezia Giulia”, ancorché con la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, il trattino interposto tra Friuli e Venezia Giulia sia stato eliminato;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto

della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 12-bis, che interviene in Pag. 9 materia di sanzioni ed interessi nel caso di insufficiente versamento della seconda rata dell'IMU 2013, escludendone l'applicazione ove la differenza sia versata entro il 24 gennaio 2014, sia effettuato il necessario coordinamento con analoga disposizione contenuta all'articolo 1, comma 728, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), che prevede diversi termini per la sanatoria in oggetto;

sia verificata la coerenza delle disposizioni che prevedono che fonti secondarie possano integrare o modificare il contenuto di disposizioni di rango legislativo, contenute all'articolo 2, comma 6, e all'articolo 7, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto, anche tenuto conto della riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, commi 3 e 8, si sostituisca il riferimento alla “Regione Friuli-Venezia Giulia”, con quello alla “Regione Friuli Venezia Giulia”, tenuto conto che, con la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, il trattino interposto tra Friuli e Venezia Giulia è stato eliminato;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime, nonché effettuare i necessari coordinamenti con la normativa vigente;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbero specificare i richiami normativi generici contenuti all'articolo 3, comma 2, e all'articolo 6, comma 6-bis;

si dovrebbe riformulare la disposizione di interpretazione autentica contenuta all'articolo 7 al fine di renderla conforme alle prescrizioni contenute nella Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, riportate in premessa;

Il Comitato, ribadendo quanto più volte evidenziato, formula la seguente raccomandazione:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

anche alla luce della sentenza n. 22 del 2012 della Corte Costituzionale, che, richiamando quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”, nonché rispetto al titolo del decreto e al preambolo – ove il legislatore intenda introdurre nell'ordinamento singole discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, abbia cura di adottare “atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati”, evitando «la

commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei”».