

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Primo turno di Presidenza
Presidente On. Salvatore CICU

(7 maggio 2013 – 6 marzo 2014)

INDICE

| | |
|---|-----------|
| PREMESSA | 1 |
| I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI | 3 |
| ▪ 1.1. <i>Il Rapporto sulla legislazione</i> | 3 |
| ▪ 1.4. <i>Gli Appunti del Comitato</i> | 6 |
| ▪ 1.5. <i>Il sito internet</i> | 6 |
| II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO | 7 |
| III. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA | 9 |
| IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO | 10 |
| ▪ 4.1. <i>La struttura dei pareri</i> | 10 |
| ▪ 4.2. <i>I parametri utilizzati nei pareri</i> | 13 |
| ▪ 4.3. <i>Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)</i> | 15 |
| ▪ 4.4. <i>Profili trattati nella circolare ed ulteriori aspetti di formulazione tecnica dei testi normativi</i> | 19 |
| ▪ 4.4.1. <i>Profili trattati nella circolare</i> | 19 |
| ▪ 4.4.2. <i>Ulteriori aspetti di tecnica legislativa</i> | 20 |
| ▪ 4.5. <i>Sistema delle fonti</i> | 27 |
| ▪ 4.6. <i>Richiami alla legge n. 400 del 1988</i> | 33 |
| ▪ 4.7. <i>Profili della legislazione delegata</i> | 37 |
| ▪ 4.8. <i>Omogeneità/eterogeneità del contenuto</i> | 39 |
| ▪ 4.9. <i>Richiami alla legge n. 212 del 2000</i> | 41 |
| ▪ 4.10. <i>Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale</i> | 43 |
| ▪ 4.11. <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale</i> | 46 |
| V. CONCLUSIONI | 47 |
| VI. TABELLE | 49 |
| VII. La classificazione dei pareri del Comitato | 65 |

PREMESSA

Il primo turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVII legislatura ha sostanzialmente coinciso con la durata del Governo Letta, insediatosi il 28 aprile 2013 e rimasto in carica fino al 21 febbraio 2014.

Il presente Rapporto abbraccia quindi un arco temporale ben definito dal punto di vista istituzionale, nel quale gli elementi di continuità con la precedente legislatura si uniscono a qualche segnale di novità.

Il fattore più evidente di continuità, che attraversa le ultime legislature, è rappresentato dall'utilizzo della decretazione d'urgenza come strumento pressoché esclusivo per l'attuazione del programma di governo. Si è anche consolidata la prassi di un frequente ricorso, soprattutto alla Camera, alla questione di fiducia, posta sul testo licenziato dalla Commissione competente: per mantenere ferma questa prassi, in diverse occasioni il testo è stato rinviato dall'Assemblea all'esame della Commissione al fine di apportare le modifiche necessarie.

La discontinuità è rintracciabile nello sforzo di evitare i cosiddetti decreti omnibus, anche se resta marcato il carattere intersettoriale di numerosi provvedimenti d'urgenza. Un ulteriore impegno – il cui esito sarebbe tutto da valutare – è stato perseguito dal Governo per limitare il rimando a successivi provvedimenti attuativi (il Governo Letta aveva ereditato dal precedente una mole imponente di adempimenti da attuare), attraverso la scrittura di norme auto-applicative.

In questo quadro problematico dal punto di vista della produzione normativa – che resta volatile, stratificata, spesso inattuata – il Comitato per la legislazione ha cercato di svolgere un'attività a tutto campo: all'espressione dei pareri ha fatto spesso seguito la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno; si è svolta una riflessione ad ampio raggio sul sistema delle fonti e sulle prospettive di riforma regolamentare, sia

in sedute informali sia in occasione di convegni e seminari di studio; si è effettuata una costante azione di sensibilizzazione nel dialogo con il Governo, sia con l'audizione del Ministro pro tempore per i rapporti con il Parlamento, sia con l'invio di lettere su temi specifici.

Al rapporto sono allegate schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

Come già accennato nella premessa, la riflessione sugli andamenti dell'attività normativa è stata intensa ed è culminata in significative occasioni di dibattito – trasmesse in diretta web tv – che hanno coinvolto i componenti del Comitato, la Presidenza della Camera, il Senato, le Commissioni bicamerali, il Governo, il mondo accademico e delle professioni.

1.1. Il Rapporto sulla legislazione

La presentazione del Rapporto 2013 tra Stato, Regioni e Unione europea era stata inizialmente programmata a Cagliari, presso il Consiglio regionale della Sardegna, il 29 novembre 2013. L'alluvione che ha funestato l'isola pochi giorni prima ha reso impossibile l'evento, che si è quindi svolto alla Camera, nella Sala della Regina, il 20 febbraio 2014.

La redazione annuale di un rapporto sulla legislazione è stata promossa dal Comitato fin dalla sua nascita, nel 1998 e coinvolge, oltre alla Camera dei deputati, l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

La presentazione del rapporto, organizzata congiuntamente da Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, costituisce una sede importante di confronto tra i rappresentanti delle Assemblee legislative. Quest'anno è mancato invece il confronto con il Governo, allora dimissionario.

La discussione è stata introdotta dal sottoscritto e presieduta dal Vicepresidente della Camera dei deputati, Luigi Di Maio, che ha poi tirato le conclusioni. Vi hanno preso parte: i

presidenti Vannino Chiti (Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato), che ha svolto un'ampia relazione, Renato Balduzzi (Commissione parlamentare per le questioni regionali), Giancarlo Giorgetti (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) e Bruno Tabacci (Commissione parlamentare per la semplificazione); i senatori Ignazio Angioni e Francesco Palermo; i presidenti dei Consigli regionali dell'Umbria (Eros Brega, coordinatore della Conferenza), del Veneto (Clodovaldo Ruffato, vice coordinatore della Conferenza) e della Lombardia (Raffaele Cattaneo).

1.2. Altri convegni

La presentazione del Rapporto è stata preceduta e seguita da due importanti dibattiti, entrambi ospitati nella sala Aldo Moro di Palazzo Montecitorio:

◆ il 28 novembre 2013 è stato presentato il volume curato da Lino Duilio "Politica della legislazione, oltre la crisi".

Il volume, pubblicato dalla casa editrice Il Mulino, è nato dalle ricerche sul sistema delle fonti e l'uso degli strumenti normativi promosse nell'ambito del Comitato per la legislazione nella scorsa legislatura.

Alla presentazione hanno preso parte, oltre al sottoscritto ed al curatore, il Vice Presidente della Camera, Luigi Di Maio, i presidenti Renato Balduzzi e Bruno Tabacci ed il Ministro *pro tempore* per i rapporti con il Parlamento Dario Franceschini;

◆ il 6 marzo 2014 si è tenuto il convegno "Qualità della legislazione e tempi dei procedimenti legislativi", promosso dal sottoscritto.

L'incontro si è aperto con interventi di rappresentanti del mondo delle professioni e dell'imprenditoria: hanno preso la parola il Vicepresidente nazionale del notariato, Gabriele Noto, il Commissario straordinario del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Giancarlo Laurini, l'avvocato Antonio Matonti della Direzione Affari legislativi di Confindustria. Al successivo dibattito hanno partecipato i professori Guido Alpa (presidente del Consiglio nazionale forense) e Giuseppe Ugo Rescigno, il presidente della Commissione Difesa Elio Vito, i componenti del Comitato per la legislazione Renato Balduzzi Francesca Businarolo, Andrea Giorgis e Marcello Tagliatela (Vicepresidente).

Sono stato lieto di trarre le conclusioni dell'interessante dibattito.

1.3. L'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento ed il coordinamento dell'attività di Governo

Il 12 dicembre 2013 si è svolta l'audizione di Dario Franceschini, Ministro *pro tempore* per i rapporti con il Parlamento ed il coordinamento dell'attività di Governo, che ha riguardato l'uso dei principali strumenti normativi dell'Esecutivo e lo sviluppo delle forme di interlocuzione con le Camere per una migliore definizione dei contenuti delle norme, anche con riferimento al ruolo del Comitato per la Legislazione. Si è trattato di un confronto ricco di spunti, aperto dall'ampia relazione del Ministro e che ha visto l'intervento di diversi deputati.

1.4. Gli Appunti del Comitato

Il 15 gennaio 2014 è uscito il primo fascicolo della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato fin dal 2004 in funzione di un aggiornamento periodico sull’attività normativa. Il fascicolo dà conto della produzione normativa realizzata nei primi mesi della XVII legislatura e focalizza l’analisi sulla conversione dei decreti-legge.

1.5. Il sito internet

I contenuti delle pagine dedicate al Comitato nel sito della Camera sono oggetto di costante aggiornamento. Sul sito sono disponibili, per ciascuna legislatura, la composizione del Comitato, l’ordine del giorno, i resoconti sommari delle sedute, i resoconti stenografici delle audizioni, i testi integrali dei Rapporti sulla legislazione, i rapporti sull’attività svolta dal Comitato, gli atti delle iniziative promosse e, tramite un *link* alle pagine dell’Osservatorio sulla legislazione, i materiali di documentazione e gli “Appunti del Comitato”.

II.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel primo turno di presidenza il Comitato si è riunito **35** volte, esprimendo **39** pareri su **35** provvedimenti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio (su quattro è stato espresso il parere sia in prima sia in seconda lettura):

- ◆ **27** disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell'[articolo 96-bis, comma 1 del Regolamento della Camera](#)): in due casi il Comitato ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura;
- ◆ **6** disegni di legge governativi contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (a norma dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#)), tra i quali il disegno di legge di stabilità 2014, contenente autorizzazioni alla delegificazione;
- ◆ **2** testi unificati, entrambi di proposte di legge di iniziativa parlamentare (C. 282 ed abb.; C 331 ed abb.), sottoposti all'esame del Comitato sia in prima sia in seconda lettura a norma dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#) del Regolamento, in quanto contenenti deleghe al Governo, rispettivamente in materia fiscale e di introduzione di pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella normativa complementare, nonché di riforma della disciplina sanzionatoria.

| <i>Tipologia pareri</i> | <i>Numero</i> | <i>%</i> | <i>Tipologia provvedimenti</i> |
|--|---------------|---------------|--|
| <i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i> | 29 | 74,36% | 27 disegni di legge di conversione |
| <i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i> | 10 | 25,64% | 6 disegni di legge governativi e 2 testi unificati (di iniziativa parlamentare) contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione; |

III.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

Quasi tre quarti dei pareri espressi dal Comitato ha riguardato dunque disegni di legge di conversione; i restanti pareri hanno riguardato provvedimenti contenenti deleghe al Governo o autorizzazioni alla delegificazione.

Si tratta di un dato non sorprendente alla luce di quanto già accennato nella premessa, sull'uso della decretazione d'urgenza come strumento pressoché esclusivo per l'attuazione del programma di governo, cui si accompagna l'uso della legislazione delegata per il recepimento della normativa europea e per prospettive di più lungo periodo. Nella legge di stabilità 2014, dove non è possibile – per espressa previsione della legge di contabilità – introdurre deleghe, si è fatto ricorso a procedure di delegificazione.

Nella sostanza, il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi su un'alta percentuale delle leggi approvate nei primi mesi della legislatura: fanno eccezione le 7 leggi di ratifica, le 3 leggi di bilancio (bilancio, assestamento e rendiconto) e 2 leggi di iniziativa parlamentare volte all'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta.

IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

Il Comitato esprime pareri “*sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente*” (art. 16-bis, comma 4 del regolamento della Camera).

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

- ◆ una **PREMESSA** in cui vengono presi in considerazione la struttura e lo stato dell’*iter* del provvedimento, la presenza o meno dell’analisi tecnico-normativa e dell’analisi di impatto della regolamentazione, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;
- ◆ eventuali **OSSERVAZIONI** e **CONDIZIONI** distinte in base ai seguenti profili: l’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, la chiarezza e la proprietà della formulazione, l’omogeneità e i limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);
- ◆ eventuali **RACCOMANDAZIONI** al legislatore affinché utilizzi correttamente gli strumenti normativi a sua disposizione.

Sui **39** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, soltanto **1** è privo di rilievi. Si tratta del parere riferito ad un decreto-legge che constava di un solo breve articolo, i cui contenuti sono confluiti nella legge di conversione del decreto-legge n. 69/2013: decreto-legge 24 giugno 2013, n. 72, recante misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale (**A.C. 1260**).

La struttura dei **38** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

| Pareri contenenti rilievi | | |
|---|---------------|---------------|
| Tipologia di rilievi | Pareri | % |
| Osservazioni | 1 | 2,63% |
| Condizioni | 2 | 5,26% |
| Osservazioni e condizioni | 21 | 55,26% |
| Osservazioni e raccomandazioni: | 1 | 2,63% |
| Condizioni e raccomandazioni: | 1 | 2,63% |
| Osservazioni, condizioni e raccomandazioni: | 12 | 31,58% |

Complessivamente, il **94,7** per cento dei pareri (**36** su **38**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni; **12** pareri (il

31,58 per cento) contengono tutte le tre tipologie di rilievi utilizzate dal Comitato.

La tipologia dei rilievi presenti in ciascun parere è indicata nella [tabella 1](#).

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

Il Comitato, nell'esprimere i propri pareri, si basa, essenzialmente, sui seguenti atti:

- ◆ la **legge 28 novembre 2005, n. 246** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;
- ◆ la **circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi**, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- ◆ la **legge 23 agosto 1988, n. 400**, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- ◆ la **legge 27 luglio 2000, n. 212**, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali. Sono **2** i pareri che richiamano la necessità di valutare le disposizioni oggetto del parere del Comitato alla luce delle previsioni costituzionali: in entrambi il riferimento è all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione ([Scheda 22, punto 7](#); [Scheda 25, punto 9](#)).

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. Particolarmente significativi appaiono i rilevi relativi alla stratificazione normativa ed all'intreccio tra le fonti normative (come ad esempio decreti-legge che intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione ovvero su ambiti oggetto di delega o delegificazione), nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni.

4.3. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Dei **39** pareri resi dal Comitato **6** riguardano provvedimenti (2 testi unificati, sui quali è stato reso un secondo parere in seconda lettura; due disegni di legge di conversione approvati dalla Camera e modificati dal Senato;) cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (**ATN**) e di analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**).

Dei **33** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

- 1** (pari al **3%** del totale) risulta corredato di AIR e di ATN;
- 9** (pari al **27,3%** del totale) risultano corredati della sola ATN;
- 23** (pari al **69,7%** del totale) sono privi sia di AIR sia di ATN.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, che ne hanno dettato una nuova disciplina a livello governativo. L'obiettivo sotteso ai due interventi è quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. A questo fine il regolamento dispone che "le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9"; la direttiva prevede che "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludano l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del

Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione”.

La direttiva sull'analisi tecnico-normativa sostituisce la precedente direttiva, adottata nel 2000.

Il regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione dà attuazione all'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Le due analisi costituiscono gli strumenti per la valutazione ex ante, cui va aggiunta, quale strumento di valutazione ex post, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), oggetto del successivo regolamento di cui al DPCM 19 novembre 2009, n. 212.

Se AIR e VIR trovano i fondamenti della loro disciplina nell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), l'analisi tecnico-normativa non trova nessuna definizione a livello legislativo.

Nei **32** casi in cui l'**AIR** è assente:

- ◆ in **12** pareri si segnala che l'AIR è assente “senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008”;
- ◆ in **20** pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento: in **13** pareri¹ la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica tautologicamente l'assenza dell'AIR in considerazione “dell'urgenza del provvedimento stesso”; in **4** pareri è invece presente una

¹ Si tratta degli A.C. 1012, 1139, 1248, 1260, 1540, 1544, 1574, 1690, 1885, 1921, 1941, 1920, 2012).

diversa giustificazione².

² Nel dettaglio: nel parere sull'**A.C. 1326**, *Legge di delegazione europea*, si richiama la complessità dell'intervento legislativo; nel parere sull'**A.C. 1154**, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, vi è un richiamo all'urgenza definito "non congruo"; nel parere sull'**A.C. 1836**, *Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre*, si dà conto del fatto che "il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che "Per ciascuna direttiva europea è stata effettuata l'AIR a livello europeo" e che "In relazione alla natura e all'ambito delle disposizioni del presente disegno di legge, si opererà la valutazione dell'impatto regolatorio in fase di predisposizione dei singoli decreti legislativi di recepimento delle direttive nell'ordinamento interno, in attuazione della presente legge di delegazione; inoltre, comunque, gli stessi decreti legislativi saranno sottoposti al successivo monitoraggio previsto dalle procedure concernenti la VIR"(valutazione di impatto della regolamentazione"; nel parere sull'**A.C. 1864**, *Legge europea 2013-bis*, analogamente, si dà conto che "il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che: "Nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate, coerenti con le osservazioni e le specifiche richieste di modifica delle disposizioni nazionali rappresentate dalla Commissione europea. [...]" e che, "Successivamente all'entrata in vigore della legge, si potrà procedere allo svolgimento della VIR [verifica di impatto della regolamentazione] sulle normative oggetto di modifica, con specifica considerazione degli effetti derivanti dalle misure anti infrazione".

4.4. Profili trattati nella circolare ed ulteriori aspetti di formulazione tecnica dei testi normativi

4.4.1. Profili trattati nella circolare

Dei **39** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **36** si riferiscono a profili trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, come risulta dalla seguente tabella.

| Pareri riguardanti aspetti trattati nella circolare | 36 su 39 | |
|--|-----------------|--------|
| Norme di interpretazione autentica | 7 | 17,95% |
| Deroghe | 12 | 30,77% |
| Abrogazioni | 4 | 10,26% |
| Richiami generici, imprecisi o errati | 23 | 58,97% |
| Incidenza su fonti secondarie | 13 | 33,33% |
| Redazione del testo | 26 | 66,67% |
| Titolo e rubriche | 5 | 12,82% |
| Modifiche non testuali | 28 | 71,79% |

Dalla tabella emergono con evidenza talune problematiche strutturali della produzione legislativa, che appare:

- ◆ non sempre curata nella formulazione (ne sono spie la ricorrenza di questioni relative alla redazione del testo,

ovvero la chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati);

- ◆ sempre più complessa e di difficile interpretazione, anche a causa delle numerose modifiche non testuali a previgenti disposizioni normative;
- ◆ condizionata da un alto numero di disposizioni derogatorie, che talora accompagnano perfino la definizione della disciplina generale, cui si deroga nel momento stesso in cui viene dettata;
- ◆ sempre più intrecciata con le fonti di rango subordinato, in forza di due fenomeni tra loro correlati: le modifiche a fonti secondarie apportate con fonti di rango primario; la previsione di provvedimenti non sempre facilmente riconducibili al sistema delle fonti per modificare atti legislativi (cosiddetta delegificazione spuria). Nel presente paragrafo ci si limita al primo aspetto; il secondo verrà trattato nei paragrafi relativi alla legge n. 400 del 1988 e al coordinamento con la normativa di rango costituzionale.

La [tabella 2](#) indica nel dettaglio gli aspetti trattati nella circolare che costituiscono oggetto di singoli pareri espressi dal Comitato.

4.4.2. Ulteriori aspetti di tecnica legislativa

Oltre ai profili trattati nella circolare, il Comitato presta attenzione ai seguenti aspetti:

- ◆ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ◆ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;

◆ presenza di preamboli introduttivi privi di portata normativa e di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

| Pareri contenenti rilievi ulteriori non presenti nella Circolare | | |
|---|-----------|--------------|
| Modifica di norme recenti | 7 | 17,9% |
| Norme descrittive, ricognitive, programmatiche | 17 | 43,6% |
| Preamboli | 1 | 2,6% |
| Stratificazione normativa | 7 | 17,9% |
| Regole e Deroghe | 1 | 2,6% |
| Efficacia disp. abrogate o modificate | 5 | 12,8% |
| Proroga di disposizioni transitorie | 6 | 15,4% |
| Disposizioni transitorie, speciali, temporanee | 10 | 25,6% |

La [tabella 3](#) riporta i profili ulteriori a quelli trattati nella circolare che costituiscono oggetto dei singoli pareri.

Rimandando per il dettaglio alle schede relative a tutti i pareri espressi nel periodo di riferimento, che saranno allegate al presente rapporto, anche in formato elettronico, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione di carattere generale sugli aspetti appena segnalati.

Talune tendenze di tecnica legislativa manifestatesi nella parte finale della scorsa legislatura si ripresentano anche nei primi

mesi di quella in corso e costituiscono oggetto di attenzione da parte del Comitato. Sono quattro i fenomeni di particolare interesse in questa fase:

- una accentuata volatilità di diverse disposizioni, in ambiti nei quali si procede o in via incrementale e/o per successivi aggiustamenti, che producono talora una stratificata situazione normativa, non sempre corredata degli opportuni coordinamenti;
- la previsione di discipline a carattere temporaneo, transitorio o sperimentale, poi magari di volta in volta prorogate;
- la redazione – a corredo delle parti precettive – di parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio, che indicano contesto e finalità, talora in stile quasi colloquiale.

4.4.2.1. Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento

Come risulta dalla [tabella 3](#), sono molti i pareri che si soffermano sui temi collegati della modifica di norme di recente approvazione, della stratificazione normativa e del mancato coordinamento con la normativa vigente. Con riguardo al primo profilo, il Comitato ribadisce ogni volta che si integra così “una modalità di produzione normativa non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente”.

In relazione al secondo profilo, taluni temi appaiono oggetto di ripetuti interventi normativi. Tra tutti, si segnala il parere sul decreto-legge n. 151/2013, che fa riferimento alla stratificazione normativa cumulatasi anche in tempi molto recenti, in materia di attestazione energetica degli edifici e di EXPO 2015 (punti [3](#) e [4](#) della Scheda [36](#)).

Con riguardo al terzo profilo, i casi più problematici si verificano quando si sovrappongono disposizioni tra loro

analoghe ma parzialmente divergenti: è quanto avvenuto, per esempio, con l'articolo 1, comma 12-*bis* del decreto-legge n. 133/2013 (A.C. 1941), che, in materia di sanzioni ed interessi nel caso di insufficiente versamento della seconda rata dell'IMU 2013, si è sovrapposto all'articolo 1, comma 728, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014). Il Comitato ha posto una specifica [condizione](#) ([Scheda 29, punto 3](#)).

4.4.2.2. Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio

Sono relativamente numerosi i provvedimenti che contengono o prorogano discipline a carattere temporaneo, transitorio o sperimentale ovvero che prevedono meccanismi, talora particolarmente complessi, di deroga al diritto vigente.

Il tema più interessante, in questa chiave, è quello riguardante le gestioni commissariali, che, tra l'altro, comporta due deroghe significative a disposizioni di carattere generale:

- ◆ le procedure di nomina dei commissari sono spesso previste in deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2 della legge n. 400/1988 (decreto del presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri) e, talora, al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge n. 13/1991 (tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati nella forma dei decreti del Presidente della Repubblica) ([Scheda n. 5](#));
- ◆ la proroga di gestioni commissariali e di stati di emergenza che durano da molti anni è deliberata in deroga al divieto di proroga di tali gestioni disposto dall'articolo 3, comma 2 del decreto-legge 15 maggio

2012, n. 59³. Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 136/2013 si annota che esso, “all’articolo 5, comma 5, nel prorogare le due gestioni commissariali sopra indicate, che risalgono – rispettivamente – al 2010 ed al 2006, e che già erano state prorogate con il decreto-legge n. 1 del 2013, reca un’ulteriore deroga al divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali disposto dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante misure volte al riordino della Protezione civile, il quale è stato derogato, a distanza di un anno e mezzo dalla sua introduzione, già numerose volte (si vedano, da ultimo, i decreti-legge nn. 1 e 43 del 2013)».

A titolo esemplificativo, la gestione commissariale della galleria Pavoncelli, afflitta da problemi di vulnerabilità sismica, risale al DPCM in data 16 ottobre 1998 ed è stata prorogata fino al 31 marzo 2014 dall’articolo 4 del decreto-legge n. 43/2013 ([Scheda n. 7, punto 4](#)).

Particolarmente interessante con riguardo sia a discipline di carattere temporaneo o sperimentale o comunque soggette a condizioni sia ai meccanismi derogatori, è il parere sul decreto-legge n. 76/2013 (A. C. 1458), nel quale il Comitato:

- nelle premesse si sofferma sulla “presenza di discipline che talvolta vengono enunciate, ma la cui applicazione risulta subordinata a futuri interventi di riprogrammazione finanziaria (articolo 3, comma 1) o alla decorrenza di un termine (articolo 10, comma 3), oppure sono qualificate come aventi natura sperimentale, anche in ragione delle attuali disponibilità finanziarie o della necessità di adottare futuri interventi di riordino (articolo 1, comma 1; articolo 2, comma 6,

³ “Le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e comunque non oltre il 31 dicembre 2012”).

articolo 5, comma 1), oppure come destinate a operare in via provvisoria, nelle more dell'adeguamento di un certo settore dell'ordinamento (articolo 7, comma 6) o sino al verificarsi di un evento futuro, rappresentato dalla realizzazione di un adempimento (articolo 10, comma 1)”;

- ha formulato una condizione finalizzata a dipanare il “complesso e farraginoso meccanismo di deroga di norme legislative” previsto in materia di apprendistato, “cui concorrono atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico, che risultano tra di loro inestricabilmente intrecciati – prevedendo i diversi livelli di intervento in modo coerente con il sistema delle fonti e del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. La premessa (punto [5](#) della Scheda n. [14](#)) si diffonde sul punto.

Nel parere sul decreto-legge n. 126/2013, poi decaduto (A.C. 1906), il Comitato:

- nella premessa (punto [6](#) della Scheda n. [27](#)) segnala numerose disposizioni a carattere transitorio;
- formula quindi una specifica raccomandazione, finalizzata ad evitare “il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”.

Identica raccomandazione è ripetuta nel parere sul decreto-legge n. 150/2013 (A.C. 2027) ([Scheda 34](#)).

4.4.2.3. Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio

Il ricorso a preamboli esplicativi e a periodi privi di contenuto immediatamente precettivo, in quanto si limitano a dare indicazioni di contesto, descrittive, ricognitive, di principio o programmatiche, ha trovato notevole diffusione a partire dal decreto-legge n. 70/2011, nella scorsa legislatura.

In questa legislatura, si segnala, a titolo esemplificativo, l'articolo 37, comma 5 del decreto-legge n. 69/2013, il quale, riecheggiando formulazioni di analogo tenore e di valenza programmatica già presenti nei decreti-legge n. 138/2011 e nn. 1 e 5 del 2012 (rispettivamente, articolo 3, comma 1; articolo 1, comma 2; articolo 12, comma 2), dichiara che le attività di sperimentazione volte alla semplificazione amministrativa “non sono soggette a limitazioni, se non quando sia necessario tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà e la dignità dell'uomo e l'utilità sociale, il rispetto della salute, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale”.

Nel parere su tale decreto il Comitato ha formulato una specifica [raccomandazione](#) (si veda il punto [6](#) della Scheda [8](#)), segnalando che tali previsioni, oltre ad accrescere le dimensioni degli atti normativi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nei quali sono inserite.

4.5. Sistema delle fonti

Il Comitato ha sempre dedicato una grande attenzione nei suoi pareri agli aspetti critici legati al sistema delle fonti, analizzando:

- ◆ i rapporti tra le fonti del diritto;
- ◆ il coerente utilizzo delle fonti;
- ◆ la sovrapposizione di fonti;
- ◆ la previsione di adempimenti particolari;
- ◆ gli intrecci con altri atti, in particolare con altri decreti-legge in corso di conversione.

La tabella seguente mostra in maniera eloquente la frequenza con la quale il Comitato si è soffermato su tali problematiche.

| Sistema delle fonti: pareri con notazioni rispetto al totale | | |
|---|-----------|--------------|
| Incidenza su fonti subordinate | 14 | 35,9% |
| Rapporti tra le fonti primarie del diritto | 3 | 7,7% |
| Delegificazione spuria | 9 | 23,1% |
| Coerente utilizzo delle fonti normative | 15 | 38,5% |
| DM non regolamentari | 3 | 7,7% |
| DPCM con contenuto normativo | 10 | 25,6% |
| Sovrapposizione di fonti normative | 6 | 15,4% |
| Adempimenti | 8 | 20,5% |
| Intreccio con DL in corso di conversione | 5 | 12,8% |

La [tabella 4](#) illustra nel dettaglio i pareri espressi dal Comitato sugli specifici aspetti.

Ne emerge un quadro nel quale il sistema delle fonti appare soggetto a mille fughe e deroghe, che denotano talora una buona dose di creatività e fantasia da parte del legislatore, anche nella costruzione di procedure complesse e della correlata previsione di regimi transitori (necessari *medio tempore* proprio per la complessità delle procedure previste).

I fenomeni più radicati nel tempo possono essere semplicemente richiamati per memoria.

1. Nei rapporti con le fonti subordinate il legislatore mostra di volta in volta attitudini anche opposte tra di loro:
 - ne invade il campo, novellando o modificando in maniera indiretta tali fonti o, all'opposto, demanda ad atti atipici la possibilità di derogare a norme di rango legislativo o di modificarle⁴;
 - si rifugia in decreti ministeriali dei quali precisa la natura non regolamentare⁵;
 - ricorre spesso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri come fonte intermedia tra i regolamenti ministeriali ed i regolamenti governativi (da emanare con DPR), andando oltre le previsioni della legge n. 400 del 1988⁶.

2. Si interviene con fonte legislativa nelle more dell'adozione di atti regolamentari, talora previsti da molti anni: il parere

⁴ In questi casi, generalmente, il Comitato pone condizioni soppresive; per esempio, nel parere sull'A.C. 2027 (decreto-legge n. 150/2013, "mille proroghe"), è posta la seguente condizione «al comma 6 dell'articolo 1, si sopprima la disposizione contenuta al terzo periodo, tenuto conto che essa assegna ad un atto di natura politica, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione».

⁵ La fuga dal regolamento si deve sia a tentativi di velocizzazione delle procedure (con l'obiettivo di evitare il controllo del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti), sia alla necessità di superare il vincolo imposto dall'articolo 117, sesto comma, primo periodo della Costituzione, in base al quale lo Stato può esercitare la potestà regolamentare soltanto nelle materie di legislazione esclusiva. Nel caso di previsione di decreti di natura non regolamentare, il Comitato ribadisce costantemente che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «un atto statale dalla indefinibile natura giuridica» e che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare».

⁶ In questo caso si ripete di parere in parere la considerazione che tale circostanza «non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)».

sull'**A.C. 1574** (decreto-legge n. 104/2013, istruzione, università e ricerca) evidenzia una disposizione che agisce “*nelle more dell'adozione*” di un regolamento che, a distanza di quasi 14 anni dalla sua previsione, non risulta ancora emanato: «il decreto legge, all'articolo 19, comma 2, che interviene in tema di rinnovo dei contratti a tempo determinato del personale docente nelle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, agisce “*nelle more dell'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508*”, che non risulta tuttavia ancora emanato;» ([Scheda n. 19, punto 6](#)).

3. Si prevede un decreto legislativo e, nelle more della sua emanazione, un regime transitorio fondato su un atto di rango secondario: nel parere sull'**A.C. 1542-A** (disegno di legge governativo sulle città metropolitane) il Comitato segnala che «il provvedimento all'esame, all'articolo 15, comma 8, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disporre “*in via transitoria, in attesa dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 10*” la disciplina di alcuni aspetti che il successivo comma 10 affida, appunto, ad una fonte di rango primario, quale il decreto legislativo, e delineando così una procedura di cui andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti;». Ne consegue una [condizione](#) ([Scheda n. 24, punto 8](#)).
4. Nei rapporti con le fonti di rango primario, talora si anticipano i contenuti di altre leggi ([Scheda n. 1, punto 9](#)); si anticipa l'adozione di un decreto-legge, “del quale si prefigurerebbero – sin d'ora e in via legislativa – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà” ([Scheda 25, punto 8-bis](#)); si configura una sorta di cedevolezza delle leggi statali rispetto a quelle regionali, «senza però che le formulazioni utilizzate siano

di immediata comprensione». Ne consegue una [condizione \(Scheda n. 24, punto 6\)](#).

5. Talora, infine, i decreti-legge si intrecciano con altri in corso di conversione: in questi casi il Comitato annota che «da tale circostanza consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile» (pareri sugli **A.C. 1012** (decreto-legge n. 54/2013, IMU - [Scheda n. 3, punto 4](#)); **1574** (decreto-legge n. 104/2013, istruzione, università e ricerca - [Scheda n. 19, punto 2](#)); **1628** (decreto-legge n. 91/2013, beni culturali - [Scheda n. 20, punto 2](#)); **1690** (decreto-legge n. 120/2013, finanza pubblica e immigrazione - [Scheda n. 23, punto 5](#)) **1920** (decreto-legge n. 145/2013, “destinazione Italia” - [Scheda n. 30, punto 4](#)).

Nel citato parere sul disegno di legge C. 1542-A, il Comitato annota con *self restraint* che «il testo all'esame contiene talune disposizioni che, pur ponendo questioni che attengono al corretto uso delle fonti del diritto, sono tuttavia riconducibili a valutazioni di legittimità costituzionale, le quali esulano dunque dall'ambito di competenza del Comitato per la legislazione (ad esempio, l'articolo 11, comma 2, secondo periodo, stabilisce che le regioni riconoscono alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri “forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione”, riecheggiando – con norma di rango ordinario – quanto l'articolo 116, terzo comma della Costituzione già prevede in relazione al riconoscimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle

regioni ordinarie; analogamente, l'articolo 15, comma 1-*bis*, lettera *b*), nell'affidare a tali province interamente montane e confinanti la “cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale e enti territoriali di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti”, riecheggia parzialmente – con norma di rango ordinario – quanto l'articolo 117, ultimo comma della Costituzione prevede per le Regioni (“*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*”)» ([Scheda n. 24, punto 9](#)).

4.6. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **20** pareri sui **39** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988, a testimonianza dell'attenzione posta dal Comitato sul sistema delle fonti.

Si tratta di **17** pareri espressi su disegni di legge di conversione e di **3** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione.

La tabella che segue dà conto dei richiami alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 operate dai pareri espressi nel periodo di riferimento.

***Gli articoli della legge n. 400/1988 richiamati
nei pareri del Comitato***

| Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988 | | |
|---|-------------|--------------------------------------|
| Riferimento normativo | Num. pareri | % rispetto al totale dei pareri resi |
| art. 11, co. 2 Comm. straord. di Gov. | 3 | 7,69% |
| art. 13-bis Chiarezza testi normativi | 1 | 2,56% |
| art. 15, co. 2, a) Deleghe in DL | 1 | 2,56% |
| art. 15, co. 2, e) Disp. illegittime Corte Cost. | 1 | 2,56% |
| art. 15, co. 3 Immed. applicazione | 9 | 23,08% |
| art. 17, co. 1 Reg. esec., att. integ., indep. (DPR) | 2 | 5,13% |
| art. 17, co. 2 Reg. delegif. (DPR) | 7 | 17,95% |
| art. 17, co. 3 Reg. settoriali (DM) | 3 | 7,69% |
| art. 17, co. 4-bis Org. Uffici e Ammin. | 1 | 2,56% |
| art. 17 in generale Regolamenti | 3 | 7,69% |

La [tabella 5](#) dà conto nel dettaglio dei richiami alla legge n. 400/1988 contenuti nei singoli pareri espressi dal Comitato. Rimandando come sempre alle schede per l'analisi di dettaglio, mi limito in questa sede ad una rapidissima ricognizione:

◆ il tema della nomina dei commissari straordinari di Governo è stato già affrontato nel paragrafo relativo ai regimi derogatori;

◆ l'articolo 13-*bis*, sulla chiarezza dei testi normativi, è stato invocato dal Comitato – sia nelle premesse sia nella conseguente condizione – una sola volta, in presenza di una disposizione – l'articolo 7, comma 6 – elaborata in forma di concatenazione di richiami normativi, senza alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono (parere sull'**A.C. 1458** - decreto-legge n. 76/2013, occupazione e IVA - [Scheda n. 14, punto 7](#));

◆ con riguardo ai limiti di contenuto ed all'immediata applicazione dei decreti-legge, i casi più eclatanti concernono:

- l'introduzione nel disegno di legge di conversione di disposizioni incidenti su deleghe, puntualmente oggetto di condizioni soppressive da parte del Comitato, con la doppia motivazione che «l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che, con specifico riferimento all'introduzione di norme che incidono sui termini di esercizio di deleghe legislative, tale circostanza, per costante giurisprudenza del Comitato, integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *a*), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto legge, “*conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione*”, interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite» (parere sull'**A.C. 1906** - decreto-legge n. 126/2013, finanza di regioni ed enti locali, decaduto - [scheda n. 27, punto 2](#));

- la salvezza di provvedimenti adottati in attuazione di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale (parere sull'**A.C. 1540** - decreto-legge n. 91/2013, femminicidio e province - [scheda n. 16, punto 2](#) e conseguente [condizione](#));

- la formulazione di due raccomandazioni di identico tenore relative al “rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i

limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare del requisito di immediata applicabilità delle norme recate nei decreti-legge ([schede 8, punto 8; 30, punto 5](#));

◆ con riguardo all'articolo 17: già ho accennato alla fuga dal regolamento, che si sostanzia nel ricorso a fonti atipiche come gli atti qualificati di natura non regolamentare o i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei ministri di settore e – non di rado – con l'intervento consultivo di altri soggetti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata, parti sociali); altri macrofenomeni sono:

- il ricorso a decreti direttoriali in luogo di fonti secondarie (link a **A.C. 1197** (decreto-legge n. 43/2013, Piombino, Expo2015) [scheda n. 7, punto 15](#));

- la cosiddetta “delegificazione spuria”, cioè l'attribuzione della facoltà di intervenire su materie disciplinate dalla legge a fonti diverse dai regolamenti di delegificazione ovvero con procedure diverse rispetto a quelle definite dal comma 2 dell'articolo 17 (pareri sull'**A.C. 1248** - decreto-legge n. 69/2013, “fare” - [scheda n. 8, punti 15 e 16](#), sull'**A.C. 1865** - disegno di legge di stabilità 2014 - [scheda n. 25, punti 15 e 16](#), sull'**A.C. 1920** - decreto-legge n. 145/2013, “destinazione Italia” - [scheda n. 30, punti 7 e 9](#)). Con specifico riguardo ai regolamenti di organizzazione dei Ministeri, una fattispecie di delegificazione spuria è rilevata nel parere sull'**A.C. 2027** (decreto-legge n. 150/2013, mille proroghe - [scheda n. 34, punto 15](#)).

4.7. Profili della legislazione delegata

Sono **7** i progetti di legge contenenti disposizioni di delega esaminati dal Comitato, in due dei casi sia in prima, sia in seconda lettura, per un totale di **9** pareri.

L'analisi del Comitato ha riguardato i seguenti aspetti problematici:

- ◆ La scarsa definizione dei principi e criteri direttivi. Nei due pareri sul testo unificato recante la delega fiscale (**TU 282**) il Comitato evidenzia in seconda lettura ([Scheda n. 38, punto 1](#)) l'amplificazione di tale problematica rispetto al testo esaminato in prima lettura ([Scheda n. 18, punto 6](#));
- ◆ la sovrapposizione tra principi, criteri direttivi ed oggetto della delega. Sempre a titolo esemplificativo, nei pareri sul citato **TU 282** (delega fiscale) e sul disegno di legge governativo sulle città metropolitane (**A.C. 1542-A**), il Comitato formula analoghe osservazioni ([Scheda n. 18, punto 5](#) e [scheda n. 24, punto 10](#)) volte ad «esplicitare i principi e i criteri direttivi di delega ivi indicati al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega»;
- ◆ le procedure di delega. In particolare, l'attenzione del Comitato si è concentrata sulla necessità di individuare termini certi e conoscibili per l'esercizio della delega, evitando tecniche di “scorrimento” di tali termini. Nel parere espresso in seconda lettura sul **TU 331** (pene detentive), il Comitato ha dovuto constatare non soltanto il mancato accoglimento della condizione formulata in proposito nel parere in prima lettura ([condizione, scheda n. 6](#)) ma l'estensione della tecnica dello scorrimento ad un'ulteriore disposizione di delega ([condizione, scheda n. 37, punto 2](#)). Analoghi rilievi circa la necessità di meglio definire i termini di delega sono presenti nel parere sul disegno di legge **C. 1154** (finanziamento ai partiti; link a [scheda n. 12, punto 5](#) e [relativa condizione](#)).

La tabella seguente dà conto della frequenza dei vari rilievi negli atti esaminati.

| Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega | | |
|--|---|---|
| Tipologia dei rilievi formulati nei pareri | N. di pareri contenenti il rilievo | % rispetto al totale dei pareri resi |
| Principi e criteri direttivi generici o mancanti | 4 | 10,26% |
| Sovrapposizione tra principi, criteri e oggetto della delega | 3 | 7,69% |
| Procedure di delega | 5 | 12,82% |

La [tabella 6](#) dà conto nel dettaglio dei singoli pareri del Comitato.

4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

Il tema della omogeneità/eterogeneità dei contenuti dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato ha sempre ricevuto particolare attenzione con specifico riguardo ai disegni di legge di conversione, anche in relazione al rispetto dell'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, in base al quale «*il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*».

D'altra parte, proprio alcuni dei disegni di legge di conversione sono i provvedimenti che appaiono più problematici da questo punto di vista. E' anche significativo che il periodo di riferimento del presente rapporto si collochi a valle della sentenza n. 22 del 2012 e coincida, nella sua parte finale, con la pubblicazione della sentenza n. 32 del 2014.

Nei pareri trovano posto, lungo il crinale eterogeneità/omogeneità, molteplici definizioni, la cui distinzione è talora impercettibile:

- ◆ dei provvedimenti dei quali il Comitato ha evidenziato un alto grado di eterogeneità: **7** presentano un “contenuto eterogeneo”⁷; **3** hanno un contenuto “estremamente vasto e complesso”; **1** ha un contenuto “estremamente vasto ed articolato”; **1** ha un contenuto “complesso ed articolato”;

- ◆ in **1** parere il contenuto viene definito “disomogeneo con finalità univoca”; pari giudizio si evince indirettamente anche nelle premesse di altri **2** pareri;

- ◆ “parzialmente omogeneo” è il contenuto rilevato da **1** altro parere;

- ◆ “tendenzialmente omogeneo” è il contenuto rilevato da **1** altro parere, sul **TU 282** (testo unificato parlamentare 282, delega fiscale);

⁷ Sull'A.C. 1248 il Comitato ha rilevato nel parere un contenuto “estremamente vasto e complesso”, mentre sull'A.C. 1248-B, come modificato dal Senato, il parere ha rilevato un contenuto “eterogeneo”.

◆ “sostanzialmente omogeneo” è il contenuto di **5** provvedimenti; in **1** ulteriore parere tale classificazione non è esplicitata ma si evince dal contesto;

◆ “**omogeneo**” è il contenuto rilevato in **13** pareri, dei quali **8** relativi a disegni di legge di conversione;

◆ “**ampiamente modificato**” è definito il contenuto dell’**A.C. 676-B**, in seguito alla lettura presso l’altro ramo del Parlamento ([Scheda 4](#)); l’**A.C. 676**, esaminato in prima lettura dalla Camera, rientrava tra quelli il cui contenuto era stato definito “sostanzialmente omogeneo”;

◆ in **1** parere, quello sull’**A.C. 1865** (disegno di legge di stabilità 2014), il Comitato ha osservato come spetti alle Presidenze delle Assemblee parlamentari il vaglio del contenuto delle disposizioni del **disegno di legge di stabilità**: «il disegno di legge di stabilità contiene, in ragione della funzione ad esso attribuita dalla normativa vigente, disposizioni che incidono su diversi settori dell’ordinamento nell’ottica della manovra di finanza pubblica; peraltro, i Regolamenti parlamentari disciplinano in modo specifico il vaglio, affidato alle Presidenze di Assemblea, volto ad accertare che il disegno di legge di stabilità non contenga disposizioni estranee al suo oggetto e che rispetti le prescrizioni, presenti nella legislazione vigente, relative al suo contenuto proprio» (si veda la **scheda n. 25, punto 1**).

Non sono mancate, anche su questo aspetto, le raccomandazioni (parere sull’**A.C. 1012**, decreto-legge n. 54/2013, IMU; [scheda n. 3, punto 1](#)).

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, ha effettuato espliciti richiami allo **Statuto del contribuente** in **3** pareri relativi a due decreti-legge ed al disegno di legge di stabilità. Nei primi due pareri (su decreti-legge), ha segnalato:

◆ una deroga implicita all'articolo 3, comma 1, secondo periodo della legge n. 212 del 2000, in base al quale “*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*”» ([Scheda n. 14, punto 6](#));

◆ una disposizione di interpretazione autentica, in materia tributaria, con effetti retroattivi, in deroga all'articolo 1, comma 2 della legge n. 212/2000 ([Scheda n. 33, punto 4](#)).

Nel parere sull'**A.C. 1865** (disegno di legge di stabilità 2014) il Comitato ha evidenziato come il problema si ponesse in un **adempimento** previsto: «il disegno di legge, al comma 385, prevede l'adozione, entro il 31 gennaio 2014, di provvedimenti normativi, anche in deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, di razionalizzazione delle detrazioni per oneri sostenuti dal contribuente per i quali è prevista una detrazione dall'imposta lorda del 19 per cento», peraltro prefigurando, come già segnalato, il ricorso ad un decreto-legge; ne è derivata una articolata condizione, volta a rendere autoapplicative le disposizioni di cui ai commi 385 e 386 ([condizione](#)).

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

13 dei **39** pareri resi dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione. In qualche caso il Comitato, pur rimanendo nell'ambito delle proprie competenze, segnala particolari criticità in relazione al rispetto dei principi costituzionali. Oltre ai casi per così dire "classici", in cui si invoca l'articolo 77, secondo comma della Costituzione con riguardo al limite di contenuto dei decreti-legge (3 pareri), appaiono particolarmente interessanti i pareri nei quali si fa riferimento al rispetto delle riserve di legge:

- due pareri si soffermano su fattispecie di delegificazione spuria riguardanti la riserva di legge in materia tributaria disposta dall'articolo 25 della Costituzione ([Scheda n. 25, punto 16](#); [Scheda n. 27, punto 10](#)), formulando analoghe condizioni ([condizione](#) nella scheda 25 e [condizione](#) nella scheda 27);

- il parere sul disegno di legge di stabilità 2014 si sofferma su una disposizione di interpretazione autentica, dotata quindi di efficacia retroattiva, in una materia coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 25, secondo comma della Costituzione, segnalando la necessità che «l'eventuale portata retroattiva della disposizione non collida con l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» ([Scheda n. 25, punto 9](#));

- il parere sul decreto-legge n. 150/2013 si sofferma infine sulla riserva di legge prevista dall'articolo 95, terzo comma della Costituzione ([Scheda n. 34, punto 15-bis](#)), formulando la seguente condizione: «al comma 6 dell'articolo 1, si sopprima altresì la disposizione contenuta al terzo periodo, tenuto conto che essa assegna ad un atto di natura politica, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da

riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione».

Il parere sul decreto-legge n. 151/2013 affronta invece il tema della reiterazione in rapporto alla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 ed alla peculiarità del caso di specie: il decreto-legge n. 126/2013, a seguito del passaggio al Senato in prima lettura, presenta un contenuto definito dal Comitato “estremamente vasto e articolato”, visto che ai due articoli contenuti nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri sono stati aggiunti 10 altri articoli e 67 commi aggiuntivi. Il Governo, alla Camera, dapprima pone la fiducia su questo testo per poi rinunciare alla conversione, proprio a causa del contenuto estremamente dilatato, sul quale si appunta l'attenzione del Presidente della Repubblica, che, in una lettera in data 27 dicembre 2013 indirizzata al presidente del Consiglio, giudica in questo caso possibile una parziale reiterazione: “ove ad una richiesta di riesame dei contenuti di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica ovvero all'impossibilità di procedere alla sua conversione a causa dei rilievi avanzati dallo stesso, ne consegua la decadenza, potrebbe procedersi comunque ad una parziale reiterazione dei contenuti del provvedimento decaduto, purché essa tenga conto dei motivi posti alla base della richiesta avanzata dal Capo dello Stato”.

Il passo della lettera del presidente della Repubblica è citato nel parere sul decreto-legge n. 151/2013, che pur rilevando la presenza nel preambolo del decreto-legge stesso il riferimento a “*nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità rispetto alla originaria deliberazione di alcune disposizioni*”, osserva che “non sono tuttavia esplicitati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione, ancorché, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al divieto di reiterazione dei decreti-legge”. Il Comitato segnala tuttavia, a giustificazione della reiterazione, la

richiamata lettera del Capo dello Stato ([Scheda n. 36, punto 2](#)),
senza formulare rilievi.

4.11. *La giurisprudenza della Corte costituzionale*

Come già accennato, il primo turno di presidenza del Comitato nella XVII legislatura si è svolto a valle dell'importante sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, sulla eterogeneità dei decreti-legge (citata in 4 pareri) e la sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32, depositata il 25 febbraio 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 marzo 2014, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies-ter* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, “in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione” in quanto detti articoli, introdotti in sede di conversione del decreto “In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall’art. 77, secondo comma, Cost.,” per “l’assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge” devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi, integrando con ciò un vizio procedurale.

Si tratta di una sentenza di indubbia importanza, pubblicata il giorno precedente la fine del turno di presidenza del sottoscritto e che mi auguro possa dispiegare pienamente i suoi effetti già nell'immediato futuro, ponendo rimedio a quella dilatazione dei contenuti dei decreti-legge che ne costituisce una delle maggiori criticità.

V. CONCLUSIONI

Come già accennato nelle premesse, la XVII legislatura fa seguito al periodo finale della XVI, contrassegnato da un Governo di natura tecnica, che, di fronte al perdurare della crisi economico-finanziaria, ha fatto ricorso a decreti-legge dai contenuti molto ampi e contenenti la previsione di numerosi adempimenti, che a tutt'oggi hanno trovato attuazione soltanto in maniera parziale.

I primi mesi della legislatura, se non segnano particolari miglioramenti dal punto di vista della scrittura dei testi e della stratificazione normativa, fanno però registrare provvedimenti generalmente più circoscritti e più autoapplicativi, segno evidente che Governo e Parlamento hanno iniziato ad affrontare talune delle patologie che affliggono il sistema. La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, da ultimo citata, potrà senz'altro contribuire ad una razionalizzazione nell'uso della decretazione d'urgenza.

Chiave di volta per dare risposta alle patologie potrebbe essere rappresentata da un cresciuto ruolo del Comitato per la legislazione, riconosciutogli anche dalle riforme regolamentari in itinere. Su tali riforme, ho considerato opportuno promuovere una discussione informale in seno al Comitato, al cui esito ho indirizzato una lettera alla Presidente della Camera.

Nel periodo iniziale della legislatura, il Comitato ha comunque proseguito la prassi già avviata nella precedente di accompagnare i pareri con la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno.

L'auspicio è che nel clima riformatore che sta finalmente interessando il Paese e le istituzioni, si ponga particolare attenzione ai temi della qualità della legislazione, che sono decisivi anche nell'ottica della crescita del Paese: un Paese con regole più certe, più facilmente conoscibili ed applicate è senz'altro un Paese migliore per i suoi cittadini e per gli stranieri.

VI. TABELLE

| Tabella 1 - La tipologia dei rilievi contenuti nei pareri | | | | | |
|--|-------------|--------------|--------------|---------------------------|---|
| AC | Oss. | Cond. | Racc. | Forma Atto | Note |
| 676 | SI | SI | NO | DL 2013/35 | 2 Condizioni, 6 Osservazioni |
| 734 | SI | NO | SI | DL 2013/14 | 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1012 | SI | SI | SI | DL 2013/54 | 1 Condizione, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 676/B | SI | SI | NO | DL 2013/35 | 1 Condizione, 2 Osservazioni |
| 1139 | SI | SI | NO | DL 2013/61 | 1 Condizione, 1 Osservazione |
| TU 331 | NO | SI | NO | pdl | 2 Condizioni |
| 1197 | SI | SI | NO | DL 2013/43 | 7 Condizioni, 5 Osservazioni |
| 1248 | SI | SI | SI | DL 2013/69 | 9 Condizioni, 8 Osservazioni, 2 Raccomandazioni |
| 1260 | NO | NO | NO | DL 2013/72 | Decaduto; contenuto assorbito dal DL 69/2013 |
| 1310 | SI | SI | NO | DL 2013/63 | 3 Condizioni, 4 Osservazioni |
| 1326 | SI | SI | NO | L. di delegazione europea | 2 Condizioni, 2 Osservazioni |
| 1154 | SI | SI | NO | ddl Gov | 3 Condizioni, 5 Osservazioni |
| 1417 | NO | SI | NO | DL 2013/78 | 2 Condizioni |
| 1458 | SI | SI | NO | DL 2013/76 | 5 Condizioni, 2 Osservazioni |

| Tabella 1 - La tipologia dei rilievi contenuti nei pareri | | | | | |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------------|---|
| AC | Oss. | Cond. | Racc. | Forma Atto | Note |
| 1248-B | SI | SI | NO | DL 2013/69 | 3 Condizioni, 3 Osservazioni |
| 1540 | SI | SI | SI | DL 2013/93 | 3 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1544 | SI | SI | NO | DL 2013/102 | 2 Condizioni, 4 Osservazioni |
| TU 282 | SI | SI | NO | pdl | 3 Condizioni, 6 Osservazioni |
| 1574 | SI | SI | SI | DL 2013/104 | 3 Condizioni, 6 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1628 | SI | SI | SI | DL 2013/91 | 5 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1670 | SI | SI | SI | DL 2013/114 | 1 Condizione, 1 Osservazione, 1 Raccomandazione |
| 1682 | SI | SI | NO | DL 2013/101 | 4 Condizioni, 5 Osservazioni |
| 1690 | SI | SI | SI | DL 2013/120 | 1 Condizione, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1542-A | SI | SI | NO | ddl Gov | 12 Condizioni, 4 Osservazioni |
| 1865 | SI | SI | SI | legge di stabilità | 10 Condizioni, 7 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1885 | SI | SI | NO | DL 2013/136 | 2 Condizioni, 3 Osservazioni |
| 1906 | SI | SI | SI | DL 2013/126 | decaduto; 6 Condizioni, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1921 | SI | SI | NO | DL 2013/146 | 3 Condizioni, 3 Osservazioni |

| Tabella 1 - La tipologia dei rilievi contenuti nei pareri | | | | | |
|--|-------------|--------------|--------------|---------------------------|---|
| AC | Oss. | Cond. | Racc. | Forma Atto | Note |
| 1941 | SI | SI | SI | DL 2013/133 | 3 Condizioni, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1920 | SI | SI | SI | DL 2013/145 | 7 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 1836 | SI | SI | NO | L. di delegazione europea | 2 Condizioni, 2 Osservazioni |
| 1864 | SI | SI | NO | L. europea | 2 Condizioni, 1 Osservazione |
| 2012 | SI | SI | NO | DL 2014/4 | 3 Condizioni, 3 Osservazioni |
| 2027 | SI | SI | SI | DL 2013/150 | 4 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione |
| 2096 | SI | SI | NO | DL 2013/149 | 5 Condizioni, 4 Osservazioni |
| 2121 | SI | SI | NO | DL 2013/151 | 2 Condizioni, 5 Osservazioni |
| TU 331-B | SI | SI | NO | pdl | 2 Condizioni, 2 Osservazioni |
| TU 282-B | SI | NO | NO | pdl | 1 Condizione |
| 2149 | NO | SI | SI | DL 2014/2 | 3 Condizioni, 1 Raccomandazione |

Tabella 2. Gli aspetti della circolare oggetto dei singoli pareri

| AC | Norme di interpr. aut. | Deroghe | Abrogazioni | Richiami generici, imprecisi o errati | Incid. su fonti sec. | Redazione del testo | Titolo e rubriche | Mod. non testuali | Forma Atto |
|------------------------|------------------------|---------|-------------|---------------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|
| 676 | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | DL 2013/35 |
| 734 | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | DL 2013/14 |
| 1012 | NO | NO | NO | NO | NO | SI | SI | SI | DL 2013/54 |
| 676/B | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | DL 2013/35 |
| 1139 | NO | SI | NO | NO | NO | SI | NO | NO | DL 2013/61 |
| 1197 | NO | SI | NO | SI | SI | NO | NO | SI | DL 2013/43 |
| 1248 | SI | NO | SI | SI | SI | SI | NO | SI | DL 2013/69 |
| 1310 | NO | NO | SI | SI | SI | SI | NO | SI | DL 2013/63 |
| 1326 | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | Legge di delegazione europea |
| 1154 | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | ddl Gov |
| 1417 | NO | SI | NO | SI | SI | SI | NO | NO | DL 2013/78 |
| 1458 | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | SI | DL 2013/76 |
| 1248-B | SI | NO | NO | SI | SI | NO | NO | SI | DL 2013/69 |

Tabella 2. Gli aspetti della circolare oggetto dei singoli pareri

| AC | Norme di interpr. aut. | Deroghe | Abrogazioni | Richiami generici, imprecisi o errati | Incid. su fonti sec. | Redazione del testo | Titolo e rubriche | Mod. non testuali | Forma Atto |
|------------------------|------------------------|---------|-------------|---------------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| 1540 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | DL 2013/93 |
| 1544 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | SI | SI | DL 2013/102 |
| TU 282 | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | pdl |
| 1574 | NO | NO | NO | SI | SI | SI | SI | SI | DL 2013/104 |
| 1628 | NO | SI | NO | SI | SI | SI | NO | SI | DL 2013/91 |
| 1670 | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | SI | DL 2013/114 |
| 1682 | SI | SI | NO | SI | SI | SI | NO | SI | DL 2013/101 |
| 1690 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | DL 2013/120 |
| 1542-A | NO | NO | SI | SI | NO | SI | NO | SI | ddl Gov |
| 1865 | SI | NO | SI | SI | SI | SI | NO | SI | legge di stabilità 2014 |
| 1885 | NO | SI | NO | NO | SI | SI | SI | SI | DL 2013/136 |
| 1906 | NO | NO | NO | NO | SI | SI | NO | SI | DL 2013/126 |
| 1921 | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO | NO | DL 2013/146 |
| 1941 | SI | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | DL 2013/133 |
| 1920 | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | DL 2013/145 |

Tabella 2. Gli aspetti della circolare oggetto dei singoli pareri

| AC | Norme di interpr. aut. | Deroghe | Abrogazioni | Richiami generici, imprecisi o errati | Incid. su fonti sec. | Redazione del testo | Titolo e rubriche | Mod. non testuali | Forma Atto |
|--------------------------|------------------------|---------|-------------|---------------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|
| 1836 | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | l. di delegazione europea |
| 1864 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | l. europea |
| 2012 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | DL 2014/4 |
| 2027 | NO | SI | NO | NO | SI | NO | NO | SI | DL 2013/150 |
| 2096 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | DL 2013/149 |
| 2121 | NO | NO | NO | NO | SI | SI | SI | SI | DL 2013/151 |
| TU 331-B | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | pdl |
| 2149 | NO | SI | NO | NO | NO | SI | NO | SI | DL 2014/2 |

**Tabella 3. PROFILI ULTERIORI RISPETTO A QUELLI TRATTATI
NELLA CIRCOLARE**

| AC | Mod. norme recenti | Modifiche a norme recanti novelle | Portata normativa Norme descr, ricogn, programm. | Preamboli | Stratificazione normativa | Regole e Deroghe | Efficacia disp. abrogate o modificate | Disposizioni transitorie, speciali, temporanee | Proroga disp. transitorie | Forma Atto |
|------------------------|--------------------|-----------------------------------|--|-----------|---------------------------|------------------|---------------------------------------|--|---------------------------|-------------|
| 676 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | DL 2013/35 |
| 1012 | NO | NO | SI | SI | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/54 |
| 676/B | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/35 |
| 1139 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | | NO | DL 2013/61 |
| 1197 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | | NO | DL 2013/43 |
| 1248 | SI | NO | SI | NO | SI | NO | NO | | NO | DL 2013/69 |
| 1310 | NO | NO | SI | NO | NO | SI | NO | | NO | DL 2013/63 |
| 1326 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | ddl Gov |
| 1417 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/78 |
| 1458 | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | SI | NO | DL 2013/76 |
| 1248-B | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/69 |
| 1540 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | | SI | DL 2013/93 |
| TU 282 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | pdl |
| 1574 | SI | NO | SI | NO | NO | NO | NO | SI | NO | DL 2013/104 |
| 1628 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | | NO | DL 2013/91 |
| 1682 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/101 |

**Tabella 3. PROFILI ULTERIORI RISPETTO A QUELLI TRATTATI
NELLA CIRCOLARE**

| AC | Mod. norme recenti | Modifiche a norme recanti novelle | Portata normativa Norme descr, ricogn, programm. | Preamboli | Stratificazione normativa | Regole e Deroghe | Efficacia disp. abrogate o modificate | Disposizioni transitorie, speciali, temporanee | Proroga disp. transitorie | Forma Atto |
|------------------------|--------------------|-----------------------------------|--|-----------|---------------------------|------------------|---------------------------------------|--|---------------------------|-------------------------|
| 1690 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/120 |
| 1542-A | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | SI | NO | ddl Gov |
| 1865 | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | | SI | legge di stabilità 2014 |
| 1885 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | SI | DL 2013/136 |
| 1906 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | SI | SI | SI | DL 2013/126 |
| 1941 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | | NO | DL 2013/133 |
| 2012 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | DL 2014/4 |
| 2027 | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | SI | SI | DL 2013/150 |
| 2096 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | DL 2013/149 |
| 2121 | SI | NO | NO | NO | SI | NO | NO | SI | NO | DL 2013/151 |
| 2149 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | DL 2014/2 |

Tabella 4 – Sistema delle Fonti

| AC | Incidenza su fonti subordinate | Rapporti tra le fonti primarie del diritto | Rapporti tra fonti di uguale rango | Delegificazione spuria | Coerente utilizzo fonti normative | DM non regolamentari | DPCM con contenuto normativo | Sovrapposizione di fonti normative | Adeempimenti | Intuscolo con DL in corso di conversione | Forma Atto |
|------------------------|--------------------------------|--|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------------|--------------|--|-------------|
| 676 | NO | SI | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | NO | DL 2013/35 |
| 734 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/14 |
| 1012 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | SI | DL 2013/54 |
| 1197 | SI | NO | NO | SI | SI | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/43 |
| 1248 | SI | NO | NO | SI | SI | NO | SI | NO | SI | NO | DL 2013/69 |
| 1310 | SI | NO | NO | NO | SI | NO | NO | SI | SI | NO | DL 2013/63 |
| 1326 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | ddl Gov |
| 1417 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/78 |
| 1458 | SI | NO | NO | NO | SI | SI | SI | NO | SI | NO | DL 2013/76 |
| 1248-B | SI | SI | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO | DL 2013/69 |
| 1540 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | DL 2013/93 |
| 1544 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/102 |
| TU | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | TU 282 |

| AC | Incidenza su fonti subordinate | Rapporti tra le fonti primarie del diritto | Rapporti tra fonti di uguale rango | Delegificazione spuria | Coerente utilizzo fonti normative | DM non regolamentari | DPCM con contenuto normativo | Sovrapposizione di fonti normative | Adempimenti | Intreccio con DL in corso di conversione | Forma Atto |
|------------------------|--------------------------------|--|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------------|-------------|--|-------------------------|
| 282 | | | | | | | | | | | |
| 1574 | SI | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | SI | DL 2013/104 |
| 1628 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | DL 2013/91 |
| 1670 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/114 |
| 1682 | SI | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO | DL 2013/101 |
| 1690 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | SI | DL 2013/120 |
| 1542-A | NO | SI | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO | ddl Gov |
| 1865 | SI | NO | NO | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | legge di stabilità 2014 |
| 1885 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/136 |
| 1906 | SI | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/126 |
| 1921 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/146 |
| 1941 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2013/133 |
| 1920 | NO | NO | NO | SI | SI | SI | NO | SI | NO | SI | DL 2013/145 |

| AC | Incidenza su fonti subordinate | Rapporti tra le fonti primarie del diritto | Rapporti tra fonti di uguale rango | Delegificazione spuria | Coerente utilizzo fonti normative | DM non regolamentari | DPCM con contenuto normativo | Sovrapposizione di fonti normative | Adeempimenti | Intreccio con DL in corso di conversione | Forma Atto |
|----------------------|--------------------------------|--|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------------|--------------|--|---------------------------|
| 1836 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | l. di delegazione europea |
| 1864 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | l. europea |
| 2012 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO | DL 2014/4 |
| 2027 | SI | NO | NO | SI | SI | NO | SI | NO | NO | NO | DL 2013/150 |
| 2096 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | SI | SI | SI | NO | DL 2013/149 |
| 2121 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | DL 2013/151 |
| 2149 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | DL 2014/2 |

Tabella 5 – Richiami alla legge n. 400/1988

| AC | art. 11 | art. 13-bis | art. 15, c.2, a | art. 15, c.2, e | art. 15, c.3 | art. 17 c.1 | art. 17, c.2 | art. 17, c.3 | art. 17, c.4- bis | art. 17 in generale |
|-----------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|---|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | Comm. straord. di Gov. | Chiarezza testi normativi | Deleghe in DL | Corte Cost. | Immed. applicazione | Reg. esec., att. - integ., indep. (DPR) | Reg. delegif. (DPR) | Reg. settoriali (DM) | Org. Uffici e Ammin. | Regolamenti |
| 676 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |
| 676/E | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |
| 1139 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| 1197 | SI | NO | NO | NO | SI | SI | NO | SI | NO | NO |
| 1248 | NO | NO | NO | NO | SI | SI | SI | NO | NO | NO |
| 1310 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |
| 1417 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |
| 1458 | NO | SI | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | SI |
| 1540 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| 1544 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |

| | | | | | | | | | | |
|------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 1574 | NO | SI | NO | NO |
| 1628 | SI | NO |
| 1682 | NO | SI |
| 1542-A | NO | SI | NO | NO |
| 1865 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | SI |
| 1906 | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 1941 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 1920 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO |
| 1864 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 2027 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | NO |

| Tabella 6 - Deleghe | | | | | |
|--------------------------|---------------|---|--|---------------------|---------------------------|
| AC | Nuove Deleghe | Princ. e criteri dir. Generici/mancanti | Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega | Procedure di delega | Forma Atto |
| TU 331 | SI | SI | NO | SI | pdl |
| 1326 | SI | NO | NO | NO | l. di delegazione europea |
| 1154 | SI | NO | SI | SI | ddl Gov |
| TU 282 | SI | SI | SI | NO | pdl |
| 1542-A | SI | NO | SI | SI | ddl Gov |
| 1836 | SI | SI | NO | SI | l. di delegazione europea |
| 1864 | SI | NO | NO | NO | l. europea |
| TU 331-B | SI | NO | NO | SI | pdl |
| TU 282-B | SI | SI | NO | NO | pdl |

*VII. LA CLASSIFICAZIONE DEI PARERI
DEL COMITATO*

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|----|-----------|--------------|-------------|
|-----------|----|-----------|--------------|-------------|

| | | | | |
|------|-----|----------------------------|-----------------|---------------------------|
| 0001 | 676 | DL 35/2013 | Debiti della PA | 8/05/2013 |
|------|-----|----------------------------|-----------------|---------------------------|

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 6 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto sostanzialmente omogeneo | |
| 2 – Disciplina derogatoria del diritto vigente | Deroghe in genere puntualmente indicate. |
| 3 – Disciplina speciale | Disposizione speciale e temporanea formulata come novella di disciplina a regime. Osservazione 3 |
| 4 – Disciplina speciale | Mancata distinzione tra disciplina speciale e disciplina a regime. Osservazione 4 |
| 5 – Modifiche non testuali | Osservazione 5 |
| 6 – Richiami normativi errati | Riferimento a disposizione abrogata Condizione 1 |

| | |
|---|---|
| 7 – Immediata applicazione | Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato. Richiamo all'art. 15, c. 3, della legge n. 400/1988. |
| 8 - Coerente utilizzo delle fonti normative | Autorizzazione alla Conferenza Stato-Città ed alla Conferenza Stato-Regioni a derogare alle disposizioni del decreto-legge. Osservazione 1 |
| 9 - Rapporti tra fonti di rango primario | Disposizioni di incerta portata normativa volte a definire il contenuto eventuale della futura legge di stabilità. |
| 10 - Adempimenti | Mancata previsione di un termine per l'adozione di adempimenti. Osservazione 2 |
| 11 - Formulazione del testo | Espressioni generiche o dal significato tecnico-giuridico impreciso. Osservazione 6 |
| 12 – Formulazione del testo | Mancata indicazione della data di approvazione di risoluzione parlamentare. Condizione 2 |
| 13 - AIR e ATN | Non presenti AIR e ATN. Presente esenzione AIR. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Atti citati : Art. 15, comma 3, L. 400/1988.

1 – Premessa: «Il provvedimento – che si compone di 12 articoli, opportunamente ripartiti in 4 Capi – reca un **contenuto sostanzialmente omogeneo**, essendo volto ad introdurre una disciplina, in massima parte di carattere speciale, in materia di pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e di finanza degli enti territoriali; a tale disciplina si connettono anche talune disposizioni dettate a regime;»;

2 – Premessa: «Il provvedimento in titolo, al fine di consentire il pagamento, nel corso degli anni 2013 e 2014, dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, reca, nella maggior parte delle sue disposizioni, una **disciplina speciale e temporanea, derogatoria** del patto di stabilità interno e di numerose disposizioni in materia di finanza pubblica, in genere puntualmente indicate.»;

3 – Premessa: «Correttamente, sul piano della tecnica normativa utilizzata, il provvedimento – ogniqualvolta non introduca disposizioni a regime – **si astiene dal ricorso alla tecnica della novellazione, qualificando la normativa introdotta come normativa speciale e temporanea**. Per tali ragioni, appare invece dubbia la formulazione dell'**articolo 9, comma 1**, che novella il decreto legislativo di cui al decreto 602 del 1973, recante disposizioni a regime del Presidente della Repubblica n. sulla riscossione delle imposte sul reddito, introducendo in tale provvedimento la disciplina speciale delle compensazioni tra debiti della pubblica amministrazione maturati al 31 dicembre 2012 e crediti tributari.»; (conseguente osservazione)

4 – Premessa: «[In alcuni casi] la formulazione del testo non consente un'immediata **distinzione tra normativa speciale e normativa a regime**:

ad esempio, all'articolo 10, il provvedimento interviene in materia di tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) introducendo, al comma 2, una normativa *ad hoc* per l'anno 2013 in deroga all'articolo 14 del decreto-legge n. 201/2011 e, al comma 3, una modifica a regime al medesimo articolo 14, volta a prevedere casi di esenzione dalla tassazione; in proposito, si segnala che la formulazione dell'articolo non consente di evincere chiaramente che la disciplina di esenzione a regime si applica anche all'anno 2013, come precisato invece dalla relazione illustrativa;»;
([conseguente osservazione](#))

5 – **Premessa**: «Nei casi in cui il provvedimento si rapporta con l'ordinamento vigente introducendo **disposizioni a regime** e incidendo sull'ambito applicativo di preesistenti atti normativi, ricorre, nella maggior parte dei casi, alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, tuttavia, non provvede agli opportuni **coordinamenti con la normativa vigente**. Ad esempio, **all'articolo 3, i commi 6 e 7**, in materia di erogazione del finanziamento al Servizio sanitario regionale, fanno sistema con l'articolo 2, comma 68, della legge n. 191 del 2009, modificato in via non testuale dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge n. 95 del 2012, con il quale avrebbero dovuto essere coordinati; il **comma 4**, in materia di monitoraggio delle opere pubbliche, contiene una disposizione che fa sistema con il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229; infine, il **comma 6** introduce, nell'ambito della legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto), un nuovo articolo *5-quinquies*, in materia di esecuzione forzata delle somme dovute dallo Stato a titolo di indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata del processo, a tale fine mantenendo fermo quanto previsto dall'articolo 1, commi 294-*bis* e 294-*ter*, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed ampliando in maniera non testuale l'ambito di applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, del quale sembra peraltro riprendere i contenuti, perpetuando così la **stratificazione normativa** in materia; da ultimo, l'articolo 11, comma 2, fissa un termine per l'adozione del decreto dirigenziale previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241, senza intervenire su tale disposizione in termini di novella;»;
([conseguente osservazione](#))

6 – **Premessa**: «All'articolo 6, il **comma 3** contiene un **rinvio normativo ad una norma abrogata** (si tratta dell'articolo 18 del decreto legge n. 83 del 2012 in materia di obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, recentemente); abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013;» ([conseguente condizione](#));

7 – **Premessa**: «Il provvedimento contiene alcune **disposizioni di carattere ordinamentale** i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore: si tratta dell'articolo 9, comma 2 (che produce i propri effetti a decorrere dal 2014); dell'articolo 11, comma 2 (sempre a decorrere dal 2014) e comma 5 (a decorrere dal 2016); in relazione a tutte le succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della "**immediata applicabilità**" delle misure disposte dal decreto;»;

8 – **Premessa**: «Il provvedimento, **all'articolo 1, comma 13, quarto periodo, e all'articolo 2, comma 2, secondo periodo**, attribuisce la possibilità – rispettivamente alla Conferenza Stato-Città ed alla Conferenza Stato-Regioni – di individuare modalità di riparto delle somme necessarie per far fronte al pagamento dei debiti scaduti diverse rispetto al criterio legislativamente individuato, rispettivamente, dall'articolo 1, comma 13, secondo periodo e dall'articolo 2, comma 2, primo periodo, e **consentendo così ad atti non legislativi di derogare alle disposizioni contenute nel decreto-legge;**»; (**conseguente osservazione**)

9 – **Premessa**: «Il decreto, **all'articolo 7, comma 9**, reca una previsione della quale andrebbe verificata la **portata normativa**, essendo volta a definire il contenuto eventuale della legge di stabilità per il 2014, alla quale demanda la possibilità di autorizzare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche che hanno formato oggetto di cessione da parte dei creditori in favore di banche o intermediari finanziari, mediante assegnazione di titoli di Stato;»;

10– **Premessa**: «Il provvedimento prevede l'adozione di numerosi **adempimenti**, talora prevedendo, nelle more della relativa emanazione, una **disciplina transitoria** (a titolo esemplificativo, **all'articolo 1, il comma 3** prevede l'adozione di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 maggio 2013, mentre il **comma 5** detta una disciplina transitoria, nelle more dell'emanazione di tale decreto), ed in relazione ai quali sono previsti termini di adozione assai stringenti. Fanno tuttavia eccezione **l'articolo 5, comma 7, e l'articolo 9, comma 1**, capoverso articolo *28-quinquies*, comma 2, che non individuano un

termine per l'adozione dei provvedimenti e decreti dagli stessi previsti»;»;
([conseguente osservazione](#))

11 – [Premessa](#): «Il provvedimento adotta talune **espressioni generiche o dal significato tecnico-giuridico impreciso**; tra di esse si segnala, ad esempio, **l'articolo 4, comma 1**, laddove si fa impropriamente riferimento ai “*contratti di cui agli articoli 2 e 3*” piuttosto che agli “*adempimenti*” previsti dai suddetti articoli; **l'articolo 6, comma 1**, che reca il riferimento “ai *crediti non oggetto di cessione pro soluto*”, che dovrebbe essere più correttamente sostituito con il riferimento ai crediti ceduti “*pro solvendo*”;» ([conseguente osservazione](#))

12 – [Premessa](#): «**All'articolo 12, comma 1**, è presente un **generico riferimento** alle risoluzioni con le quali è stata approvata la relazione del Governo concernente l'aggiornamento del quadro economico e di finanza pubblica, senza indicare la data di approvazione di tali risoluzioni da parte degli organi parlamentari (2 aprile 2013);» ([conseguente condizione](#));

13 – [Premessa](#): «Il disegno di legge non è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**); nella relazione di accompagnamento, in conformità a quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, è allegata l'esenzione dall'obbligo di redigerla »;

Condizioni:

«Sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

1) **all'articolo 6, comma 3**, si sostituisca il richiamo normativo ivi contenuto recentemente abrogato all'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, dall'articolo 53, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con un richiamo a tale ultimo decreto legislativo, che ha introdotto una nuova disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; [[torna su](#)]

2) **all'articolo 12, comma 1**, che si riferisce alla “*Risoluzione di approvazione della Relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*”, si

precisi che essa è stata approvata dagli organi parlamentari in data 2 aprile 2013. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:-

1) **all'articolo 1, comma 13, quarto periodo e all'articolo 2, comma 2, secondo periodo** – che consentono ad atti non legislativi di individuare modalità di riparto delle somme necessarie per far fronte al pagamento dei debiti scaduti diverse rispetto ai criteri legislativamente stabiliti – si dovrebbe valutare la conformità delle suddette disposizioni al sistema delle fonti del diritto; [\[torna su\]](#)

2) **all'articolo 5, comma 7, e all'articolo 9, comma 1**, si dovrebbe introdurre un termine per l'adozione dei decreti ivi previsti; [\[torna su\]](#)

3) per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità della novella contenuta **all'articolo 9, comma 1**; [\[torna su\]](#)

4) per quanto detto in premessa, **all'articolo 10, commi 2 e 3**, si dovrebbe chiarire che la modifica introdotta a regime all'articolo 14, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011, trova applicazione sin dal 2013; [\[torna su\]](#)

5) si dovrebbe infine porre riparo agli ulteriori difetti di coordinamento con la normativa vigente indicati in premessa; [\[torna su\]](#)

Sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

6) **all'articolo 4, comma 1, e all'articolo 6, comma 1**, si dovrebbero sostituire le locuzioni imprecise ivi contenute con quelle più appropriate, indicate in premessa». [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|-----|----------------------------|-------------------|----------------------------|
| 0002 | 734 | DL 14/2013 | Materia Sanitaria | 14/05/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto sostanzialmente omogeneo | |
| 2 – Richiami normativi generici o imprecisi | Osservazione 2 |
| 3 – Delibere CIPE | Autorizzazione a modificare con un DM una delibera collegiale (CIPE). |
| 4 – Coordinamento interno del testo | Difetto di coordinamento all'interno dello stesso articolo in merito ad obblighi di relazione al Parlamento in capo ai Ministri Osservazione 1 |
| 5 - AIR e ATN | Presente ATN. Non presente AIR. |

Non presente in Premessa:

[Raccomandazione](#) – Efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente

Necessità di provvedere al coordinamento tra la nuova disciplina e la normativa vigente in materia di ospedali psichiatrici giudiziari (tra cui artt. 219 - 222 CP)

Rilievi

O - Osservazioni

R - Raccomandazioni

Riferimenti

Atti citati : Art. 13-*bis*, comma 1, lett. *b*), L. 400/1988.

1 – **Premessa**: «il provvedimento – che si compone di 2 articoli recanti disposizioni di carattere sostanziale – presenta un **contenuto sostanzialmente omogeneo**, intervenendo in materia di dismissione degli ospedali psichiatrici giudiziari e in materia di impiego sperimentale di medicinali a base di cellule staminali mesenchimali; entrambi gli ambiti disciplinari sono indicati nel preambolo del decreto-legge;»;

2 – **Premessa**: «sul piano dei **rapporti con l'ordinamento vigente**, il decreto-legge contiene taluni **richiami normativi generici o imprecisi**; in particolare, **all'articolo 2, il comma 2-*bis*, primo periodo**, si riferisce genericamente ai medicinali e prodotti «utilizzati in difformità alle disposizioni vigenti», mentre **il secondo periodo** demanda alle autorità competenti il compito di individuare «il centro di riferimento della sperimentazione», senza specificare se tale centro sia già previsto dalla normativa vigente ovvero costituisca una nuova previsione; infine, il **comma 2-*ter*, all'ultimo periodo**, reca un non meglio precisato riferimento alle «autorità competenti» di cui al decreto legislativo n. 191 del 2007 (dovrebbe trattarsi delle Regioni e Province autonome, in base al disposto dell'articolo 6, comma 3 del citato decreto legislativo);»;
(**conseguente osservazione**)

3 – **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 3**, nel provvedere alla copertura finanziaria del medesimo articolo, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a **rideterminare con proprio**

decreto il riparto delle risorse del Fondo sanitario 2013 **già effettuato con delibera CIPE** dell'8 marzo 2013, autorizzando così un singolo ministro a modificare una delibera collegiale già assunta dal Comitato interministeriale;»;

4 – **Premessa**: «in relazione al **coordinamento interno al testo**, il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 1, lettera d-bis**), inserita nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, introduce un obbligo di relazione al Parlamento da parte dei Ministri della salute e della giustizia sullo stato di attuazione dei programmi regionali, ancorché già il comma 2 del medesimo articolo preveda un obbligo di relazione del Ministro della salute, entro il 31 maggio 2013, sugli interventi recati dal programma presentato dalle Regioni;» (**conseguente osservazione**)

5 – **Premessa**: «il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**); esso non è tuttavia provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), **senza** che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale **esenzione** dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008»;

Osservazioni:

Sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 1) **all'articolo 1, comma 1, lettera d-bis**), e **comma 2**, si dovrebbe porre riparo al difetto di coordinamento interno al testo indicato in premessa; [[torna su](#)]
- 2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 2, commi 2-bis e 2-ter**, si dovrebbero meglio specificare i richiami normativi generici contenuti nel testo. [[torna su](#)]

Raccomandazioni:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

- 1) abbia cura il legislatore – una volta completato il procedimento di dismissione degli ospedali psichiatrici giudiziari ai sensi del combinato disposto dell'articolo 1 del presente decreto-legge e dell'articolo 3-ter del 211 del 2011 – di effettuare il necessario coordinamento tra la nuova

disciplina e le disposizioni, anche di rango codicistico (v. articoli da 219 a 222 del codice penale), che tuttora prevedono, tra le misure di sicurezza personali, gli istituti del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a case di cura e custodia; ciò anche al fine, in relazione alle disposizioni contenute nel codice penale, di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|--------------|----------------------------|
| 0003 | 1012 | DL 54/2013 | IMU | 29/05/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 1 Condizione, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| <u>1</u> – Contenuto eterogeneo | Richiamo, nella Raccomandazione, alle sentenze n. 22/2012, n. 171/2007 e n. 128/2008 della Corte costituzionale. Raccomandazione 1 |
| <u>2</u> – Modifiche non testuali | Osservazioni 1 e 3 |
| <u>3</u> – Tecnica di redazione del testo: preamboli esplicativi. | Preamboli esplicativi contenenti anche principi ispiratori di discipline future Condizione 1. |
| <u>4</u> – Intreccio con decreto-legge in corso di conversione. | Intreccio con decreto-legge n. 35/2013 (debiti PA): consegue una potenziale sovrapposizione di fonti normative |
| <u>5</u> - Coerente utilizzo delle fonti normative | Previsione di un DM che definisca criteri per l'assegnazione degli ammortizzatori sociali in deroga, con mera indicazione degli ambiti di intervento dell'adottando decreto Osservazione 2 |
| <u>6</u> – Coordinamento interno del testo: titoli e rubriche. | Mancato coordinamento tra titolo del provvedimento e rubrica dell'articolo 3. |

| | |
|----------------------|--|
| <u>Z</u> - AIR e ATN | Non presenti AIR e ATN. Presente tautologica esenzione AIR. |
|----------------------|--|

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazioni

Riferimenti

Sentenze della Corte Costituzionale nn. 22/2012; 171/2007; 128/2008.

1 – **Premessa**: «il provvedimento si compone di 4 articoli (cui si aggiunge l'articolo 5 che dispone in merito all'entrata in vigore) e reca disposizioni che intervengono su **tre distinti ambiti materiali**: quello tributario (sul quale incidono gli articoli 1 e 2, in materia di imposta municipale propria); quello del contenimento dei costi dell'attività politica (sul quale interviene l'articolo 3 in materia di trattamenti economici dei ministri) e, infine, quello lavoristico (trattato dall'articolo 4, che, peraltro, disciplina tre distinti aspetti della materia, intervenendo in tema di ammortizzatori sociali in deroga; di contratti di solidarietà e di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato); i suddetti interventi, solo indirettamente e formalisticamente, potrebbero dirsi unificati – come afferma la relazione illustrativa – dalla finalità di affrontare “la contingente situazione economica e finanziaria e le sue conseguenze occupazionali”. Peraltro, l'intervento volto all’*eliminazione degli stipendi dei Parlamentari membri del Governo*”, pur figurando nell'intestazione del decreto-legge, non risulta menzionato nel preambolo;» (**conseguente raccomandazione**)

2 – **Premessa**: «il decreto-legge, laddove interviene sull'ordinamento vigente al fine di introdurre una disciplina di carattere temporale (riferita generalmente all'anno 2013), correttamente, sul piano della **tecnica normativa** utilizzata, si astiene dal ricorso alla tecnica della novellazione, precisando l'ambito temporale di applicazione della disciplina introdotta; alcuni **difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente** si riscontrano invece laddove il decreto-legge opera **interventi a regime**, i quali **talvolta non assumono la forma della novella**; ciò si riscontra, ad esempio, **all'articolo 3**, che dispone il divieto di cumulo tra trattamento economico dei ministri e quello loro spettante a titolo di indennità parlamentare ovvero a titolo di stipendio (qualora si tratti di dipendenti pubblici che ricoprano cariche elettive e abbiano optato per la conservazione del trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza), senza tuttavia novellare sul punto l'articolo 2 della legge n. 212 del 1952, che reca la disciplina generale in materia di trattamento economico dei ministri;»; (**conseguente osservazione**), (**conseguente osservazione**)

3 – **Premessa**: «il provvedimento si connota per il ricorso ad una **tecnica normativa** – che si rinviene in molti dei provvedimenti d'urgenza adottati nello scorcio finale della passata legislatura e riscontrabile agli **articoli 1 e 4** del decreto-legge – consistente nell'introduzione, nell'ambito dei suddetti articoli, di una sorta di **preambolo esplicativo**, nel quale, in assenza di disposizioni immediatamente precettive, vengono indicati i principi ispiratori di una successiva disciplina riformatrice (v. **articolo 1, comma 1, alinea**), ovvero dove vengono indicate, in modo esteso, le ragioni sottese all'adozione delle disposizioni in questione (v. **articolo 4, comma 1, alinea**). Parzialmente privo di un'autonoma portata normativa risulta anche **l'articolo 2**, che si compone di due periodi, il primo dei quali si limita a dettare indirizzi al legislatore per la successiva riforma dell'imposta municipale propria, mentre il secondo, facendo sistema con l'articolo 1, comma 1, alinea, individua il termine entro il quale tale riforma deve essere realizzata, pena la riapplicazione della normativa a regime;»; (**conseguente condizione**);

4 – **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 2**, interviene sul limite massimo di ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte dei Comuni, limite che è stato già modificato, con riguardo al 2013,

dall'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 35 del 2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, approvato in prima lettura alla Camera (C. 676) ed attualmente all'esame del Senato (S. 662); da tale circostanza consegue evidentemente una potenziale **sovrapposizione di fonti normative**, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile; »;

5 – **Premessa**: «il provvedimento, **all'articolo 4, comma 2**, demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e sentite le parti sociali, la determinazione dei criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente, limitandosi ad indicare gli ambiti di intervento dell'adottando decreto ed attribuendo ad una fonte secondaria del diritto il compito di stabilire i criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga anche con riferimento *“ai limiti di durata e reiterazione delle prestazioni (...) alle tipologie di datori di lavoro e lavoratori beneficiari”*;» (**conseguente osservazione**);

6 – **Premessa**: «il decreto-legge, mentre nel titolo contiene un puntuale riferimento all'“eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo”, nella **rubrica dell'articolo 3**, che disciplina la materia in questione, più genericamente ricorre alla seguente formulazione: “contenimento delle spese relative all'esercizio dell'attività politica”;»;

7 – **Premessa**: «il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né 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**;»;

Condizioni:

Sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

1) per quanto detto in premessa, **agli articoli 1, comma 1, alinea, 4, comma 1, alinea, e all'articolo 2, comma 1, primo periodo**, sia

verificata la portata normativa delle disposizioni da essi recate, contestualmente provvedendo ad unificare in un unico contesto normativo le previsioni dell'articolo 1, comma 1, alinea, e dell'articolo 2, comma 1, secondo periodo, al fine di chiarire sin dal principio il termine finale di operatività della sospensione del versamento dell'imposta municipale unica nel caso di mancata adozione della riforma di cui all'articolo 1; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 3, comma 1** – che interviene sul trattamento economico dei membri del Governo – si dovrebbe riformulare la disposizione ivi contenuta in termini di novella all'articolo 2 della legge n. 212 del 1952, che reca la disciplina generale della materia; [\[torna su\]](#)
- 2) **all'articolo 4, comma 2** – che demanda ad un decreto ministeriale la determinazione dei criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente, limitandosi ad indicare gli ambiti di intervento dell'adottando decreto – valutino le Commissioni, anche alla luce del quadro normativo vigente, se non sia opportuno integrare la disciplina di cui all'oggetto quanto meno definendone l'ambito soggettivo e quello oggettivo di applicazione; [\[torna su\]](#)
- 3) **all'articolo 4, comma 5**, che proroga in via non testuale il termine di scadenza dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, si dovrebbe riformulare la disciplina in oggetto in termini di novella a tale ultima disposizione. [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

Sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

- 1) 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*”».

[\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|-------|----------------------------|-----------------|---------------------------|
| 0004 | 676/B | DL 35/2013 | Debiti della PA | 5/06/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilevi: 1 Condizione, 2 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto ampiamente modificato | |
| 2 – Inserimento di una disposizione a carattere sostanziale nel ddl di conversione | Sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale. Richiamo all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione. Condizione 1 |
| 3 – Modifiche non testuali ed assenza di clausole di coordinamento | Introduzione di discipline decontestualizzate. |
| 4 – Proroga di termini con modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| 5 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Osservazione 2 |
| 6 - Portata normativa | Disposizione di carattere ordinamentale di dubbia portata normativa ed avulsa da un idoneo contesto normativo. |
| 7 - Portata normativa | Disposizioni prive di portata precettiva in quanto meramente descrittive o programmatiche |

| | |
|---|---|
| <p><u>8</u> – Immediata applicazione</p> | <p>Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato. Richiamo all'art. 15, c. 3, della legge n. 400/1988.</p> |
| <p><u>9</u> - Richiami normativi imprecisi o generici</p> | <p>Riferimento alla circolare, paragrafo 11, lettera e): <i>“quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento è fatto sempre all’atto che ha subito modifiche e non all’atto modificante”</i>.</p> |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Atti citati : Art. 15, comma 3, L. 400/1988.

1 – **Premessa**: «il testo del provvedimento è stato **ampiamente modificato**; [...] appare incrementato, a seguito dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il numero delle disposizioni contenute nel decreto-legge; le modifiche apportate – anche quando sono volte ad introdurre discipline a regime – insistono generalmente sugli originari ambiti materiali disciplinati dal decreto-legge, risultando pertanto connesse alla disciplina, in massima parte di carattere speciale, in materia di pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e di finanza degli enti territoriali, contenuta nel testo del decreto approvato in Consiglio dei ministri.»;

2 – **Premessa**: «l'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che, a seguito delle modifiche ad esso apportate nel corso dell'esame al Senato, contiene, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore (rispettivamente, commi 1 e 3), una **disposizione di carattere sostanziale (comma 2)**, il cui contenuto **non appare riconducibile agli ambiti materiali oggetto del provvedimento**, in quanto interviene a disporre l'esclusione dei componenti soprannumerari delle commissioni tributarie dall'elettorato attivo e passivo per le elezioni per il rinnovo del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria. A tale proposito, si ricorda che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che la **Corte Costituzionale**, nella **sentenza n. 22 del 2012**, tenuto conto che il **secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione** *“istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario” ha affermato che “l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta” dalla stessa norma costituzionale;»;*

(**conseguente condizione**)

3 – **Premessa**: «alcune delle modifiche apportate presentano un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune di esse incidono sul tessuto normativo vigente **senza novellarlo** ovvero in assenza delle **necessarie clausole di coordinamento**, oppure introducono discipline che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono **decontestualizzate;»;**

4 – **Premessa**: «l'articolo 10, comma 2-ter, introdotto dal Senato, che **proroga in via non testuale** al 31 dicembre 2013 il termine del 31 dicembre 2012 (peraltro già prorogato sempre in via non testuale dall'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, al 30 giugno 2013), fissato dall'articolo 7 del decreto-legge n. 70 del 2011 per la

cessazione di Equitalia S.p.a. e di Riscossione Sicilia S.p.a. dalle attività di riscossione dei tributi dei comuni;»; ([consequente osservazione](#))

5 – [Premessa](#): «**l'articolo 10, comma 4-ter**, introdotto dal Senato, novella l'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, sull'utilizzo da parte dei comuni dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle relative sanzioni, in modo da estenderne l'operatività dal 2012 fino al 2014, senza che l'ultrattività di tale disposizione sia coordinata con la nuova disciplina delle maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e delle relative sanzioni recata dalla recente legge 14 gennaio 2013, n. 10»; ([consequente osservazione](#))

6 – [Premessa](#): «**l'articolo 11, comma 8-bis**, introdotto dal Senato, contiene una **disposizione di carattere ordinamentale** volta ad autorizzare gli uffici legali delle Regioni ad assumere gratuitamente il patrocinio degli enti dipendenti, delle agenzie regionali e degli organismi istituiti con legge regionale per l'esercizio di funzioni amministrative delle Regioni medesime, la quale, oltre che di **dubbia portata normativa** – data l'autonomia regionale in materia di organizzazione – risulta **avulsa da un idoneo contesto normativo**;»

7 – [Premessa](#): «sono altresì presenti **disposizioni meramente descrittive** e, quindi, inidonee ad innovare l'ordinamento; si segnala, al riguardo, **l'articolo 1, comma 17-ter**, che novella l'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge n. 138 del 2011, al solo fine di precisare che *Le disponibilità derivanti da specifiche autorizzazioni legislative di spesa iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno, e relative al potenziamento di infrastrutture, sono “comunque ed inderogabilmente” versate in Tesoreria entro trenta giorni dalla richiesta dell'ente interessato*; si segnala altresì **l'articolo 11, comma 5-bis**, che reca una **disposizione di carattere programmatico** (preceduta da un'ampia descrizione delle finalità e del contesto in cui essa si colloca e dal richiamo dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 – che forma peraltro oggetto di impugnazione da parte della Regione Sardegna – del quale fa salve le previsioni), essendo volta a porre il termine ordinatorio di 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione per la definizione dell'accordo tra Stato e Regione Sardegna sulle modifiche da apportare al Patto di stabilità interno, puntualizzando obiettivi e limiti normativi entro i quali deve intervenire l'accordo stesso, senza che, peraltro, nulla si preveda per il caso di mancato raggiungimento dell'accordo;»;

8 – **Premessa**: «il provvedimento, **all'articolo 7, comma 9-bis**, nel testo risultante dall'integrazione ad esso apportata dal Senato – recando un riferimento alla concessione, nell'anno 2014, della garanzia dello Stato al fine di agevolare la cessione di crediti a banche e intermediari finanziari – contiene **una previsione i cui effetti appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla sua entrata in vigore**; in relazione alla succitata disposizione, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto **dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della “**immediata applicabilità**” delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza;»;

9 – **Premessa**: «il provvedimento, al già citato **articolo 11, comma 5-bis**, in tema di Patto di stabilità interno per la regione Sardegna, contiene un **richiamo normativo impreciso** laddove si riferisce all'articolo 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, che ha integralmente sostituito l'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di entrate della Regione, piuttosto che a tale ultima disposizione, come invece prescrive la **circolare del Presidente della Camera sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001**, che, al **paragrafo 11, lettera e)**, stabilisce che “*quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento è fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche e non all'atto modificante*” »;

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) **all'articolo 1 del disegno di legge di conversione** – considerato che l'inserimento di **disposizioni di carattere sostanziale** in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e tenuto conto della **sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012** richiamata in premessa – sia soppresso il **comma 2**, che rappresenta vera e propria norma intrusa.; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:-

1) per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la disposizione contenuta **all'articolo 10, comma 2-ter** – che reca una **proroga non testuale** del termine contenuto all'articolo 7 del decreto-legge n. 70 del 2011 in materia di cessazione di Equitalia S.p.a. e di Riscossione Sicilia S.p.a. dalle attività di riscossione dei tributi dei comuni – in termini di novella a tale ultima disposizione; [\[torna su\]](#)

2) per quanto detto in premessa, si dovrebbe chiarire come si coordina la disposizione recata **dall'articolo 10, comma 4-ter**, che estende l'operatività della disciplina contenuta all'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, sull'utilizzo da parte dei comuni dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle relative sanzioni, con la nuova disciplina delle maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e delle relative sanzioni recata dalla recente legge 14 gennaio 2013, n. 10. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|-----------------|----------------------------|
| 0005 | 1139 | DL 61/2013 | ILVA e ambiente | 12/06/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 1 Condizione, 1 Osservazione | |
| 1 – Contenuto sostanzialmente omogeneo | Solo indirettamente riconducibile all'oggetto il comma 3 dell'articolo 2. |
| 2 – Stratificazione normativa | |
| 3 – Deroga implicita alla normativa vigente | Nomina con DPCM in luogo di DPR. Richiamo all'articolo 11, comma 2, della L. n. 400/1988 ed alla L. n. 13/1991. Osservazione 1 |
| 4 – Formulazione del testo | Disciplina suscettibile di interpretazione non univoca. Condizione 1 |
| 5 – AIR e ATN | Assenti. È allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Atti citati : Art. 15, comma 3, L. 400/1988.

1 – **Premessa**: «il provvedimento – preceduto da un **preambolo** che dà ampio conto delle motivazioni e del contesto nel quale si collocano le misure introdotte – presenta un **contenuto sostanzialmente omogeneo**, essendo volto a disciplinare, **all'articolo 1**, la fattispecie del commissariamento straordinario – al ricorrere di taluni presupposti – delle imprese che gestiscano stabilimenti di interesse strategico nazionale, la cui attività produttiva abbia comportato o comporti pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute, esplicitando, **all'articolo 2, commi 1 e 2**, l'applicazione di tale disciplina alla società ILVA S.p.a.; **solo indirettamente riconducibile all'ambito materiale oggetto di tali articoli**, come rappresentato nel preambolo e nella rubrica dell'**articolo 2** (“Commissariamento della s.p.a. ILVA”), appare invece **il comma 3** di quest'ultimo articolo, che novella l'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 207 del 2012, in tema di attività di accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni e di destinazione dei proventi delle sanzioni comminate agli stabilimenti di interesse strategico nazionale»;

2 – **Premessa**: «il decreto legge in esame interviene su un ambito materiale che ha formato oggetto, in tempi recenti, di una significativa **stratificazione normativa**, trattandosi del terzo provvedimento d'urgenza adottato nel corso degli ultimi dieci mesi per fronteggiare l'emergenza ambientale ed occupazionale dello stabilimento ILVA di Taranto; con il suddetto quadro normativo (rappresentato dai decreti-legge 7 agosto 2012, n. 129 e 3 dicembre 2012, n. 207) il decreto-legge si rapporta effettuando un adeguato coordinamento;»;

3 – **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 1, secondo periodo**, dispone che il commissario straordinario chiamato all'amministrazione delle imprese che gestiscano “*almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale la cui attività produttiva abbia comportato e comporti pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute*” sia **nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell'ambiente, previa deliberazione del Consiglio dei ministri – senza che, ai fini della nomina, siano individuati criteri, requisiti di professionalità o casi di incompatibilità – **derogando così implicitamente alla normativa vigente**. Si ricorda infatti che **l'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevede che i commissari straordinari del Governo chiamati a “*realizzare specifici obiettivi determinati*” siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica e che la **legge 12 gennaio 1991, n. 13**, all'articolo 1, comma 1, lettera ii), dispone che “*tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri*” debbano essere adottati nella forma di decreto del Presidente della Repubblica;» (**conseguente osservazione**);

4 – **Premessa**: «il provvedimento, **all'articolo 1, comma 1**, laddove individua i presupposti che possono condurre alla deliberazione del commissariamento straordinario dell'impresa, reca una **disciplina suscettibile di interpretazione non univoca**, non risultando in proposito chiaro se il suddetto commissariamento possa riguardare i soli stabilimenti produttivi che, oltre a trovarsi nelle condizioni individuate dall'articolo 1, comma 1 in esame (gestione di uno stabilimento di interesse strategico nazionale; pericolosità dell'attività svolta e accertamento dell'inosservanza dell'autorizzazione integrata ambientale), possiedano anche gli altri requisiti previsti dall'articolo 1, commi 1, 2 e 4 del decreto-legge n. 207 del 2012 (occupino cioè almeno 200 lavoratori subordinati; vi sia l'assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione e sia stata autorizzata, da parte del Ministro dell'ambiente, del territorio e del mare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo non superiore a 36 mesi), ovvero se il commissariamento possa interessare, in generale, tutte le imprese che gestiscano stabilimenti di interesse strategico nazionale la cui attività produttiva abbia comportato o comporti pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute, a causa dell’*“inosservanza, rilevata*

dalle Autorità competenti, dell'autorizzazione integrata ambientale”, anche a prescindere dalla ricorrenza di tutte le altre condizioni indicate all'articolo 1 del decreto-legge n. 207 del 2012. Si segnala peraltro che con tale ultima interpretazione effetti particolarmente gravi per l'attività dell'impresa, quali la sospensione dell’“*esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa*” o, in caso di impresa costituita in forma societaria, la sospensione dei “*poteri dell'assemblea*”, nonché la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, di “*sostituire i componenti degli organi di controllo*”, si ricollegerebbero a **presupposti non precisamente definiti**;»; ([consequente condizione](#))

5 – **Premessa**: «il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né 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;»;

Condizioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 1, primo periodo** – che si limita a contenere un generico rinvio all'impresa “che gestisca almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207”, ancorché la suddetta disposizione non rechi espressamente la definizione dell'impresa di interesse strategico nazionale, ma si limiti a configurare una specifica procedura – onde scongiurare l'insorgere di dubbi interpretativi in merito agli stessi presupposti che possono condurre al commissariamento straordinario d'impresa, si provveda a precisare se il suddetto commissariamento possa riguardare i soli stabilimenti produttivi che, oltre a trovarsi nelle condizioni individuate dall'articolo 1, comma 1, in esame, possiedano anche gli altri requisiti previsti dall'articolo 1, commi 1, 2 e 4 del decreto-legge n. 207 del 2012, ovvero se il commissariamento possa interessare, in generale, tutte le imprese che gestiscano stabilimenti di interesse strategico nazionale anche a prescindere dalla ricorrenza di tutte le condizioni di cui sopra; ove si dovesse propendere per tale seconda opzione interpretativa, provvedano altresì le Commissioni a precisare maggiormente come si sostanzia la fattispecie dell’“*inosservanza, rilevata dalle Autorità competenti, dell'autorizzazione integrata ambientale*” tenuto conto che essa sarebbe il presupposto dello stesso commissariamento d'impresa; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) **all'articolo 1, comma 1, secondo periodo**, laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato ad amministrare l'impresa che gestisca stabilimenti di interesse strategico nazionale al ricorrere dei presupposti indicati al primo periodo del medesimo comma 1, sia **nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** previa delibera del Consiglio dei ministri – alla luce del quadro normativo vigente richiamato in premessa – valutino le Commissioni se non sia opportuno modificare la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga **mediante decreto del Presidente della Repubblica**. [[torna su](#)]

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|--------|---------------------|-------------------------------|----------------------------|
| 0006 | TU 331 | pdl | pene detentive non carcerarie | 12/06/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 2 Condizioni | |
| 1 – Contenuto omogeneo | |
| 2 – Disposizioni di delega: procedure di delega | “Scorrimento” dei termini per l’esercizio della delega principale; termini incerti per l’esercizio di quella correttiva - integrativa Condizione 1 |
| 3 – Disposizioni di delega: principi e criteri direttivi | Mancata indicazione del rispetto dei principi e criteri direttivi ai quali i decreti legislativi integrativi e correttivi dovranno attenersi. Condizione 1 |
| 4 – Formulazione del testo | Mancata eliminazione di ogni riferimento o richiamo all’istituto della contumacia da due articoli del codice di procedura penale. Condizione 2 |

Rilievi

C - Condizioni

Riferimenti

Atti citati : Art. 15, comma 3, L. 400/1988.

Precedenti

Pareri espressi: [16 ottobre 2012](#) sul testo base dell'AC 5019-*bis*, di iniziativa governativa, il cui testo è stato riproposto, con integrazioni, dal presente testo unificato.

1 – **Premessa**: «il provvedimento presenta un **contenuto omogeneo**, in quanto, pur intervenendo su diversi ambiti del diritto penale, sia sostanziale che processuale, reca una serie di interventi complessivamente finalizzati alla deflazione del sistema penale; in particolare, esso interviene, affidandone la definizione ad un procedimento legislativo delegato, sulla disciplina penale sostanziale in materia di pene detentive non carcerarie (capo I), sulla disciplina, sia di natura sostanziale che processuale, in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (capo II) e, infine, integra la disciplina processuale in materia di sospensione del procedimento, con riguardo agli imputati irreperibili (capo III) »;

2 – **Premessa**: «in relazione alla **procedura di delega** delineata **all'articolo 1, il comma 2** prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro **il termine** di otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e che il suddetto termine possa essere prolungato di sessanta giorni ove il Governo trasmetta i relativi schemi al Parlamento negli ultimi due degli otto mesi previsti; il successivo **comma 3** dispone inoltre che l'adozione di

eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire “*Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo*”, utilizzando dunque una formulazione che genera **incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva**, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di atti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di “*ultimo decreto legislativo*”, che consenta di dissipare tale incertezza.» (**conseguente condizione**);

3 – **Premessa**: «Sempre in relazione ai **decreti legislativi correttivi e integrativi**, la disposizione richiamata [**articolo 1, comma 3**] si limita a prevedere che essi debbano essere emanati “con il rispetto del procedimento di cui al comma 2”, senza tuttavia precisare che essi debbano altresì rispettare **i principi e i criteri direttivi** di cui al comma 1;» (**conseguente condizione**);

4 – **Premessa**: «il provvedimento, negli **articoli da 7 a 13**, nel recare una **disciplina direttamente precettiva**, volta a riformare la materia della contumacia, cancellando l'istituto e sostituendolo con quello della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, provvede opportunamente ad eliminare ogni riferimento o richiamo all'istituto della contumacia previsto in vari articoli del codice di procedura penale, fatta eccezione per l'articolo 429, comma 1, lettera f), e per l'articolo 552, comma 1, lettera d);» (**conseguente condizione**);

Condizioni:

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

1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, commi 2 e 3**, al fine di meglio **individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale nonché di quella correttiva ed integrativa**, si individui un termine più ampio per l'esercizio della delega principale, contestualmente fissando un termine per la trasmissione degli schemi alle Camere e **rinunciando alla tecnica dello “scorrimento”**, e contestualmente introducendo un termine certo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, per esempio calcolato dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione; al **comma 3**, si specifichi altresì che i decreti adottati

nell'esercizio della delega correttiva e integrativa debbano rispettare i principi e i criteri direttivi indicati per l'esercizio della delega principale; [\[torna su\]](#)

2) per le ragioni evidenziate in premessa, agli **articoli 429, comma 1, lettera f), e 552, comma 1, lettera d)**, del **codice di procedura penale**, si provveda ad espungere le parole “non comparendo sarà giudicato in contumacia”. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 0007 | 1197 | DL 43/2013 | Piombino, Expo2015, ecc. | 13/06/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 7 Condizioni, 5 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto estremamente vasto e complesso | |
| <u>2</u> – Contenuto eterogeneo | Disposizioni estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto. Richiamo alle sentenze n. 22/2012, n. 171/2007 e n. 128/2008 della Corte costituzionale. Condizione 2 |
| <u>3</u> – Inserimento di disposizioni di carattere sostanziale nel ddl di conversione | Disposizioni recanti proroghe di termini per l'attuazione di adempimenti o incidenti sui termini per l'esercizio di deleghe legislative. Richiamo all'articolo 15, comma 2, a), della legge n. 400/1988. Richiamo all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione. Condizione 2 |
| <u>4</u> – Disposizioni derogatorie del diritto vigente | Impianto ampiamente derogatorio del diritto vigente, con deroghe implicite ed esplicite. |
| <u>5</u> – Deroghe | Nomina con DPCM in luogo di DPR. Richiamo all'articolo 11, comma 2, della L. n. 400/1988 ed alla L. n. |

| | |
|---|--|
| | 13/1991. Osservazione 1 |
| <u>6</u> – Disposizioni derogatorie del diritto vigente | Commissario straordinario autorizzato a derogare alla legislazione vigente; deroghe ai limiti del patto di stabilità interno; altre deroghe implicite. |
| <u>7</u> - Disposizioni derogatorie del diritto vigente | Deroghe implicite ed esplicite al cd. Codice ambientale; adempimenti potenzialmente derogatori. |
| <u>8</u> –Modifiche non testuali | Osservazione 2 |
| <u>9</u> – Portata normativa | Disposizioni che si limitano ad indicare le finalità del provvedimento; disposizioni con contenuto dichiarativo o ricognitivo. Osservazione 4 |
| <u>10</u> – Reviviscenza | Reviviscenza di una disposizione abrogata. Richiamo alla Circolare: paragrafo 15, lettera d). Condizione 6 |
| <u>11</u> – Immediata applicazione | Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988. |
| <u>12</u> – Efficacia retroattiva delle disposizioni | |

| | |
|---|---|
| <p>13 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Richiamo alla Circolare: punto 3, lettera e).</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>14 – Delegificazione spuria</p> | <p>Previsione di adempimenti, anche atipici, che incidono su materie coperte da riserva di legge.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>15 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Fonte atipica (decreto del Direttore dell'Agenzia delle entrate) in luogo di fonte secondaria, quale regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, o dell'articolo 17, comma 1, della L. n. 400/1988.</p> <p>Condizione 5</p> |
| <p>16 - Richiami normativi imprecisi o generici</p> | <p>Riferimenti a disposizioni modificate fatti erroneamente all'atto modificante: richiamo alla Circolare: paragrafo 11, lettera e)</p> <p>Osservazione 3</p> |
| <p>17 - Richiami normativi imprecisi o generici</p> | <p>Richiamo ad atto abrogato</p> |
| <p>18 – Portata normativa</p> | <p>Rinvio agli articoli 12 e 13 della Convenzione di Parigi del 1928 sulle Esposizioni Universali non chiaro.</p> |
| <p>19 - Portata normativa</p> | <p>Riferimento non chiaro all'articolo 10 dell'Accordo tra l'Italia e il <i>Bureau International des Expositions</i>.</p> |
| <p>20 – AIR e ATN</p> | <p>Assenti. Mancato riferimento all'eventuale esenzione per l'AIR.</p> |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Sentenza della Corte Costituzionale n. 22/2012; articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

1 – **Premessa**: «il provvedimento reca un **contenuto estremamente vasto e complesso**, in quanto i suoi 9 articoli originari, ai quali si aggiungono i 17 articoli approvati nel corso dell'esame del decreto-legge al Senato, incidono su **un ampio spettro di settori normativi** e recano misure in materia di attività produttive (si veda al riguardo l'articolo 1 che interviene allo scopo di rilanciare l'area industriale di Piombino); misure finalizzate a contrastare emergenze ambientali e catastrofi naturali (si vedano gli articoli 2 e 3, concernenti, rispettivamente, il servizio di raccolta dei rifiuti nel territorio di Palermo e la gestione degli impianti di collettamento e depurazione in Campania, nonché gli articoli 6, 7 e 8, che, a vario titolo, recano interventi in favore degli abitanti delle zone dell'Emilia Romagna colpite dal sisma del maggio 2012, ovvero volti a favorire la ricostruzione nei territori dell'Abruzzo colpiti dal sisma nell'aprile 2009) e, infine, misure che riguardano la disciplina dei grandi eventi (si veda l'articolo 5 recante disposizioni straordinarie per la realizzazione di Expo 2015);»;

2 – **Premessa**: «a tale **esteso ambito materiale** non appare riconducibile la disciplina contenuta **all'articolo 4**, già presente nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, che reca una proroga della gestione commissariale della Galleria Pavoncelli, della quale risulta peraltro assente ogni menzione sia nell'intestazione del decreto-legge, che nel preambolo; inoltre, nel corso dell'esame al Senato, gli aspetti di

eterogeneità del decreto-legge sono risultati notevolmente dilatati avuto riguardo agli ulteriori settori dell'ordinamento interessati dalle numerose disposizioni introdotte nel testo (si vedano, al riguardo, le disposizioni in materia di gestione e determinazione della TARES nella Regione Campania, le quali sono state inserite nei nuovi **commi 3-ter e 3-quater, dell'articolo 3**, che interviene tuttavia in tema di emergenza ambientale, sia pure nella medesima Regione; le disposizioni di cui **all'articolo 5-ter**, in tema di acquisizioni di lavori, servizi e forniture da parte dei Comuni di minori dimensioni; le disposizioni volte a favorire la normale attività della Capitaneria di porto di Genova a seguito del sinistro marittimo ivi occorso nel mese di maggio, che formano oggetto del nuovo **articolo 5-quater**, la disposizione contenuta al nuovo articolo 6-decies, che reca “Modifiche alla disciplina dell'albo delle camere di commercio italo-estere o estere in Italia”; le disposizioni del nuovo **articolo 7-ter**, che interviene in tema di sicurezza e investimenti nella rete infrastrutturale ferroviaria; non risultano inoltre riconducibili agli ambiti materiali oggetto del decreto-legge, le disposizioni di cui **all'articolo 7-quater**, volte ad escludere dal Patto di stabilità interno degli enti interessati i pagamenti relativi all'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio connessi all'attuazione della delibera CIPE n. 57 del 2011, in relazione alla linea ferroviaria Torino-Lione, nonché quelle recate dal nuovo **articolo 8-bis**, che interviene invece in materia di gestione delle terre e rocce da scavo); in altri casi, invece, le modifiche approvate durante l'esame al Senato, appaiono in qualche modo riconducibili all'ambito materiale oggetto del decreto-legge, sia pur sulla base di un'interpretazione piuttosto lata degli originari ambiti materiali che ne formano oggetto (in proposito, si vedano le disposizioni recate dai nuovi **commi 7-bis e 7-ter dell'articolo 1** che estendono il riconoscimento della qualifica di area di crisi industriale complessa – previsto dall'articolo in questione e dal titolo del decreto-legge per la sola area di Piombino – anche all'area industriale di Trieste, senza tuttavia che né **l'intestazione del decreto-legge**, né **la rubrica dell'articolo**, siano stati conseguentemente modificati; le disposizioni di cui al nuovo **articolo 3-bis**, che interviene al fine di far fronte all'emergenza ambientale in Puglia e quelle del nuovo **articolo 6-bis**, volte ad agevolare la definitiva ripresa della regione Molise a seguito del sisma del 2002); in relazione a tutte le suddette disposizioni, si ricorda che la **Corte Costituzionale**, nella **sentenza n. 22 del 2012**, richiamando al riguardo 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 all'intestazione del decreto e al preambolo;»;
([conseguente condizione](#))

3 – [Premessa](#): «in occasione dell'esame del provvedimento al Senato, **nell'ambito del disegno di legge di conversione** sono state inserite, ai commi da 2 a 14, talune **disposizioni di carattere sostanziale** che vanno ad aggiungersi alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore, contenute ora, rispettivamente, ai commi 1 e 15 del disegno di legge in oggetto; le suddette **disposizioni, di carattere ordinamentale**, intervengono al fine di trasferire al Ministero per i beni e le attività culturali le funzioni attualmente esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo, nonché allo scopo di modificare la composizione e le attribuzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica. A tale proposito, **come già recentemente rilevato dal Comitato in occasione dell'esame del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35**, nel testo risultante dalle modifiche ad esso apportate dal Senato, si ricorda che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che la **Corte Costituzionale**, nella già richiamata **sentenza n. 22 del 2012**, tenuto conto che il **secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione** “istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario” ha affermato che *“l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponde soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta”* dalla stessa norma costituzionale; »; ([conseguente condizione](#));

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge presenta un **impianto ampiamente derogatorio del diritto vigente**; l'ordinamento viene derogato in alcuni casi esplicitamente, in altri implicitamente, con particolare riguardo ad alcuni specifici settori disciplinari. Sono infatti presenti, agli **articoli 2, 3 e 3-bis**, da un lato, e **all'articolo 4**, dall'altro, deroghe (nel primo caso esplicite e nel secondo implicite) al divieto di proroga delle gestioni commissariali, disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15

maggio 2012, n. 59, recante misure volte al riordino della Protezione civile, in base al quale “Le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e comunque non oltre il 31 dicembre 2012”.»;

5 – **Premessa**: «Agli **articoli 1, comma 2, e 5, comma 1, lettera a)**, si affida invece la nomina di Commissari straordinari del Governo ad un atto (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) difforme rispetto a quello a tal fine individuato **dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base al quale i commissari straordinari del Governo chiamati a «realizzare specifici obiettivi determinati» sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; » (**conseguente osservazione**);

6 – **Premessa**: «il Commissario straordinario di cui **all'articolo 5, comma 2, lettera a), capoverso 2.2**, è inoltre **autorizzato a derogare alla legislazione vigente** “nei limiti indicati con delibera del Consiglio dei ministri sentito il Presidente della Regione Lombardia”. **All'articolo 1, comma 7**, e agli **articoli 6-bis e 6-quinquies** sono invece contenute **deroghe ai limiti del patto di stabilità interno**, già più volte derogato dai precedenti decreti-legge emanati nel corso della legislatura. Infine, **l'articolo 1, al comma 1** (in relazione al polo industriale di Piombino) e al **comma 7-bis** (in relazione al polo di Trieste), **deroga implicitamente** alle procedure previste per il riconoscimento delle aree in situazione industriale di crisi complessa dall'articolo 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83; »;

7 – **Premessa**: «**deroghe sia implicite che esplicite** sono riferite anche al così detto **codice ambientale** di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 (si vedano, in particolare, **l'articolo 8, commi 1 e 4**), così come si rinvencono autorizzazioni a deroghe future, mediante la previsione di **adempimenti potenzialmente derogatori** (si veda in proposito **l'articolo 1, comma 6**, il quale prevede la stipula di un apposito Accordo di Programma Quadro tra una serie di autorità, finalizzato ad “*individuare le risorse destinate agli specifici interventi, anche in deroga ad eventuali diverse finalizzazioni previste dalla normativa vigente*”);»;

8 - **Premessa**: «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali**; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in alcune disposizioni, ad esempio, **all'articolo 5-ter**, che differisce in via non testuale il termine iniziale di applicazione dell'istituto della centrale unica di committenza per i piccoli comuni, originariamente contenuto all'articolo 23, comma 5, del decreto-legge n. 201 del 2011 e poi successivamente prorogato, sempre in via non testuale, dal decreto-legge n. 216 del 2011; ciò si riscontra altresì **all'articolo 6, comma 1**, che proroga in via non testuale dal 31 maggio 2013 al 31 dicembre 2014 il termine dello stato di emergenza nelle regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia conseguente al terremoto del maggio 2012 fissato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 74 del 2012, nonché **all'articolo 6-novies**, che, nel disporre la detassazione dei contributi di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012, destinati ad interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione di immobili di edilizia abitativa e ad uso produttivo nelle zone colpite dal sisma del maggio 2012, reca una disposizione che fa sistema con il succitato comma 3-*bis*, nel cui ambito dovrebbe opportunamente essere inserita;» (**conseguente osservazione**);

9 - **Premessa**: «il decreto-legge contiene alcune disposizioni delle quali appare dubbia la **portata normativa**, in quanto si limitano ad indicare le **finalità** delle disposizioni (**articolo 7, comma 3; articolo 7, comma 6-*bis*, articolo 8-*bis***), ovvero il contesto in cui si situano (**articolo 1, comma 7-*bis*; articolo 5, comma 1, alinea**), o che sembrano avere un **contenuto meramente dichiarativo o ricognitivo**, in quanto richiamano semplicemente l'applicazione di altre disposizioni (**articolo 1, comma 7-*ter***) ovvero esplicitano ulteriormente quanto già disposto. A tale ultimo proposito, si menzionano, ad esempio, il comma 2-*ter* dell'articolo 14 del decreto-legge n. 112 del 2008, introdotto **dall'articolo 5, comma 1, lettera a)**, il quale recita: “Il commissario esercita tutte le attività necessarie, coordinandosi con la società Expo 2015 S.p.A., affinché gli impegni finanziari assunti dai soci siano mantenuti negli importi di cui all'allegato 1 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2008 e nei tempi adeguati alla realizzazione delle opere e allo svolgimento dell'Evento”; e **l'articolo 5, comma 1, lettera d)**, **ultimo periodo**, che in

modo quasi discorsivo dichiara che *“La sostenibilità ambientale di Expo 2015 è in ogni caso garantita dalla compensazione delle emissioni di CO2 nel corso della preparazione e realizzazione dell'evento nonché, negli edifici non temporanei, da prestazioni energetiche e da copertura dei consumi di calore, elettricità e raffrescamento attraverso fonti rinnovabili superiori ai minimi previsti dalla legge”*»;

10 - **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 8-bis, comma 2**, laddove dispone che “continuano ad applicarsi su tutto il territorio nazionale le disposizioni stabilite dall'articolo 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto codice ambientale), in deroga a quanto stabilito dall'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1”, opera in realtà – tenuto conto che l'articolo 49 in titolo ha in realtà abrogato l'articolo 186 del codice ambientale – una **reviviscenza di una disposizione abrogata**, in difformità, dunque, rispetto a quanto stabilito dalla **circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi** del 20 aprile 2001, che, al **paragrafo 15, lettera d)**, dispone che *“Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento”*;» (**conseguente condizione**);

11 - **Premessa**: «il provvedimento **all'articolo 7-ter, comma 2**, inserito durante l'esame del decreto-legge al Senato, autorizza una spesa per finanziare investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria per gli anni dal 2015 al 2024, introducendo così una **previsione i cui effetti appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla sua entrata in vigore**; in relazione alla succitata disposizione, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della **“immediata applicabilità”** delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza;»;

12 - **Premessa**: «sono presenti nel decreto-legge disposizioni che dispiegano **efficacia retroattiva** e che, almeno in alcuni casi, sembrano avere l'intento di legittimare *ex post* situazioni già maturate di fatto. A titolo esemplificativo, si segnalano **l'articolo 6, comma 2**, che riapre il termine del 30 novembre 2012, per la presentazione della documentazione utile per l'accesso al finanziamento degli interventi post-terremoto del maggio 2012 nelle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto; **l'articolo 6-octies**, che riguarda le perdite relative all'esercizio in corso alla data del

31 dicembre 2012, registrate dalle imprese che hanno sede nel territorio dei comuni colpiti dal sisma del maggio 2012; **l'articolo 8, comma 7**, che autorizza il Ministero della difesa ad impiegare personale delle Forze armate, nei territori dell'Abruzzo colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, “*con decorrenza dal 1o gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2013*”»;

13 - **Premessa**: «il provvedimento, in più circostanze, **incide su discipline che formano oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (si vedano, in proposito, **l'articolo 6, comma 2**, che proroga in via non testuale un termine, peraltro già scaduto, stabilito con provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 31 ottobre e del 19 novembre 2012; **l'articolo 7, comma 1, lettere, a), b) e c)**, che modifica in via non testuale le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3769 e n. 3827 del 2009 e n. 4013 del 2012, adottate al fine di fronteggiare l'emergenza determinatasi nella regione Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009; si vedano altresì il medesimo **articolo 7, ai commi da 2 a 4**, che modifica invece in via non testuale la delibera CIPE n. 135 del 2012, nonché **l'articolo 8-bis**, inserito nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, che interviene, limitandolo, sull'ambito applicativo del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161, recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo); tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di **coerente utilizzo delle fonti**, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il **punto 3, lettera e)**, della **circolare congiunta** dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);» (**conseguente condizione**);

14 - **Premessa**: «il decreto-legge demanda la sua attuazione a numerosi **provvedimenti, non sempre riconducibili al sistema delle fonti del diritto**, di cui andrebbe valutata la coerenza con l'ordinamento, soprattutto allorché **incidono su materie coperte da riserva di legge**, limitandosi a tratteggiare una cornice molto ampia entro la quale la discrezionalità amministrativa può essere esercitata; a tale proposito, si segnala **l'articolo 5, comma 1, lettera e)**, che, laddove demanda ad un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la individuazione delle sanzioni

amministrative comprese tra un minimo ed un massimo molto distanti tra di loro (da un minimo di 5.000 ad un massimo di 250.000 euro), interviene sul sistema delle fonti, attribuendo ad una **fonte atipica del diritto** potestà normative che dovrebbero essere regolate da una fonte di rango primario;» ([consequente condizione](#));

15 - [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 6, comma 4**, laddove demanda ad **un decreto del Direttore dell'Agenzia delle entrate** l'attuazione di quanto stabilito dai commi 1 e 3 del medesimo articolo, in relazione al sisma che ha colpito le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nel maggio 2012, reca una disposizione che non appare coerente con le esigenze di un appropriato **utilizzo delle fonti normative**, in quanto affida ad **un atto non facilmente inquadrabile nell'ambito del sistema delle fonti del diritto**, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento adottato ai sensi dell'**articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, ovvero di un regolamento di attuazione avente la forma di decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'**articolo 17, comma 1**, della succitata legge n. 400 del 1988;» ([consequente condizione](#));

16 - [Premessa](#): «il provvedimento reca disposizioni che contengono **richiami normativi generici, erronei o imprecisi**, in relazione ai quali andrebbe valutata l'opportunità, ove possibile, di specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; si segnalano, al riguardo, **l'articolo 1, comma 4**, che richiama l'articolo 2, comma 2-*septies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, in luogo della disposizione da esso novellata (articolo 27, comma 1, della legge n. 340 del 2000), ed in difformità dunque rispetto a quanto previsto dalla **Circolare del Presidente della Camera dei deputati** del 20 aprile 2001, sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, che, al **paragrafo 11, lettera e)**, stabilisce che “Quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento è fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche e non all'atto modificante”; **l'articolo 3, comma 1, ultimo periodo**, che richiama genericamente i “provvedimenti rispettivamente presupposti, conseguenti e connessi” all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4022 del 2012; [...] infine, **l'articolo 5, comma 1, lettera f)**, che richiama l'articolo 125 del decreto legislativo n. 104 del 2010, in luogo dell'articolo 125 del codice del processo amministrativo, approvato con (ed allegato al) decreto legislativo n. 104 del 2010; » ([consequente osservazione](#));

17 - **Premessa**: «l'**articolo 5, comma 1** richiama in più punti il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) in data 22 ottobre 2008, **che risulta tuttavia abrogato** dal recente DPCM in data 6 maggio 2013, con il quale si è provveduto alla nomina del commissario unico ai sensi del provvedimento in titolo;» (**conseguente condizione**);

18 - **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 5, comma 1, lettera a), capoverso 2, terzo periodo**, che attribuisce “*al Commissario Unico i poteri del Commissario Generale dell'Esposizione, ad eccezione dei poteri e delle funzioni di cui agli articoli 12 e 13 della Convenzione di Parigi del 22 novembre 1928 sulle Esposizioni Universali, che verranno individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*”, reca una disposizione della quale dovrebbe essere chiarita la **portata normativa** con specifico riguardo al richiamo degli articoli della Convenzione ivi contenuti, tenuto conto che l'articolo 12 stabilisce che “Il Governo invitante deve nominare un commissario generale dell'esposizione incaricato di rappresentarlo a tutti gli effetti della presente Convenzione e per tutto quanto riguarda l'esposizione stessa”, mentre l'articolo 13 non riguarda i poteri del commissario generale ma soltanto gli obblighi informativi nei suoi confronti da parte dei commissari generali di sezione nominati dai Paesi che partecipano all'esposizione e che l'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 6 maggio 2013 ha già provveduto alla nomina del commissario generale di sezione del Padiglione Italia, conferendogli i relativi poteri;» (**conseguente osservazione**);

19 - **Premessa**: «non risulta chiara la **portata applicativa del comma 1-quater del medesimo articolo 5**, il quale dispone che l'articolo 10 dell'Accordo tra la Repubblica italiana e il Bureau International des Expositions, ratificato ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 3, in materia di esenzioni a favore dei Commissariati generali di sezione per la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano 2015, si applica, “*limitatamente alle attività svolte in relazione alla realizzazione e gestione del Padiglione Italia, alla Expo 2015 S.p.A.*”, dal momento che tutto l'Accordo internazionale cui si fa riferimento riguarda tale esposizione e in particolare l'articolo 10 già disciplina il trattamento fiscale (e le relative esenzioni ed agevolazioni) dei Commissariati generali di sezione, con riguardo ai rispettivi padiglioni; »;

20 - **Premessa**: «il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), **senza** che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'eventuale **esenzione** dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008; »;

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) **all'articolo 1 del disegno di legge di conversione** – considerato che l'inserimento di **disposizioni di carattere sostanziale** in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e tenuto conto della **sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012** richiamata in premessa – siano soppressi i commi da 2 a 14; [\[torna su\]](#)

2) sempre alla luce della **sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012**, richiamata in premessa, sia altresì valutata la soppressione delle disposizioni di cui agli **articoli 5-ter, 5-quater, 6-decies, 7-ter, 7-quater, 8-bis**, nonché ai **commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 3** – introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto legge – che appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto; [\[torna su\]](#)

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

3) per quanto detto in premessa, **sia verificata la congruità con il sistema delle fonti del diritto**, della disposizione recata **dall'articolo 5, comma 1, lettera e)**, laddove demanda ad **un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** su proposta del Ministro per lo sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – e, quindi, ad una **fonte atipica di rango comunque subordinato alla legge** – il compito di individuare sanzioni amministrative in relazione alle attività di commercializzazione parassitaria connesse a Expo Milano 2015, comprese tra un minimo ed un massimo molto distanti tra di loro (da

un minimo cioè di 5.000 ad un massimo di 250.000 euro); [\[torna su\]](#)

4) si sopprimano le disposizioni contenute **all'articolo 6, comma 2; 7, comma 1, lettere a), b), e c); 7, commi da 2 a 4, e 8-bis**, nella parte in cui **incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato**, ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza; [\[torna su\]](#)

5) per quanto detto in premessa, **all'articolo 6, comma 4**, laddove **demanda compiti attuativi ad una fonte innominata**, quale un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato a norma dell'**articolo 17 della legge n. 400 del 1988**; [\[torna su\]](#)

6) **all'articolo 8-bis, comma 2**, che determina tacitamente la **reviviscenza di una disposizione abrogata** (si tratta dell'articolo 186 del così detto codice ambientale) si provveda a specificare espressamente che l'intento è quello di farla rivivere; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

7) **all'articolo 5, comma 1**, si provveda ad espungere il riferimento ivi più volte contenuto al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) in data 22 ottobre 2008, tenuto conto che esso è stato **di recente abrogato** dal DPCM in data 6 maggio 2013, con il quale si è provveduto alla nomina del commissario unico ai sensi del provvedimento in titolo. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

1) agli **articoli 1, comma 2, e 5, comma 1, lettera a)**, che affidano la nomina dei Commissari straordinari del Governo, chiamati, rispettivamente, ad intervenire nell'area portuale di Piombino e ad svolgere le funzioni di Commissario Unico delegato del Governo per Expo 2015, a **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri**, valuti la Commissione se non sia opportuno modificare le disposizioni in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della

Repubblica; [\[torna su\]](#)

2) per quanto detto in premessa, agli **articoli 5-ter e 6, comma 1**, che, rispettivamente, **differiscono e prorogano termini** previsti dalla normativa vigente **in via non testuale**, e, **all'articolo 6-novies**, che reca una **disposizione che fa sistema con altra norma vigente**, si provveda, nel primo caso, a riformulare le disposizioni in questione in termini di novella e, nel secondo caso, a inserire la disposizione in oggetto in un appropriato contesto normativo; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) **all'articolo 1, comma 4; all'articolo 3, comma 1, ultimo periodo, e all'articolo 5, comma 1, lettera f)**, che contengono **richiami normativi generici e imprecisi**, sarebbe opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; [\[torna su\]](#)

4) per quanto detto in premessa, si dovrebbe **verificare la portata normativa delle disposizioni, meramente ricognitive**, contenute **all'articolo 5, comma 1, lettere a) e d)**, **ultimo periodo**; [\[torna su\]](#)

5) per quanto detto in premessa, **all'articolo 5, comma 1, lettera a), capoverso 2, terzo periodo**, si dovrebbe **chiarire la portata normativa** del rinvio ivi contenuto agli articoli 12 e 13 della Convenzione di Parigi del 1928 sulle Esposizioni Universali; al **comma 1-quater** del medesimo articolo, si dovrebbe altresì chiarire la portata della disposizione ivi contenuta, laddove limita l'applicazione dell'articolo 10 dell'Accordo tra la Repubblica italiana e il *Bureau International des Expositions*, ratificato ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 3, al solo Padiglione Italia. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 0008 | 1248 | DL 69/2013 | “fare” (rilancio economia) | 03/07/2013 |

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

| | |
|---|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 9 Condizioni, 8 Osservazioni, 2 Raccomandazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto estremamente vasto ed eterogeneo | Misure spesso di natura ordinamentale |
| <u>2</u> – Contenuto eterogeneo | Disposizioni estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto. Richiamo alle sentenze della Corte Costituzionale n. 22/2012, 171/2007, 128/2008. Condizione 1 |
| <u>3</u> – Stratificazione normativa: modifica di norme di recente approvazione | Incidenza anche su settori disciplinari modificati in tempi recenti |
| <u>4</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Sovrapposizione di fonti normative Condizione 7 |
| <u>5</u> – Modifiche non testuali | Disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti Osservazione 1 |
| <u>6</u> – Portata normativa | Disposizioni che confermano l'applicazione della normativa vigente o confermano la vigenza di norme subordinate o introdotte dallo stesso decreto-legge in esame. Raccomandazione 2 |
| <u>7</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Introduzione in idoneo contesto normativo della clausola che imponga il decorso dell'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti mediante atti normativi del governo e regolamenti ministeriali a carico di cittadini ed imprese al 1° luglio o al 1° gennaio |

| | |
|---|--|
| | <p>successivi alla loro entrata in vigore.</p> <p>Osservazione 5</p> |
| 8 – Immediata applicazione | <p>Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento molto distanziato rispetto alla loro entrata in vigore. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| 9 – Adempimenti | <p>Disposizioni che richiedono attuazione attraverso procedure lunghe e complesse</p> |
| 10 – Immediata applicazione | <p>Disposizioni con termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| 11 – Immediata applicazione | <p>Disposizioni ad applicazione differita. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| 12 – Efficacia temporale: interpretazione autentica | <p>Disposizione formulata in termini di interpretazione autentica ma con efficacia <i>ex nunc</i> e quindi con valore di novella.</p> <p>Osservazione 6</p> |
| 13 – Efficacia temporale | <p>Differimento non testuale di un termine, con valore di sanatoria</p> |

| | |
|---|--|
| <p>14 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Incidenza su DPR che viene integralmente richiamato e riproduzione di parte dei contenuti del medesimo DPR: legificazione di un atto amministrativo (peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi).</p> <p>Condizione 1</p> |
| <p>15 – Delegificazione</p> | <p>Discostamento dalla procedura delineata dall'articolo 17, comma 2, della L. n. 400/1988. Richiamo alla sentenza n. 149/2012 della Corte Costituzionale.</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>16 – Delegificazione spuria</p> | <p>Integrazione di disposizioni di rango legislativo tramite una fonte di rango subordinato, con procedura difforme da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della L. n. 400/1988.</p> <p>Condizione 6</p> |
| <p>17 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Previsione di un DPCM in luogo di un decreto interministeriale e di un regolamento di attuazione, in difformità da quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, della L. n. 400/1988.</p> <p>Condizione 5</p> |
| <p>18 – Adempimenti indefiniti</p> | <p>Mancata individuazione del soggetto competente e dello strumento previsto, tramite una delegificazione che si discosta dal modello individuato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 3</p> |

| | |
|---|---|
| 19 – Adempimenti indefiniti | Mancata individuazione del soggetto tenuto ad adottare il provvedimento previsto. Osservazione 2 |
| 20 –Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate | Modifica non testuale di una delibera CIPE. |
| 21 – Richiami normativi generici | Osservazione 7 |
| 22 – Richiami normativi imprecisi | Osservazione 7 |
| 23 – Abrogazioni | Richiamo a disposizioni “incompatibili” e soppressione di certificati senza la puntuale abrogazione delle disposizioni che li concernono. Osservazione 8 |
| 24 – Coordinamento interno del testo: contraddizioni interne al testo | Previsione di medesimi adempimenti con strumenti di volta in volta differenti. Condizione 8 |
| 25 – Coordinamento interno del testo: contraddizioni interne al testo | Da un lato introduzione di un regolamento di delegificazione per disciplinare l'istituto dell'indennizzo per ritardo nella conclusione di procedimenti amministrativi, dall'altro novella alla L. n. 241/1990 con il medesimo fine. Condizione 9 |
| 26 – AIR e ATN | Assenti. Tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazioni

Riferimenti

Sentenze della Corte Costituzionale n. 22/2012, n. 171/2007, n. 128/2008, n. 149/2012.

1 – **Premessa**: « il provvedimento reca un **contenuto estremamente vasto ed eterogeneo**, in quanto i suoi 86 articoli incidono su un ampio spettro di settori normativi e – come indicato nello scarno preambolo – recano **un complesso di misure, spesso di natura ordinamentale**, teleologicamente orientate a favorire il rilancio dell'economia»;

2 – **Premessa**: «a tali ambiti, alle complessive finalità perseguite dal provvedimento nonché alle partizioni del testo nelle quali sono inserite, **non appaiono peraltro riconducibili le disposizioni** contenute **all'articolo 36, comma 1**, che reca una disciplina transitoria da applicare nelle more del completamento del riordino di INPS e INAIL; **ai commi 1 e 2 dell'articolo 44** in materia di riconoscimento del servizio prestato presso le pubbliche amministrazioni di Stati dell'Unione Europea; **all'articolo 46**, che interviene ad esonerare dal conto annuale le spese sostenute dagli enti locali per l'organizzazione di Expo Milano 2015 e **all'articolo 83**, che reca modifiche alla disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato; in proposito, si ricorda che la **Corte Costituzionale**, nella **sentenza n. 22 del 2012**, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle **sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007**, 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 all'intestazione del decreto e al preambolo;»; ([consequente condizione](#))

3 – [Premessa](#): «il decreto-legge, come già rilevato in altre occasioni analoghe, non appare nel suo complesso coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione: esso interviene infatti su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda **stratificazione normativa**. A titolo esemplificativo, gli **articoli 13, 14, 16 e 17**, intervengono sulla disciplina dell'Agenda digitale italiana, sulla quale sono in precedenza intervenuti già i decreti-legge n. 70 del 2011 e nn. 5, 83 e 179 del 2012; **l'articolo 21** interviene invece sul regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, che, a due anni dalla sua entrata in vigore (8 giugno 2011), è stato modificato da 6 decreti-legge, incluso quello in titolo (si tratta dei decreti-legge n. 70 del 2011 e nn. 1, 5, 52 e 73 del 2012), e del quale sono state modificate complessivamente ventidue disposizioni, cui si aggiungono le due disposizioni modificate in via testuale, le due modificate in via non testuale e le tre aggiunte ad opera del decreto-legge all'esame; **l'articolo 46** interviene a disciplinare aspetti connessi alla manifestazione «Expo 2015», che ha formato oggetto di numerosi decreti-legge, l'ultimo dei quali, il decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, è stato convertito il 21 giugno scorso; infine, **l'articolo 53** novella il comma 2-*ter* dell'articolo 10 del recentissimo decreto-legge 8 aprile 2013 n. 35, intervenendo ancora una volta sulla disciplina della gestione delle entrate tributarie e patrimoniali dei comuni e delle società da essi partecipate da parte di Equitalia S.p.A.»;

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo previgente; **difetti di coordinamento** si riscontrano invece **all'articolo 41, comma 6**, che, nell'attribuire al Ministro dell'ambiente la possibilità di nominare commissari *ad acta* per provvedere alla realizzazione e all'avvio della gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, si sovrappone a quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, che

attribuisce al Presidente della Regione un'analogia facoltà di nomina di commissari straordinari, la durata del cui incarico è stata di recente prorogata (da 24 a 36 mesi) dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43;» ([consequente condizione](#))

5 – [Premessa](#): «ulteriori **difetti di coordinamento con l'ordinamento** (in ragione del fatto che il decreto-legge incide su di esso mediante **modifiche non testuali**, in assenza delle opportune clausole di coordinamento con le discipline previgenti, oppure introducendo **disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti**, senza, tuttavia, collocarle al loro interno) si riscontrano: **all'articolo 23, comma 2**, che sopprime la tassa sulle imbarcazioni con lunghezza compresa tra 10,01 e 14 metri, in assenza del necessario coordinamento con la prima parte del comma 3 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 201 del 2011; **all'articolo 25, comma 1**, che, operando in attuazione dell'articolo 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, a seguito della mancata adozione dello statuto dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, mantiene l'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza tuttavia procedere ad abrogare le stesse disposizioni riguardanti l'istituzione dell'Agenzia, prevista dall'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98; **all'articolo 31**, che, ai commi da 3 a 8, integra la disciplina relativa al documento unico di regolarità contributiva (DURC) senza inserirla in un idoneo contesto normativo, rappresentato dal decreto legislativo n. 81 del 2008, recante disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; **all'articolo 37**, che, intervenendo in materia di zone a burocrazia zero, fa sistema con l'articolo 12 del decreto-legge n. 5 del 2012, in particolare fissando un termine per la sottoscrizione delle convenzioni ivi previste al fine di «attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio» e, infine, **all'articolo 54**, che integra in maniera non testuale l'articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 216 del 2010, definendo le forme di pubblicità cui sono sottoposti i questionari previsti dal suddetto decreto;» ([consequente osservazione](#));

6 – [Premessa](#): «il decreto-legge contiene numerose **disposizioni che appaiono meramente descrittive in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento** poiché confermano l'applicazione della normativa vigente, che viene richiamata in modo generico o puntuale (ad esempio, **all'articolo 34, comma 1, capoverso 2-quater**, si prevede che, nelle

more dell'entrata in vigore della nuova disciplina, si applichi quella già vigente, mentre, **all'articolo 2, comma 4, terzo periodo**, si stabilisce che «*I contributi sono concessi nel rispetto della disciplina comunitaria applicabile e, comunque, nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 8*»), oppure in quanto confermano la vigenza di norme secondarie del diritto (v. **articolo 5, comma 4**), di norme introdotte dallo stesso decreto-legge all'esame (v. **articolo 32, comma 1, lettera b), n. 1**), oppure di obblighi o istituti senza che ne sia indicata la fonte istitutiva (v. **art. 10, comma 1**); il provvedimento contiene altresì **disposizioni meramente descrittive** in quanto **volte ad indicare le finalità perseguite** oppure a descrivere il contesto nel quale si collocano le norme introdotte (si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli **articoli 3, comma 4; 4, comma 7; 24, commi 2 e 3 e 25, comma 6**, che indicano le finalità perseguite; gli **articoli 36, comma 1, e 41, comma 6**, che indicano sia il contesto sia le finalità);» ([consequente raccomandazione](#));

7 – **Premessa**: «il provvedimento, all'**articolo 29**, recependo una misura già esistente nell'ordinamento francese, introduce anche in Italia, come peraltro auspicato dal Comitato per la legislazione nella passata legislatura, la previsione in base alla quale gli atti normativi del Governo ed i regolamenti ministeriali debbano **fissare la data di decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi** introdotti a carico di cittadini ed imprese al 1° luglio o al 1° gennaio successivi alla loro entrata in vigore, introducendo così uno scadenziario chiaro e prevedibile per i destinatari delle norme;» ([consequente osservazione](#));

8 - **Premessa**: «il provvedimento reca numerose **norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore**; nell'ottica del rilancio dell'economia, il provvedimento contiene infatti numerose disposizioni di carattere ordinamentale o che prevedono l'avvio di una **fase sperimentale o transitoria** (per esempio, **l'articolo 28**, al combinato disposto dei commi **10 e 12**, prevede l'applicazione in via sperimentale dell'istituto dell'indennizzo per ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa per un periodo di diciotto mesi, decorsi quali e alla luce del monitoraggio relativo alla sua applicazione, il Governo potrà emanare un regolamento di delegificazione che confermi, rimoduli o disponga la cessazione delle disposizioni del medesimo articolo 28);» ([consequente raccomandazione](#));

9 - **Premessa**: «[il provvedimento reca numerose norme] che, ai fini della relativa attuazione richiedono **molteplici adempimenti, talora plurimi e/o complessi** (si vedano, per tutti, **l'articolo 5, comma 3**, che prevede l'adozione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e gli **articoli 32 e 35**, dove è prevista l'adozione di 5 decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare in 4 casi sentite la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e la Conferenza Stato-regioni ed in un caso previa intesa con la Conferenza stessa);»;

10 - **Premessa**: «numerose disposizioni contengono un **termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo**; in particolare, diverse disposizioni troveranno applicazione a decorrere dal 2014, tra le quali, si segnalano, ad esempio, **l'articolo 5, comma 4**, in materia di costi di approvvigionamento di gas naturale; **l'articolo 11, comma 1**, in materia di credito di imposta cinematografico; **l'articolo 17, comma 1, lettera d), capoverso 15-quinquies**, recante l'autorizzazione di spesa per la realizzazione dell'infrastruttura centrale del Fascicolo sanitario elettronico; **l'articolo 18, comma 8**, concernente la destinazione da parte dell'INAIL di fondi per la elaborazione di un piano di edilizia scolastica e **comma 9**, in materia di autorizzazione di spesa per la realizzazione del programma «6000 Campanili»; si segnala infine **l'articolo 23, comma 2**, che introduce esenzioni e riduzioni della tassa sulle imbarcazioni sempre a decorrere dall'anno 2014; talune **disposizioni ordinamentali** in materia di giustizia prevedono inoltre la loro applicazione a decorrere dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (**articoli 73, comma 20, 75, comma 2, 80, comma 5 e 84, comma 2**)» (**conseguente raccomandazione**);

11 - **Premessa**: «**disposizioni ad applicazione differita** sono infine presenti all'**articolo 32**, che, al **comma 6, lettera a)**, in relazione all'abrogazione dell'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965 e al **comma 7**, con riguardo all'applicazione di talune disposizioni in materia di comunicazioni tra varie autorità e l'INAIL, prevede che le suddette disposizioni si applichino a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 81 del 2008, che avrebbe dovuto essere stato adottato entro 180 giorni dalla data dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 81; differita risulta altresì l'applicazione della nuova disciplina in materia di

trasmissione in via telematica del certificato medico di gravidanza di cui all'**articolo 34, comma 1** (sei mesi per l'emanazione del decreto ministeriale previsto dal capoverso 1-*bis* ed ulteriori novanta giorni dalla data di entrata in vigore di tale decreto); infine, **l'articolo 49, comma 1, lettera b)**, proroga dal 1° gennaio al 1° luglio 2014 il termine in materia di riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche fissato dall'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012; in relazione a tutte le succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della «**immediata applicabilità**» delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;» ([consequente raccomandazione](#));

12 - [Premessa](#): «il decreto-legge, all'**articolo 55**, reca una disposizione formulata in termini di **interpretazione autentica** di una previgente disciplina normativa ma, nel fare salve le attività compiute sulla base della stessa, sembrerebbe in realtà produrre effetti *ex nunc* ed avere dunque la sostanza di una novella;» ([consequente osservazione](#));

13 - [Premessa](#): «il provvedimento, all'**articolo 49, comma 2**, nel **differire in maniera non testuale il termine** (scaduto il 7 aprile) entro il quale – a norma dell'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 95 del 2012 – le regioni, le province e i comuni avrebbero dovuto sopprimere o accorpate enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica o, in ogni caso, assicurare la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, **interviene a sanare** gli «*atti compiuti dagli enti, agenzie ed organismi che hanno proseguito la loro attività oltre il predetto termine*»

14 - [Premessa](#): «il provvedimento, in più punti, **incide mediante novelle oppure modifiche non testuali su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (si vedano, al riguardo, **l'articolo 4, commi 2, 3, 4 e 5**, che interviene in via non testuale sull'articolo 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011, n. 226; **l'articolo 21**, che differisce al 30 giugno 2014 il termine previsto dall'articolo 357, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, in materia di sistema di garanzia globale, già prorogato in via non testuale da una fonte primaria, il decreto-legge n. 373 del 2012; **l'articolo 38**, che modifica in maniera non testuale l'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del

Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi; **l'articolo 41, comma 2**, che delimita l'ambito di applicazione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 10 agosto 2012, n. 161, sulle terre e rocce da scavo, sul quale, peraltro, è intervenuto – sempre in via non testuale – anche l'articolo 8-bis del decreto-legge n. 43 del 2013); tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di **coerente utilizzo delle fonti**, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui *atti non aventi forza di legge presentano «un diverso grado di «resistenza» ad interventi modificativi successivi»* [si veda il **punto 3, lettera e), della circolare** congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001];» ([consequente condizione](#));

15 - [Premessa](#): «il decreto-legge, all'**articolo 28, comma 12**, introduce l'istituto dell'indennizzo dovuto al ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo, contenendo **un'autorizzazione alla delegificazione** che si discosta dal modello delineato dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, in quanto non risultano indicate né le norme generali regolatrici della materia né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Tale comma si limita infatti a disporre che il regolamento di delegificazione sia emanato decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto in titolo e intervenga sulla base del monitoraggio relativo alla applicazione dell'istituto dell'indennizzo; inoltre, il **comma 9** del medesimo articolo – con una disposizione di cui andrebbe verificato il coordinamento con le altre contenute nell'articolo – nel novellare l'articolo 2-bis della legge n. 241 del 1990, aggiungendovi il comma 2, richiama tale regolamento, ancora molto di là da venire, disponendo che, «in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400»; in relazione alle succitate disposizioni, si ricorda altresì che la **Corte costituzionale**, nella recente **sentenza n. 149 del 2012**, in un *obiter dictum*, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla «**correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge**», nonché «**ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto**»

dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina «le norme generali regolatrici della materia», né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione»;» ([conseguente condizione](#));

16 - **Premessa**: «il provvedimento, all'**articolo 32, comma 1, lettera b), n. 2)**, introduce, nell'ambito dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 81 del 2008, i commi 6-ter e 6-quater, il cui combinato disposto stabilisce che le disposizioni (di rango legislativo) di cui ai commi 5, 6 e 6-bis del citato articolo 29 trovino applicazione fino alla data di entrata in vigore di un «*decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*», attribuendo così a una fonte di rango subordinato il compito di integrare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura; » ([conseguente condizione](#));

17 - **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 25, comma 1**, e all'**articolo 29, comma 4**, prevede l'adozione di un atto atipico, quale il **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, in luogo, nel primo caso, di un decreto interministeriale (volto alla individuazione del personale trasferito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e, nel secondo caso, di un regolamento di attuazione (**l'articolo 29, comma 4**, prevede infatti l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo cui si affida la definizione delle modalità di applicazione delle disposizioni introdotte dal medesimo articolo 29 in materia di data unica di efficacia degli obblighi amministrativi); tale ultima circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un **appropriato utilizzo delle fonti normative**, in quanto **si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto** e, segnatamente, di un regolamento emanato a norma dell'**articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400**;»; ([conseguente condizione](#));

18 - **Premessa**: «il provvedimento prevede l'adozione di **adempimenti indefiniti**: si veda **l'articolo 5, comma 4**, che, configurando peraltro una sorta di **delegificazione** secondo una procedura che si discosta da quella delineata dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, dispone l'aggiornamento trimestrale del valore del volume di ricavi indicato dall'articolo 81, comma 16, del decreto-legge n. 112 del 2008, senza indicare quale sia il soggetto competente all'adeguamento né lo strumento previsto;» (**conseguente condizione**);

19 - **Premessa**: «[il provvedimento prevede l'adozione di **adempimenti indefiniti**]: **l'articolo 11, comma 1, secondo periodo**, prevede genericamente l'adozione di un «provvedimento dell'Agenzia delle entrate», senza individuare il soggetto tenuto alla relativa adozione;» (**conseguente osservazione**);

20 - **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 18, modifica in via non testuale la delibera CIPE n. 88 del 2010**, concernente alcuni collegamenti autostradali di interesse strategico, e, al comma 6, con norma della quale andrebbe verificata la portata applicativa, definisce la condizione affinché il progetto definitivo della tratta Colosseo – Piazza Venezia della linea C della metropolitana di Roma possa essere sottoposta al CIPE;»;

21 - **Premessa**: «il provvedimento si rapporta alla normativa vigente procedendo in più occasioni mediante **richiami effettuati in forma generica**, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio. A titolo esemplificativo, **l'articolo 16, comma 1**, richiama genericamente la legislazione vigente in materia di contratti pubblici; **l'articolo 19, comma 1, lettera a), n. 1**, richiama genericamente «altri atti di consenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente»; **l'articolo 25, comma 1**, dispone l'applicazione al personale trasferito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «per quanto non espressamente previsto», delle disposizioni di cui all'articolo 36, comma 5 del decreto-legge n. 98 del 2011; numerose disposizioni **richiamano infine determinate normative «in quanto compatibili»** (per esempio, **l'articolo 19, comma 1, lettera c), capoverso 21-bis, lettera d), capoverso 4-bis, lettera e), capoverso 5-bis** e **l'articolo 76, comma 1, capoverso Art. 791-bis, terzo comma**);» (**conseguente osservazione**)

22 - **Premessa**: «il decreto-legge contiene altresì **rinvii normativi effettuati in maniera imprecisa**, in relazione ai quali si segnala la necessità di indicare precisamente la normativa oggetto del rinvio (si veda, ad esempio, l'**articolo 25, comma 10**, che novella l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge n. 95 del 2012, citandolo come articolo 19, comma 6, della legge di conversione n. 135 del 2012);» (**conseguente osservazione**)

23 - **Premessa**: «il provvedimento contiene inoltre **clausole abrogative formulate in modo generico o inappropriato**; ad esempio, l'**articolo 5, comma 6**, abroga «le disposizioni di cui all'articolo 30, comma 15, della legge 23 luglio 2009, n. 99, **incompatibili** con le norme del presente articolo», mentre l'**articolo 42, al comma 1**, provvede alla soppressione delle varie tipologie di certificati esistenti nell'ordinamento attestanti l'idoneità psico-fisica al lavoro, senza tuttavia disporre anche la puntuale abrogazione delle disposizioni che li concernono (per esempio, si sopprime il certificato di sana e robusta costituzione fisica previsto, tra le altre norme, dall'articolo 2 del regolamento di cui al regio decreto 4 maggio 1925, n. 653, senza che si provveda ad abrogare i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo, che riguardano tale certificato);» (**conseguente osservazione**)

24 - **Premessa**: «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il decreto-legge, al **comma 10 dell'articolo 25** novella l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge n. 95 del 2012, prevedendo che le modifiche ed integrazioni a convenzioni in materia di trasporto marittimo con la Sicilia siano approvate con decreto del Presidente della Regione, a differenza delle convenzioni stesse, approvate con decreto ministeriale, laddove il successivo **comma 11** demanda ad un decreto ministeriale (che non sembrerebbe peraltro conseguente a procedure convenzionali) le modifiche del testo convenzionale necessarie all'adeguamento alle disposizioni in esame;» (**conseguente condizione**)

25 - **Premessa**: «al già menzionato **articolo 28**, ai **commi da 1 a 8**, [il decreto-legge] introduce la disciplina dell'istituto dell'indennizzo per ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi, ai **commi da 10 a 12** ne precisa la natura sperimentale, ne limita la portata applicativa ai soli procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa e prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione a

conclusione della fase sperimentale, non risultando conseguentemente chiara la portata applicativa del **comma 9** che, sempre in relazione al medesimo istituto, opera una novella alla legge n. 241 del 1990 introducendovi una disposizione che riprende – in maniera pressoché letterale – la prima parte del disposto del comma 1;»

26 - **Premessa**: «il disegno di legge **non** è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), **né** 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;»

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte Costituzionale richiamata in premessa, sia valutata la soppressione delle disposizioni di cui all'**articolo 36, comma 1**; all'**articolo 44, commi 1 e 2**; all'**articolo 46** e all'**articolo 83**; [\[torna su\]](#)

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

2) sia valutata la soppressione, nella parte in cui incidono su norme contenute in fonti secondarie del diritto, delle disposizioni contenute agli **articoli 4, commi 2, 3, 4 e 5**; **21, comma 1**; **38, comma 1** e **41, comma 2**, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerle – si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atti aventi la medesima forza; [\[torna su\]](#)

3) all'**articolo 5, comma 4** – nella parte in cui prevede che il volume dei ricavi indicati al comma 1 sia aggiornato trimestralmente, senza precisare quale sia lo strumento normativo mediante il quale tale aggiornamento sarà effettuato – si precisi, al fine di scongiurare il rischio che il contenuto di disposizioni di rango primario sia integrato da fonti subordinate, che l'aggiornamento in questione avverrà con legge; [\[torna su\]](#)

4) previa valutazione della **sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012**, richiamata in premessa, si provveda alla riformulazione della disposizione di cui all'**articolo 28**,

comma 12, al fine di renderla conforme al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)

5) all'**articolo 29, comma 4** – che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo – sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)

6) all'**articolo 32, comma 1, lettera b), n. 2)** – laddove prevede che un decreto ministeriale possa **integrare il contenuto di disposizioni di rango legislativo** – sia verificata l'appropriatezza dell'impiego dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto; [\[torna su\]](#)

7) per quanto detto in premessa, all'**articolo 41, comma 6**, si provveda a coordinare la disposizione da esso recata con quella contenuta all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, da ultimo modificata dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

8) per quanto detto in premessa, sia verificato il coordinamento interno all'**articolo 25, commi 10 e 11**; [\[torna su\]](#)

9) per quanto detto in premessa, all'**articolo 28**, in relazione alla disciplina dell'istituto dell'indennizzo per ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi, sia verificato il coordinamento tra le disposizioni recate ai **commi da 1 a 8 e da 10 a 12**, che introducono una disciplina sperimentale da concludersi con l'adozione di un regolamento di delegificazione, con quella contenuta al **comma 9** che, sempre in relazione al medesimo istituto, opera invece una novella alla legge n. 241 del 1990, introducendovi una disposizione che riprende – in maniera pressoché letterale – la prima parte del disposto del comma 1. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) 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 inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto; [\[torna su\]](#)

- 2) per quanto detto in premessa, si dovrebbe specificare il soggetto competente all'adozione del provvedimento di cui all'**articolo 11, comma 1, secondo periodo**; [\[torna su\]](#)

- 3) **all'articolo 19, comma 3, lettera d)**, che novella l'articolo 33 del decreto-legge n. 179 del 2012, prevedendo che le facilitazioni da esso previste al fine di promuovere la realizzazione di nuove opere infrastrutturali di rilevanza strategica *«sono alternative a quelle previste dall'articolo 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183»*, si dovrebbe valutare l'opportunità di inserire entrambe le disposizioni in un unico contesto normativo, al fine di agevolare l'individuazione della disciplina in concreto applicabile;

- 4) **all'articolo 1, comma 4; all'articolo 3, comma 1, ultimo periodo, e all'articolo 5, comma 1, lettera f)**, che contengono richiami normativi generici e imprecisi, sarebbe opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; [\[torna su\]](#)

- 5) per quanto detto in premessa, **all'articolo 25, comma 1**, al fine di individuare il personale trasferito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si dovrebbe prevedere l'adozione di un decreto interministeriale in luogo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa invece riferimento la disposizione in oggetto; [\[torna su\]](#)

- 6) al fine di conferire loro maggiore forza e conoscibilità, si dovrebbe valutare l'opportunità di inserire i **commi 1 e 2 dell'articolo 29** (che introduce anche in Italia la buona pratica di far decorrere l'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti mediante atti normativi del Governo e regolamenti ministeriali a carico di cittadini ed imprese al 1° luglio o al 1° gennaio successivi alla loro entrata in vigore) in un idoneo contesto normativo, che potrebbe essere rappresentato, per esempio, dalla legge n. 241 del 1990, sul

procedimento amministrativo, o dalla legge n. 400 del 1988, sull'attività normativa del Governo; [\[torna su\]](#)

7) per quanto detto in premessa, all'**articolo 55**, si dovrebbe valutare l'opportunità di riformulare la disposizione di interpretazione autentica ivi contenuta in termini di novella;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

8) in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono **rinvii normativi generici o imprecisi**, si dovrebbe specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; [\[torna su\]](#)

9) in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono **clausole abrogative formulate in termini generici**, si dovrebbe specificare la normativa oggetto di abrogazione. [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

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

1) ribadendo il rilievo già più volte formulato dal Comitato sulla necessità che ciascuno **strumento normativo** sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, abbia cura il legislatore di individuare le modalità attraverso cui assicurare la appropriatezza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinarie che definiscono **i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza**, ed in particolare del requisito di **immediata applicabilità** delle norme recate nei decreti legge, ai sensi dell'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**; [\[torna su\]](#)

2) abbia altresì cura il legislatore di **verificare la portata precettiva** delle norme che si introducono nei provvedimenti, specie ove questi, come nel caso all'esame, che si compone di ben 86 articoli e 302 commi, risultino assai lunghi e complessi, evitando in particolare il ricorso a **disposizioni che appaiono prive di portata innovativa dell'ordinamento**, in quanto generiche, meramente descrittive, di principio, oppure ricognitive della normativa vigente, poiché tutte le anzidette disposizioni, oltre ad accrescere le dimensioni dei testi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nei quali sono inserite. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|--------------|----------------------------|
| 0009 | 1260 | DL 72/2013 | debiti SSN | 03/07/2013 |

NOTA: Non convertito. Assorbito dal decreto-legge n. 69/2013.

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: nessuno | |
| <u>1</u> – Contenuto omogeneo | |
| <u>2</u> – AIR e ATN | Assenti. Allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR |

Rilievi

Nessuno.

Riferimenti

1 – **Premessa**: «il provvedimento – composto di un solo articolo – reca un **contenuto omogeneo**, essendo volto unicamente a rendere immediatamente disponibili, per le Regioni che, entro il termine del 30 giugno 2013 lo richiedano, le risorse non attinte da altre Regioni in sede di primo riparto degli stanziamenti erogabili a titolo di anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario regionale, di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013. A tal fine,

accedono in via prioritaria alla riassegnazione di tali risorse, le Regioni richiedenti che siano sottoposte alla procedura di diffida di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, conseguente alla situazione di squilibrio economico-finanziario della spesa sanitaria;»;

2 – **Premessa**: «il disegno di legge **non** è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), **né** 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;».

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| 0010 | 1310 | DL 63/2013 | prestazione energetica nell'edilizia | 10/07/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 3 Condizioni, 4 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto sostanzialmente omogeneo (definizione desumibile dal parere ma non esplicitata) | Contiene misure comunque connesse agli ambiti materiali disciplinati dal provvedimento. |
| <u>2</u> – Struttura del testo | Gli articoli del decreto-legge non risultano raggruppati in partizioni di livello superiore. |
| <u>3</u> – Coerente utilizzo delle fonti normative | Previsione di decreti interministeriali in luogo di DPR, quando il DPR precedentemente previsto è già stato emanato: potenziale sovrapposizione di fonti normative |
| <u>4</u> – Coerente utilizzo delle fonti normative | Previsione di DPR per la definizione di norme appena emanate con altro regolamento: potenziale sovrapposizione di fonti normative Condizione 2 |
| <u>5</u> – Adempimenti complessi | Complessa procedura per l'innovazione di una norma: previsione di adempimenti tra loro intrecciati e aggravio delle procedure per l'adozione degli stessi Condizione 1 |

| | |
|--|--|
| <p><u>6</u> – Adempimenti complessi e conseguenti abrogazioni</p> | <p>Previsione dell'abrogazione di norme in un momento non definito, al di fuori di un unico contesto normativo e con una consequenzialità non chiara tra l'emanazione delle nuove disposizioni e l'abrogazione delle precedenti.</p> <p>Osservazione 2</p> |
| <p><u>7</u> – Modifiche non testuali</p> | <p>Osservazione 1</p> |
| <p><u>8</u> – Portata normativa</p> | <p>Disposizioni meramente descrittive in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento.</p> |
| <p><u>9</u> – Formulazione del testo</p> | <p>Definizioni che si sovrappongono tra loro o con quelle recate da altre norme.</p> |
| <p><u>10</u> – Immediata applicazione</p> | <p>Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988.</p> |
| <p><u>11</u> – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Incidenza su un regolamento. Richiamo al punto 3, lettera e), della Circolare.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p><u>12</u> – Richiamo normativo effettuato in forma generica</p> | <p>Si dispone che la normativa vigente trovi applicazione "in quanto compatibile"</p> <p>Osservazione 4</p> |

| | |
|---|---|
| <p>13 – Coordinamento interno del testo</p> | <p>Disposizioni che appaiono contraddirsi o non sono adeguatamente coordinate tra loro.</p> <p>Osservazione 3</p> |
| <p>14 – Regole e deroghe</p> | <p>Osservazione 3</p> |
| <p>15 – AIR e ATN</p> | <p>ATN presente; AIR assente; eventuale richiamo all'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR assente.</p> |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

punto 3, lettera e), della Circolare..

1 – **Premessa**: «il decreto-legge contiene un complesso di misure – che trovano, nella maggior parte dei casi, puntuale indicazione nel titolo e nel preambolo – volte al recepimento della normativa europea in materia di prestazione energetica nell'edilizia, nonché al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e al sostegno dell'occupazione; a tali interventi se ne aggiungono altri, contenuti, rispettivamente, agli articoli da 14 a 16 e agli articoli 19 e 20 che, **pur non trovando espressa menzione né nel titolo né nel preambolo del decreto-legge, risultano comunque connessi agli ambiti materiali disciplinati dal provvedimento**. Si tratta, in particolare, della proroga delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia ed efficienza energetica (contenuta agli articoli da 14 a 16) e della modifica della disciplina dell'IVA sulla cessione di prodotti editoriali e sulla somministrazione di alimenti e bevande (contenuta agli

articoli 19 e 20), finalizzata, come chiarito nella relazione illustrativa, ad individuare idonea copertura finanziaria per le misure contenute nel decreto;»;

2 – **Premessa**: «si segnala che – a discapito di un'agevole comprensione dei contenuti del decreto – gli articoli del decreto-legge non risultano raggruppati in **partizioni di livello superiore** e che le disposizioni “in materia di coesione sociale” pur trovando indicazione sia nel titolo che nel preambolo del decreto-legge, risultano tuttavia sprovviste di una propria e autonoma evidenziazione nel corpo del testo, essendo contenute al comma 1 dell'articolo 21, rubricato “*Disposizioni finanziarie*”;»;

3 – **Premessa**: «il decreto-legge, secondo una modalità di produzione legislativa non pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, all'**articolo 4, comma 1**, laddove ridefinisce gli adempimenti previsti dal testo previgente dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 del 2005 al fine di prevedere l'adozione di decreti interministeriali in luogo di decreti del Presidente della Repubblica, interviene a modificare la procedura per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, a distanza di pochi giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del regolamento attuativo della disposizione nel testo previgente (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica emanato in data 16 aprile 2013, recante il numero 74, che entrerà in vigore il 12 luglio 2013);»;

4 – **Premessa**: «il medesimo **articolo 4, al comma 1, lettera b)**, inserisce, nell'ambito dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 del 2005, un nuovo comma 1-*bis*, che prevede l'adozione di uno o più regolamenti aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica, cui affida, tra l'altro, la definizione dei requisiti per assicurare la qualificazione e l'indipendenza dei tecnici incaricati della certificazione energetica degli edifici, ancorché i suddetti requisiti siano stati anch'essi appena definiti con altro regolamento, sempre in data 16 aprile 2013 (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 75 del 2013), recante disciplina dei criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza

degli esperti e degli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici, a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192;» ([consequente condizione](#))

5 – [Premessa](#): «sempre in relazione alle modalità di applicazione della metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche, il provvedimento, in base al combinato disposto degli **articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 8, comma 1, lettera b), capoverso 5-sexies, 9 e 13**, che novellano, rispettivamente, gli articoli 4, 6, 9, 11 e 16 del decreto legislativo n. 192 del 2005, delinea una procedura particolarmente complessa in quanto prevede: l'adozione di decreti interministeriali in luogo del decreto del Presidente della Repubblica attualmente previsto dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 192 del 2005, di cui sopra; un successivo adempimento finalizzato, tra l'altro, alla previsione di procedure di calcolo semplificate rispetto a quelle previste con i citati decreti interministeriali (nuovo articolo 6, comma 12), da adottare sulla base di questi ultimi e con una procedura ancora più complessa (che include il parere del Consiglio nazionale consumatori e utenti); l'intesa con la Conferenza unificata per l'adozione dei decreti interministeriali previsti sia dal nuovo articolo 4, comma 1, sia dal nuovo articolo 6, comma 1, cui si somma la collaborazione che le regioni e le province autonome devono garantire allo stesso fine (per la definizione congiunta di metodologie di calcolo della prestazione energetica degli edifici) al Ministero dello sviluppo economico e al Dipartimento della funzione pubblica) (articolo 8, comma 1, lettera b), capoverso 5-sexies, alinea e lettera a); la ricognizione delle norme tecniche europee da applicare, nelle more del loro aggiornamento (articolo 9); l'abrogazione, *“dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 4, comma 1”*, del decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59 (articolo 13) e dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005 (articolo 18, comma 2);» ([consequente condizione](#))

6 – [Premessa](#): «il provvedimento [...]prevede l'**abrogazione**, *“dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 4, comma 1”*, del decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59 (articolo 13) e dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005 (articolo 18, comma 2); » ([consequente osservazione](#));

7 – [Premessa](#): «il decreto-legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della

novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; **difetti di coordinamento con l'ordinamento**, in ragione del fatto che il decreto-legge incide su di esso mediante **modifiche non testuali**, si riscontrano invece all'**articolo 6, comma 6-bis**, che modifica in via non testuale la destinazione del fondo di garanzia a sostegno della realizzazione di reti di teleriscaldamento di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 28 del 2011; all'**articolo 14**, che proroga in maniera non testuale le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, modificandone – sempre in maniera non testuale – la disciplina (a partire dall'entità della somma detraibile, innalzata al 65 per cento delle spese sostenute) e all'**articolo 16**, che, al comma 1, novella l'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2012, al fine di prorogare le detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, mentre, al comma 2, ne integra la disciplina in maniera non testuale, estendendone l'ambito di applicazione anche all'acquisto di mobili;»

(conseguente osservazione);

8 - **Premessa**: «il decreto-legge contiene numerose **disposizioni che appaiono meramente descrittive in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento**, limitandosi a richiamare la disciplina già vigente ovvero a preannunciarne una nuova. A titolo esemplificativo, l'**articolo 8, comma 1, lettera b), capoverso 5-quater**, rammenta che “I provvedimenti di cui al comma 5-ter devono essere compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con la direttiva 2010/31/UE, con il presente decreto legislativo”; l'**articolo 9** compie una mera ricognizione delle norme tecniche europee da applicare con riguardo alle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, nelle more del loro aggiornamento; l'**articolo 15** annuncia la “definizione di misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale, finalizzati a favorire la realizzazione di interventi per il miglioramento, l'adeguamento antisismico e la messa in sicurezza degli edifici esistenti, nonché per l'incremento del rendimento energetico degli stessi” e, infine, l'**articolo 17, comma 1, capoverso 1**, ai fini della qualificazione degli installatori degli impianti da fonti rinnovabili, appare meramente ricognitivo del disposto dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico n. 37 del 2008; »

9 - **Premessa**: in relazione invece all'attuazione delle disposizioni contenute nella direttiva 31/2010/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, effettuata mediante la novellazione del decreto legislativo n. 192 del 2005, il decreto-legge contiene **definizioni che talora si sovrappongono tra di loro** [a titolo esemplificativo, la promozione

dell'uso razionale dell'energia anche attraverso l'informazione e la sensibilizzazione degli utenti finali costituisce oggetto della ridefinizione sia delle finalità perseguite dal decreto legislativo n. 28 del 2011 (**articolo 1, comma 1, capoverso Art.1.1., lettera h-ter**), sia degli oggetti da esso disciplinati (**articolo 3, comma 1, lettera b), capoverso 2-ter, lettera l)**]; definizioni che si sovrappongono con quelle recate dal decreto legislativo n. 28 del 2011, che dà attuazione alla direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (per esempio, l'**articolo 2, comma 1, capoverso 1-vicies quater**) si riferisce alla "ristrutturazione importante di un edificio" mentre l'articolo 2, comma 1, lettera m) del decreto legislativo n. 28/2011, con diversa formulazione, forse dovuta a traduzioni non coincidenti dalla normativa europea, si riferisce ad "edificio sottoposto a ristrutturazione rilevante"); oppure si aggiungono ad altre, più stratificate nel tempo (ad esempio, l'**articolo 2, comma 1, capoverso 1-septies decies**, fornisce una nuova definizione di "fabbricato" e, al **capoverso 1-duodetricies**, fornisce una nuova definizione di "unità immobiliare", ancorché le suddette fattispecie abbiano formato nel tempo oggetto di numerose altre definizioni, a diversi fini);»

10 - **Premessa**: «il provvedimento reca alcune **norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore**; in particolare, recano un termine iniziale di efficacia lontano nel tempo, le disposizioni contenute all'**articolo 5, comma 1, capoverso 4-bis, comma 1**, che detta disposizioni in materia di nuovi edifici "ad energia quasi zero" che troveranno attuazione a partire dal 2018 per gli edifici pubblici e dal 2021 per tutti gli edifici di nuova costruzione, recando conseguentemente termini distanziati nel tempo anche ai fini dell'adozione della normativa attuativa; troveranno inoltre applicazione a decorrere dal 9 luglio 2015, le disposizioni contenute all'**articolo 6, comma 1, capoverso articolo 6, comma 6, ultimo periodo**; in relazione alle succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;»;

11 - **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 17-bis**, interviene a modificare – con l'introduzione di prescrizioni che peraltro non appaiono perfettamente coordinate tra di loro – una disciplina (concernente i requisiti degli impianti termici) attualmente contenuta **in una fonte normativa di rango subordinato**, quale il regolamento di cui al decreto

del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993; tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi” [si veda il **punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001**]; » ([consequente condizione](#));

12 - **Premessa**: «il provvedimento all'**articolo 14, comma 3**, si rapporta alla normativa vigente procedendo mediante un **richiamo effettuato in forma generica** (si dispone infatti che la normativa vigente trovi applicazione **in quanto compatibile**), che sarebbe invece opportuno specificare indicando puntualmente la normativa oggetto del rinvio;» ([consequente osservazione](#));

13 - **Premessa**: «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il decreto-legge, all'**articolo 3, comma 1, lettera c)**, che novella l'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 192 del 2005, prevede, in relazione ad alcune tipologie di immobili, tra cui gli edifici e le aree di notevole interesse pubblico di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge; tuttavia, alla lettera *d)* del medesimo comma, capoverso *3-bis*, precisa che, in relazione agli edifici e alle aree di notevole interesse pubblico di cui sopra, le disposizioni contenute nel decreto-legge si applichino limitatamente alla prestazione energetica degli edifici e all'esercizio, manutenzione e ispezione degli impianti tecnici; infine, al capoverso *3-bis.1*, sempre in relazione ai medesimi edifici, precisa ulteriormente che essi “sono esclusi dall'applicazione del presente decreto ai sensi del comma 3-bis, solo nel caso in cui il rispetto della prescrizione implichi un'alterazione sostanziale del loro carattere e aspetto con particolare riferimento ai profili storici e artistici, ovvero non sia conforme alla natura del vincolo a giudizio dell'autorità preposta”; sempre sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge, al successivo **articolo 6**, contiene una disciplina in materia di attestato di prestazione energetica, che, ai **commi 6 e 7** – ora interpolati dal nuovo **comma 6-bis**, introdotto dal Senato e relativo ad altro argomento – reca una disciplina in buona parte omogenea concernente gli edifici aperti al pubblico con superficie superiore a 500 m², riferita, al comma 6, ai soli edifici utilizzati da pubbliche amministrazioni, e

che sembrerebbe opportuno inserire nell'ambito di un unico comma;»
([conseguente osservazione](#));

14 - **Premessa**: «all'**articolo 17-bis**, introdotto dal Senato, novella l'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, sostituendo il comma 9 con tre nuovi commi, i quali fissano dapprima **la regola** di carattere generale (**comma 9**); prevedono poi in determinati casi la **possibilità di deroga** alla norma generale (**comma 9-bis**); assoggettano infine tale eventuale deroga ad un **ulteriore obbligo (comma 9-ter)**;» ([conseguente osservazione](#))

15 - **Premessa**: «il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**); esso non è tuttavia provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), **senza** che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale **esenzione** dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;»

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, sia verificato il coordinamento interno e l'impatto sull'ordinamento vigente della complessa procedura per la definizione delle modalità di applicazione della metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche delineata dal combinato disposto degli articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 8, comma 1, lettera b), capoverso 5-sexies, 9 e 13, che novellano, rispettivamente, gli articoli 4, 6, 9, 11 e 16 del decreto legislativo n. 192 del 2005; [torna su](#)
- 2) all'**articolo 4, comma 1, lettera b)**, si chiarisca come si collochi la nuova autorizzazione all'adozione di norme regolamentari rispetto alle norme regolamentari appena emanate e contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 75 del 2013, che entrerà in vigore il 12 luglio prossimo; [torna su](#)
- 3) sia valutata la soppressione dell'**articolo 17-bis** che, in relazione alla definizione dei requisiti degli impianti termici, incide sulle disposizioni contenute all'articolo 5 del regolamento di cui al

decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerlo e previo coordinamento interno al testo – si valuti di riformularlo nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria in questione mediante un atto avente la medesima forza; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che **incidono in via non testuale** su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime; [\[torna su\]](#)

- 2) per quanto detto in premessa, all'**articolo 13** e all'**articolo 18, comma 2**, che dispongono l'abrogazione, rispettivamente, del decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59, e dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005, subordinatamente all'emanazione dei decreti interministeriali previsti dal nuovo comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 del 2005:
 - a) si dovrebbe chiarire – in presenza di una pluralità di decreti che potranno essere emanati a norma del citato articolo 4 e la cui entrata in vigore presumibilmente avverrà in tempi diversi per ciascuno di essi – il momento in cui si verificherà l'effetto abrogativo;
 - b) si dovrebbero collocare le suddette disposizioni in un unico contesto normativo, tenuto conto che la prima di tali abrogazioni è inserita, con una novella recata dall'articolo 13, nell'ambito del decreto legislativo n. 192 del 2005 e la seconda è contenuta invece tra le disposizioni finali del decreto-legge in titolo;
 - c) si dovrebbe infine chiarire la consequenzialità tra l'emanazione dei decreti interministeriali riguardanti la metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche e l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005, che riguardano l'ambito di applicazione del decreto medesimo; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 3) per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare il coordinamento interno all'**articolo 3, comma 1, lettera c), capoverso comma 3**, e **d), capoversi comma 3-bis e 3-bis.1**; all'**articolo 6, commi 6 e 7**, e all'**articolo 17-bis, comma 1**,

capoversi 9, 9-bis e 9-ter, [\[torna su\]](#)

4) in relazione alla disposizione di cui all'**articolo 14, comma 3**, che contiene un rinvio normativo generico, si dovrebbe specificare la normativa oggetto del rinvio. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| 0011 | 1326 | ddl Gov | Legge di delegazione europea 2013 | 17/07/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 2 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto disomogeneo con finalità univoca | Il contenuto rispecchia il modello delineato dalla legge n. 234/2012, che prevede uno strumento che fisiologicamente intervenga su diversi settori normativi. |
| 2 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Recepimento di una direttiva già in larga parte recepita. |
| 3 – Portata normativa | Disposizioni sprovviste di un contenuto innovativo dell'ordinamento o meramente ricognitive. |
| 4 – Riferimenti mancanti | Riferimento agli articoli di una direttiva in via di abrogazione e non a quelli di una nuova direttiva sulla stessa materia, che li riproduce. Osservazione 1 |
| 5 – Richiami normativi imprecisi o generici | Mancata indicazione precisa della normativa oggetto di un rinvio. Osservazione 2 |
| 6 – Richiami normativi imprecisi o generici | Condizione 1 |

| | |
|---|--|
| <u>Z</u> – Formulazione e coordinamento interno del testo | Formulazione non coordinata con quella del comma precedente e di incerta portata normativa Condizione 2 |
|---|--|

| | |
|----------------------|---|
| <u>8</u> – AIR e ATN | ATN presente; AIR assente; esenzione giustificata con la complessità dell'intervento legislativo. |
|----------------------|---|

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

1 – Premessa: «il disegno di legge, che si compone di 13 articoli e di 3 allegati, reca un **contenuto omogeneo**; secondo il modello delineato dalla legge n. 234 del 2012, che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005, contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea e risponde all'esigenza di adempiere all'obbligo, derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, quale è quella contenuta nelle direttive, **mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi**;»;

2 – **Premessa:** «il disegno di legge, all'**articolo 8**, in relazione all'attuazione della direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, detta uno specifico criterio direttivo, volto al coordinamento dell'attuazione della direttiva con le disposizioni della legge n. 243 del 2012 (sull'equilibrio di bilancio) e n. 196 del 2009 (in materia di contabilità pubblica); in proposito, si segnala peraltro che **la direttiva in oggetto risulta in gran parte già recepita** e che l'unico profilo ancora non completamente attuato attiene solamente al recepimento dei criteri per la costruzione dei dati contabili, con riferimento al principio della competenza "*accrua*", vale a dire alla competenza economica secondo il metodo utilizzato per il sistema dei conti europei Sec 95;»;

3 – **Premessa:** «il disegno di legge contiene alcune disposizioni sprovviste di un contenuto innovativo dell'ordinamento, limitandosi a richiamare la disciplina già vigente ovvero ad esplicitare le finalità con essa perseguite. A titolo esemplificativo, **l'articolo 3, comma 1, lettera a)**, mantiene fermi "quanto disposto dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e le competenze statali semplificate per gli impianti con potenza superiore a 300 MW, di cui al decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55"; l'articolo 4, comma 1, reca un'ampia indicazione delle finalità perseguite, mentre l'articolo 13, comma 2, recita: "*Nell'applicazione dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, il Governo è tenuto a rispettare gli obblighi che derivano da legislazioni o farmacopee nazionali, europee o internazionali*";»

4 – **Premessa:** «il disegno di legge, all'**articolo 6, comma 1, lettera a)**, dispone che, nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2011/51/UE, volta ad estendere la concessione dello *status* di soggiornante di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale, il Governo debba "*introdurre disposizioni che prevedano la revoca dello status di soggiornante di lungo periodo (...) in conformità con l'articolo 14, paragrafo 3, e con l'articolo 19, paragrafo 3, della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004*", ancorché **la citata direttiva n. 83 del 2004 risulti abrogata**, a decorrere dal 21 dicembre 2013, dall'articolo 40 della direttiva 2011/95; tale ultima direttiva (della quale si prevede il recepimento all'articolo 7) innova la disciplina in materia e, sullo specifico tema della revoca, cessazione e rinnovo dello *status* di rifugiato riprende i contenuti degli articoli 14, paragrafo 3, e 19, paragrafo 3, della direttiva n. 83 del 2004, in articoli con identica numerazione, il primo dei quali è entrato in vigore all'inizio del 2012, mentre il secondo entrerà in vigore il 22 dicembre 2013;» (**conseguente osservazione**)

5 – **Premessa:** «ulteriori richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa, in relazione ai quali si registra la necessità di indicare precisamente la normativa oggetto del rinvio, si rinviengono all'**articolo 5, comma 1, alinea**, che prevede l'osservanza dei "*principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, in quanto compatibili*" e al **medesimo comma, lettera a)**, che richiama, "*laddove applicabili, la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, di cui alla legge 24 luglio 1954, n. 722, e il Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati, di cui alla legge 14 febbraio 1970, n. 95*";» (**conseguente osservazione**)

6 – **Premessa:** «richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa, in relazione ai quali si registra la necessità di indicare precisamente la normativa oggetto del rinvio, si rinviengono [...]all'**articolo 11, comma 3**, che, con una previsione di incerta portata normativa, recita che: "*Fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, resta in vigore il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 96, in quanto compatibile con il regolamento (CE) n. 428/2009, anche con riguardo alle fattispecie sanzionatorie ivi stabilite, in quanto applicabili alle condotte previste dal medesimo regolamento*";» (**conseguente condizione**);

7 – **Premessa:** «sul piano del coordinamento interno del testo, il disegno di legge, all'**articolo 10, comma 1, alinea**, dispone che il decreto legislativo ivi previsto – volto all'attuazione di due regolamenti europei in materia di commercializzazione del legno e prodotti da esso derivati – venga adottato "*nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1*"; tuttavia, il successivo **comma 2** ripete lo stesso precetto, aggiungendovi la seguente precisazione che ne rende **incerta la portata normativa**: "*Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo è tenuto a seguire i principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, comma 1, in quanto compatibili*";» (**conseguente condizione**);

8 - **Premessa:** «il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, **contiene il riferimento alla disposta esenzione dall'obbligo di redazione della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** e alle sue ragioni giustificative, che risiedono nella "*peculiare complessità ed ampiezza dell'intervento normativo e*

dei suoi possibili effetti»; la medesima relazione illustrativa precisa altresì che *“Non appare, quindi, possibile utilizzare un diverso strumento regolatorio, essendo, di fatto, il disegno di legge di delegazione annuale, quello che garantisce il conferimento, in un'unica soluzione, di tante deleghe legislative quante sono le direttive che al momento della sua presentazione risultano da trasporre”* e che *“per ciascuna direttiva comunitaria, comunque, l'AIR è stata effettuata a livello europeo”*».

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, sia verificata la coerenza della formulazione contenuta all'**articolo 11, comma 3**, laddove recita che: *“Fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, resta in vigore il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 96, in quanto compatibile con il regolamento (CE) n. 428/2009, anche con riguardo alle fattispecie sanzionatorie ivi stabilite, in quanto applicabili alle condotte previste dal medesimo regolamento”*, con le esigenze di certezza della legislazione; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 2) per quanto detto in premessa, al fine di garantire il **coordinamento interno al testo** e di evitare il ricorso a formulazioni che ne rendano incerta la portata normativa, sia valutata la soppressione del **comma 2 dell'articolo 10** in relazione a quanto già disposto all'articolo 10, comma 1, alinea; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 1) per quanto detto in premessa, all'**articolo 6, comma 1, lettera a)**, che indica criteri di delega per l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2011/51/UE ai beneficiari di protezione internazionale, si dovrebbe integrare il riferimento ivi contenuto agli articoli 14 e 19 della direttiva 2004/83/CE, con quello agli articoli 14 e 19 della direttiva 2011/95/CE; [\[torna su\]](#)
- 2) in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi generici o imprecisi, si dovrebbe specificare o

indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------|
| 0012 | 1154 | ddl Gov | Delega finanziamento partiti | 26/07/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 3 Condizioni, 5 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto omogeneo | Il provvedimento introduce una disciplina nuova e conferisce due deleghe al Governo, una delle quali volta all'adozione di un Testo Unico. |
| <u>2</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Difetti di coordinamento solo in parte superati da abrogazioni e delega all'adozione di un testo unico Condizione 1 e Osservazione 4 |
| <u>3</u> – Modifiche non testuali | Mancato uso della tecnica della novellazione Osservazione 1 |
| <u>4</u> – Modifiche non testuali a testi unici | Mancato uso della tecnica della novellazione: compromissione dei caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un Testo Unico. Osservazione 2 |
| <u>5</u> – Procedure di delega | Scorrimento del termine per l'esercizio della delega Condizione 2 |

| | |
|--|--|
| 6 – Disposizioni di delega: principi e criteri direttivi | principi e criteri direttivi quasi coincidenti con oggetto della delega ma sufficientemente circoscritti |
| 7 – Richiami normativi effettuati in forma generica | Osservazione 3 |
| 8 – Coordinamento interno del testo | Definizioni del medesimo oggetto collocate in articoli distanti Osservazione 5 |
| 9 – AIR e ATN | Assenti; esenzione AIR giustificata con richiamo non congruo all'urgenza e non con la complessità dell'intervento legislativo. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

1 – [Premessa](#): «[il disegno di legge] reca un **contenuto omogeneo**, essendo volto, mediante l'introduzione di una disciplina del tutto nuova, ad abolire i contributi pubblici ai partiti come attualmente disciplinati, sostituendoli con forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini, nonché con benefici di natura non monetaria e condizionando l'accesso a tali forme di benefici al rispetto dei requisiti di trasparenza e democrazia interna indicati dal medesimo disegno di legge, che prevede tra l'altro l'istituzione di un registro pubblico dei partiti politici e un regime di controllo dei loro rendiconti; a tale disciplina si accompagna il conferimento di **due deleghe al Governo** finalizzate, rispettivamente, all'introduzione di ulteriori forme di sostegno indiretto alle organizzazioni politiche e all'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di

disciplina dell'attività politica e svolgimento delle campagne elettorali, agevolazioni, attività di controllo e disciplina sanzionatoria;»;

2 – **Premessa:** «il provvedimento innova completamente la disciplina della contribuzione e del finanziamento ai partiti politici, superando la normativa vigente, che viene tuttavia frequentemente richiamata e spesso adattata al nuovo regime, non sempre operando gli opportuni coordinamenti; tali **difetti di coordinamento** sembrano soltanto in parte superati dalle **abrogazioni operate dall'articolo 14**, nonché dalla delega alla **redazione di un testo unico** prevista dall'**articolo 16**, che infatti allo stato non include, come invece sarebbe auspicabile prevedere, l'intera disciplina riguardante la contribuzione volontaria ed indiretta ai partiti politici; essi si riscontrano soprattutto in rapporto alla legge n. 96/2012 (e in particolar modo con il suo articolo 9), alla quale il disegno di legge in titolo **in numerosi casi si sovrappone o che modifica in maniera non testuale**; inoltre, pur provvedendo il disegno di legge – all'**articolo 14, commi 4 e 5** – ad abrogare espressamente le disposizioni ritenute incompatibili con la nuova disciplina, **in taluni casi le abrogazioni disposte sembrano implicare anch'esse problemi di coordinamento con la normativa proposta**. A titolo esemplificativo, problemi di coordinamento si riscontrano: all'**articolo 4, comma 1**, che, nell'attribuire una nuova denominazione alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti (ridenominata «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici»), non novella l'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96; all'**articolo 5, comma 2**, che, nel disciplinare la pubblicazione nei siti internet dei partiti e nel portale internet del Parlamento italiano di atti riferibili ai partiti, include tra gli stessi *«la relazione del revisore o della società di revisione»*, mentre l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012 non menziona la facoltà dei partiti e movimenti politici di rivolgersi a revisori costituiti da persone fisiche, ma solo a società di revisione; all'**articolo 6**, che sembrerebbe limitare l'ambito di applicazione dell'articolo 9, commi 1 e 2, della legge n. 96 del 2012 (obbligo di avvalersi di una società di revisione), in quanto, mentre a norma dell'articolo 9, comma 1, della citata legge – al quale l'articolo 6 rinvia – tale obbligo ricade sui *«partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima, al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano»*, sulla base del combinato disposto degli articoli 6 e 8 del provvedimento invece l'obbligo verrebbe escluso per i partiti e movimenti politici che abbiano almeno un rappresentante in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome (**conseguente osservazione**);

all'**articolo 7, comma 1**, che – nel ribadire la competenza della Commissione prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge n. 96/2012 in ordine ai controlli sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti e dei relativi allegati, già attribuiti alla medesima Commissione dall'articolo 9, comma 4, della citata legge n. 96 del 2012 – richiama l'articolo 9, comma 7, della legge 96 del 2012, il quale, in materia di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nel sito internet dei partiti del rendiconto e dei relativi allegati, rimanda al comma 20, che disciplina tale obbligo individuando un termine per il suo adempimento, anche se lo stesso comma rientra tra le disposizioni oggetto di abrogazione da parte dell'**articolo 14, comma 4, lettera f)**;» ([conseguente condizione](#))

3 – **Premessa**: «inoltre, in ragione della sopra riferita impostazione, **il provvedimento in nessun caso si coordina con la disciplina vigente mediante la tecnica della novellazione**, anche se in taluni casi, anche al fine di salvaguardare l'unitarietà di alcuni settori dell'ordinamento, sembrerebbe opportuno prevedere che sia la stessa legge delega ad operare subito in modo sufficientemente coordinato con le preesistenti fonti normative. Tale difetto si riscontra, ad esempio: all'**articolo 5, comma 3**, che introduce una **disciplina derogatoria** rispetto all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni, senza novellare tale disposizione;» ([conseguente osservazione](#))

4 – **Premessa**: «[il provvedimento in nessun caso si coordina con la disciplina vigente mediante la tecnica della novellazione, anche se in taluni casi, anche al fine di salvaguardare l'unitarietà di alcuni settori dell'ordinamento, sembrerebbe opportuno prevedere che sia la stessa legge delega ad operare subito in modo sufficientemente coordinato con le preesistenti fonti normative. Tale difetto si riscontra, ad esempio:] all'**articolo 9**, che, intervenendo sul regime fiscale vigente in materia di detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti, reca una nuova disciplina che sostituisce quella attualmente contenuta negli articoli 15, comma 1-*bis*, e 78, comma 1, del testo unico delle imposte dei redditi (decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986), entrambe disposizioni abrogate dall'articolo 14, comma 5, del provvedimento invece che novellate, **compromettendosi in tal modo i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un «testo unico»** riferito ad un determinato settore disciplinare;» ([conseguente osservazione](#))

5 – **Premessa:** «il disegno di legge, all'**articolo 13**, reca una delega al Governo (per l'adozione di un decreto legislativo recante ulteriori forme di sostegno indiretto delle attività politiche in favore dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4), la cui **scansione temporale**, delineata al **comma 2** dello stesso articolo, oltre ad apparire estremamente breve, lascia **indefinito il termine ultimo per l'esercizio della delega**, prevedendosi che il decreto legislativo venga adottato entro il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (da rendere entro trenta giorni), e che il suddetto termine possa essere prolungato di sessanta giorni ove il Governo trasmetta i relativi schemi al Parlamento negli ultimi due dei quattro mesi previsti; inoltre, all'**articolo 16, comma 3**, che disciplina l'*iter* procedurale per l'adozione del testo unico, si prevede **un termine di durata per l'esercizio della delega** che, pur essendo identico a quello di cui al citato articolo 13, appare ancora più breve in relazione alle incombenze procedurali da seguire ed ai contenuti da assumere da parte dell'emanando testo unico, che nel caso specifico va sottoposto al parere del Consiglio di Stato e dovrebbe inglobare anche i contenuti dell'emanando decreto legislativo sulle ulteriori forme di sostegno indiretto delle attività politiche;» (**conseguente condizione**);

6 – **Premessa:** «sempre con riferimento alle norme di delega, all'**articolo 13**, al **comma 1**, sono indicati quattro **principi e criteri direttivi** per l'introduzione di ulteriori forme di sostegno indiretto all'attività politica, che sembrano piuttosto **coincidere sostanzialmente con gli oggetti della delega**, anche se appaiono comunque sufficientemente circoscritti;»

7 – **Premessa:** «il provvedimento, all'**articolo 3, comma 4**, laddove recita «*Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge e dallo statuto, si applicano ai partiti politici le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia*», contiene un **richiamo normativo generico**;» (**conseguente osservazione**);

8 - **Premessa:** « sul piano del **coordinamento interno al testo**, il provvedimento reca due **definizioni** di partiti collocate in partizioni del testo molto distanti tra di loro: all'**articolo 2**, rubricato genericamente «*Partiti*», che al **comma 1** ne dà una definizione di carattere più generale, e all'**articolo 17, comma 1**, che individua i partiti quali destinatari delle sue disposizioni (i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo delle due Camere del Parlamento

nazionale, del Parlamento europeo, dei Consigli regionali e delle province autonome);» ([consequente osservazione](#)).

9 - **Premessa:** «il disegno di legge **non** è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge è allegata una **dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla**, segnalando la «**necessità di provvedere con urgenza**» ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, **richiamo che non sembra congruo** nel caso di specie, dal momento che la citata disposizione regolamentare si riferisce chiaramente ai disegni di legge di conversione di decreti-legge mentre per i disegni di legge ordinari consente l'esenzione «**nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo**».

Condizioni:

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

1) per le ragioni indicate in premessa, previa verifica delle **abrogazioni disposte dall'articolo 14**, si integri la **delega al Governo** per la redazione di un **testo unico di cui all'articolo 16** con la previsione che esso includa anche l'intera disciplina riguardante la contribuzione volontaria ed indiretta ai partiti politici; [\[torna su\]](#)

2) per quanto detto in premessa, agli **articoli 13, commi 1 e 2, e 16, commi 1 e 3**, al fine di precisare il **termine ultimo per l'esercizio della delega**, si individui un termine di esercizio della stessa più congruo di quello attualmente fissato, che appare eccessivamente ristretto, fissando contestualmente un termine per la trasmissione degli schemi alle Camere e rinunciando alla tecnica dello «**scorrimento**»; parallelamente, anche in relazione alla prospettata integrazione della delega di cui all'articolo 16 il termine di esercizio ivi previsto sia congruamente spostato in avanti rispetto a quello della delega di cui all'**articolo 13**; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) si chiarisca se l'iscrizione dei partiti politici nel registro prevista dall'**articolo 4** sia una condizione per accedere ai benefici – come sembrerebbe dal combinato disposto dell'articolo 4, comma 7, e dell'articolo 17, comma 1 – o discenda dal loro conseguimento, come l'articolo 4, comma 8, e l'articolo 8, comma 1, consentono al contempo di

ipotizzare; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) per le ragioni indicate in premessa, all'**articolo 5, comma 3**, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare tale disposizione in termini di novella all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659; [\[torna su\]](#)

2) per le medesime ragioni, all'**articolo 9**, che disciplina, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, le detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare tale disposizione in termini di novella agli articoli 15, comma 1-*bis*, e 78, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, al fine di **mantenere i caratteri di unitarietà ed organicità del medesimo testo unico**; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) in relazione all'**articolo 3, comma 4**, si dovrebbe specificare la normativa alla quale la disposizione rinvia; [\[torna su\]](#)

4) all'**articolo 6**, che sembra escludere i partiti che abbiano almeno un rappresentante in un consiglio regionale dall'obbligo di avvalersi di una società di revisione, andrebbe valutata l'opportunità di verificare come tale esclusione si coordini con l'articolo 8, comma 1, lettera *a*), che prevede per i partiti che abbiano conseguito un consigliere regionale gli stessi benefici previsti per i partiti che abbiano conseguito un seggio nel Parlamento italiano o nel Parlamento europeo e sono quindi soggetti all'obbligo di avvalersi di una società di revisione; [\[torna su\]](#)

5) per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di collocare la definizione di cui all'**articolo 17, comma 1**, nello stesso contesto dell'**articolo 2**, effettuando gli opportuni coordinamenti. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 0013 | 1417 | DL 78/2013 | Esecuzione della pena | 31/07/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni | |
| <u>1</u> – Contenuto omogeneo | |
| <u>2</u> – Deroghe implicite alle disposizioni vigenti | Deroga implicita ad un divieto di proroga delle gestioni commissariali. |
| <u>3</u> – Immediata applicazione | Disposizioni con effetti finali destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988. |
| <u>4</u> – Richiami normativi generici | Disposizioni richiamate " <i>in quanto compatibili</i> " o " <i>ove necessario</i> ". |
| <u>5</u> – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive o che confermano l'applicazione della normativa vigente o che riproducono il contenuto di disposizioni già vigenti. |
| <u>6</u> – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate | Incidenza su DPR che viene integralmente richiamato e riproduzione di parte dei contenuti del medesimo DPR: legificazione di un atto amministrativo (peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi). Sovrapposizione normativa. (vedi punto 8) Condizione 1 |

| | |
|--|---|
| <p><u>7</u> – Formulazione del testo</p> | <p>Locuzione il cui significato non appare di immediata comprensione.</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p><u>8</u> – AIR e ATN</p> | <p>Assenti; esenzione AIR non giustificata; L'ATN, anch'essa assente, avrebbe potuto fornire utili indicazioni sulla portata normativa dell'articolo 4 (vedi punto 6). Il preambolo del decreto fornisce comunque elementi utili ai fini delle due analisi.</p> <p>Condizione 1</p> |

Rilievi

C - Condizioni

Riferimenti

1 – **Premessa:** «il decreto-legge reca **misure omogenee**, volte a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e l'inadeguatezza delle strutture penitenziarie e del regime di esecuzione delle pene detentive; a tal fine: l'articolo 1 modifica gli articoli 280, 284, 386 e 656 del codice di procedura penale, in materia di custodia cautelare in carcere, arresti domiciliari e sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive, con lo scopo di ridurre gli ingressi in carcere; l'articolo 2 interviene sulla legge n.354 del 1975, prevedendo che i detenuti e gli internati possano prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità o a sostegno delle vittime dei reati da loro commessi; l'articolo 3 modifica il testo unico sulle sostanze stupefacenti, nel senso di estendere l'applicazione del beneficio dell'ammissione al lavoro di pubblica utilità, attualmente limitato ai soggetti che abbiano violato in maniera non grave le disposizioni in materia di stupefacenti, anche ad altri reati; l'articolo 3-*bis* interviene in materia di sgravi contributivi e fiscali, per favorire l'attività lavorativa dei detenuti e internati; l'articolo 4 integra le competenze attribuite al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie,

conferendogli il compito di intervenire sulla destinazione e valorizzazione di beni immobili penitenziari;»;

2 – **Premessa:** «il decreto-legge, all'**articolo 4, comma 1**, nel prorogare dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014 le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, **deroga implicitamente** al divieto di proroga delle gestioni commissariali, disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59;»;

3 – **Premessa:** «essendo gli effetti finali del medesimo **articolo 4, comma 1**, destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore, esso suscita dubbi quanto alla rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della “**immediata applicabilità**” delle misure disposte dal decreto; »;

4 – **Premessa:** «il provvedimento in alcune sue disposizioni rinvia all'ordinamento vigente richiamando l'applicazione di talune norme “**in quanto compatibili**” o “**ove necessario**”, (nell'**articolo 2, comma 1, lettera a), capoverso 4-ter**, e **lettera b), n. 3), capoverso 1-quater**, nonché nell'**articolo 4, comma 6)**;»

5 – **Premessa:** «il decreto-legge in alcuni casi reca **disposizioni che appaiono meramente descrittive**, in quanto **prive di portata innovativa dell'ordinamento**, poiché confermano l'applicazione della normativa vigente, richiamandola talora con formulazioni di carattere generale, talaltra riproducendo il contenuto di disposizioni già vigenti (si veda, a titolo esemplificativo: **l'articolo 4**, che al **comma 4, primo periodo**, assoggetta gli atti del Commissario straordinario al controllo di regolarità amministrativa e contabile nei termini e con le modalità previsti dalla legislazione vigente; nonché **l'articolo 4, comma 9**, che, ripetendo quanto già stabilito dall'articolo 17, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, conferma che “*Al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie non spetta alcun tipo di compenso*”);»;

6 – **Premessa:** «il provvedimento, nell'intervenire nella materia della gestione commissariale per le infrastrutture carcerarie, cui vengono conferiti nuovi compiti

e poteri, anche derogatori, incide sul decreto del Presidente della Repubblica in data 3 dicembre 2012, con il quale è stato nominato il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, laddove, in particolare, all'**alinea dell'articolo 4, comma 1**, si dispone che *“Nei limiti di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144, che viene integralmente richiamato, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono prorogate fino al 31 dicembre 2014”*; non appare chiaro, infatti, il significato del **richiamo integrale del suddetto decreto del Presidente della Repubblica**, tenuto conto che **parte dei contenuti del medesimo decreto del Presidente della Repubblica sono riprodotti ai successivi commi 3 e 4 dello stesso articolo 4**; allo stesso tempo, il suddetto richiamo suscita perplessità sotto il profilo della **tecnica normativa**, in quanto parrebbe implicare una sorta di **legificazione del contenuto di un atto amministrativo**, peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi (pubblicazione nella Gazzetta ufficiale), ai sensi dell'articolo 10 delle Disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, nonché dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 (testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana); » (**conseguente condizione**)

7 – **Premessa**: « il provvedimento all'**articolo 4, comma 1, lettera b-bis**), nell'integrare le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, assegna allo stesso anche il compito di provvedere al mantenimento e alla promozione delle piccole strutture carcerarie idonee all'istituzione di **“percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale”**, utilizzando in tal modo una **locuzione il cui significato non appare di immediata comprensione**; » (**conseguente condizione**)

8 - **Premessa**: «il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), **senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione** dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008; **il preambolo del decreto fornisce comunque alcuni elementi utili ai fini dell'analisi tecnico-normativa e di impatto sulla regolazione**, laddove giustifica l'intervento legislativo urgente con l'insufficienza della disciplina vigente, la mancata adozione della riforma delle misure alternative, il mancato

completamento del piano straordinario penitenziario e la contestazione mossa allo Stato italiano dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; » ([conseguente condizione](#)).

Condizioni:

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

- 1) per le ragioni indicate in premessa, la Commissione chiarisca la portata normativa dell'**articolo 4**, incerta anche in ragione della mancanza della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**) che sul punto avrebbe potuto fornire utili indicazioni, laddove richiama integralmente il decreto del Presidente della Repubblica in data 3 dicembre 2012, – le cui disposizioni sono peraltro in parte riprodotte nel medesimo articolo 4 – procedendo eventualmente alla soppressione delle parole “che viene integralmente richiamato”; [torna su](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 2) si riformuli in termini più chiari l'espressione “percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale” contenuta all'**articolo 4, comma 1, lettera b-bis**); [torna su](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 0014 | 1458 | DL 76/2013 | Occupazione giovanile e IVA | 02/08/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|--|
| Premessa | |
| Rilevi: 5 Condizioni, 2 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto eterogeneo | Complesso di misure di varia natura, teleologicamente orientate al perseguimento di tre distinti obiettivi, solo due dei quali appaiono correlati tra loro. |
| <u>2</u> – Contenuto eterogeneo | Disposizioni estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto: aspetti di eterogeneità sensibilmente accresciuti a seguito delle plurime modifiche approvate dal Senato. |
| <u>3</u> – Stratificazione normativa: modifica di norme di recente approvazione | Incidenza anche su settori disciplinari modificati in tempi recenti |
| <u>4</u> – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive, prive di portata innovativa dell'ordinamento, che confermano l'applicazione della normativa vigente o enunciano le finalità enucleabili dal preambolo del provvedimento o hanno carattere programmatico. |
| <u>5</u> – Disposizioni derogatorie del diritto vigente | Disposizioni che, attraverso un meccanismo articolato e tortuoso, prevedono il concorso di atti di diversa natura e rango normativo, onde |

| | |
|---|--|
| | <p>consentire la possibilità di derogare a norme legislative.</p> <p>Condizione 1</p> |
| <u>6</u> – Statuto del contribuente | <p>Deroghe implicite all'articolo 3, comma 1, della legge n. 212/2000 ("Statuto del contribuente").</p> |
| <u>7</u> – Richiami normativi effettuati in forma generica | <p>Concatenazione di richiami normativi, senza alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono. Richiamo all'articolo 13-<i>bis</i>, comma 1, lettera <i>b</i>), della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 5</p> |
| <u>8</u> – Richiami normativi effettuati in forma generica | <p>Estensione dell'ambito di applicazione di disposizioni "<i>in quanto compatibil</i>".</p> |
| <u>9</u> – Modifiche non testuali | <p>Disposizioni che, in maniera non testuale, modificano preesistenti norme o incidono su novelle o differiscono termini o fanno sistema con altre norme, o estendono l'ambito di applicazione di altre disposizioni.</p> <p>Osservazione 1</p> |
| <u>10</u> – Disposizioni eventuali: transitorie, sperimentali, subordinate ad adempimenti o eventi futuri | <p>Disposizioni la cui applicazione risulta subordinata a interventi futuri o a decorrenza di termini o di natura sperimentale o qualificate come provvisorie o da adottarsi nelle more di un futuro provvedimento o da applicare sino alla realizzazione di un adempimento specifico.</p> |
| <u>11</u> – Immediata applicazione | <p>Disposizioni con effetti finali destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988.</p> |

| | |
|--|--|
| 12 – Efficacia temporale: retroattività | Disposizioni con efficacia retroattiva, che sembrano legittimare <i>ex post</i> situazioni già maturate di fatto. |
| 13 – Efficacia temporale: interpretazione autentica | Disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica |
| 14 – Reviviscenza | Reviviscenza di una disposizione abrogata. |
| 15 – Coerente utilizzo delle fonti normative | Adempimenti atipici. Novella introdotta al solo fine di specificare la natura “non regolamentare” di un DM già previsto. Richiamo alla sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale e alla sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato. Condizione 3 |
| 16 – Coerente utilizzo delle fonti normative | Adempimenti atipici. Previsione di un DPCM in luogo di un regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17 della L. n. 400/1988. Condizione 2 |
| 17 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate | Incidenza, mediante modifiche non testuali, su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato. Richiamo alla Circolare: punto 3, lettera e). Condizione 4 |
| 18 – Formulazione del testo: sigle | Sigla non preceduta dalla denominazione per esteso. Richiamo alla Circolare: paragrafo 14, lettera b). |
| 19 – Formulazione del testo | Espressioni e locuzioni imprecise, suscettibili di ingenerare dubbi interpretativi; refusi. Richiamo alla |

| | |
|--------------------------------|--|
| | Circolare: paragrafo 4, lettera p). |
| 20 – AIR e ATN | Assenti. Assente la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Rilievi non presenti in Premessa

Osservazione [2](#)

Articolo 11, c. 11-*bis*: chiarire se la disposizione abbia carattere generale o sia limitata al solo Abruzzo

Riferimenti

Articolo 3, comma 1, della legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente); articolo 13-bis, comma 1, lettera b), articolo 15, comma 3 e articolo 17 della legge n. 400/1988; sentenza della Corte Costituzionale n. 116/2006; sentenza del Consiglio di Stato n. 9/2012; Circolare: punto 3, lettera e); paragrafo 14, lettera b).

1 – [Premessa](#): «gli originari 13 articoli del provvedimento recano – come risulta anche dal preambolo – **un complesso di misure di varia natura, teleologicamente orientate al perseguimento di tre distinti obiettivi, solo due dei quali appaiono correlati tra loro:**

- promuovere l'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale;

- fronteggiare la particolare congiuntura economica, mediante l'adozione di disposizioni in materia di IVA, interventi urgenti per il sistema produttivo e altre misure ritenute idonee a promuovere gli investimenti;
- assicurare il rispetto degli impegni assunti in sede internazionale e comunitaria;

in relazione a tali composite finalità, i suddetti articoli prevedevano specificamente:

- a) al Titolo I: norme in materia di incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani (articolo 1); misure relative all'apprendistato professionalizzante, ai tirocini formativi e di orientamento, al periodo di utilizzo del credito d'imposta per nuove assunzioni, ai tirocini curricolari e in orario extra-curricolare (articolo 2); stanziamenti per le misure relative all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, per progetti relativi all'infrastrutturazione sociale e alla valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno, nonché per borse di tirocinio formativo per i giovani delle regioni del Mezzogiorno; l'ampliamento dell'ambito territoriale di applicazione della cosiddetta carta acquisti sperimentale (articolo 2); misure volte a velocizzare le procedure in materia di riprogrammazione dei programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali e di rimodulazione del Piano di Azione Coesione (articolo 4); l'istituzione di una struttura di missione volta ad attuare il programma comunitario «Garanzia per i Giovani» e la ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga (articolo 5); disposizioni in materia di istruzione e formazione (articolo 6);
- b) al Titolo II: modifiche alla disciplina legislativa in materia di contratti di lavoro, tentativo obbligatorio di conciliazione, dimissioni e risoluzione del rapporto, ammortizzatori sociali di settore (articolo 7); l'istituzione nell'ambito del Ministero del lavoro della Banca dati delle politiche attive e passive (articolo 8); disposizioni relative ai profili di responsabilità per trattamenti retributivi e contributi nello svolgimento degli appalti; norme relative alla disciplina sulla rivalutazione degli importi di ammende e sanzioni in materia di igiene, salute e sicurezza del lavoro; modifiche alla normativa che consente ai contratti collettivi locali di derogare alla legge o ai contratti nazionali; norme relative ai soggetti extracomunitari; norme sulle assunzioni nelle imprese agricole; modifiche alla disciplina della s.r.l. semplificata; modifiche alla disciplina delle start-up innovative (articolo 9); disposizioni in materia di funzionamento della COVIP, competenze dell'INPS, finanziamento e prestazioni dei fondi pensione, requisiti reddituali per la pensione di invalidità (articolo 10);
- c) al Titolo III: disposizioni relative al rinvio al 1o ottobre 2013 dell'applicazione dell'incremento dal 21 al 22 per cento di una aliquota IVA, nonché norme sulla destinazione degli utili dei titoli di Stato greci nel portafoglio *Securities Markets Programme* attribuibili all'Italia; l'autorizzazione all'erogazione di

contributi in favore del *Chernobyl Shelter Fund* e del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo; modifiche alla disciplina concernente le agevolazioni in favore dei soggetti danneggiati dagli eventi sismici del maggio 2012; norme relative alla rimozione dei materiali contenenti amianto in talune zone colpite da calamità naturali; disposizioni in materia di addizionale regionale all'IRPEF nelle regioni a Statuto speciale; disposizioni sull'accertamento del disavanzo relativo al trasporto ferroviario nella regione Campania; l'anticipazione di finanziamenti alle fondazioni lirico sinfoniche; disposizioni sull'incremento dell'acconto IRPEF e IRES 2013 e sull'incremento dell'acconto sugli interessi maturati su conti correnti e depositi; l'assoggettamento delle cosiddette sigarette elettroniche all'imposta di consumo (articolo 11);»;

2 – **Premessa**: «gli aspetti di **eterogeneità del contenuto** del decreto legge, già presenti nel testo originario con particolare riferimento ad alcune disposizioni contenute nel Titolo III, risultano ora sensibilmente accresciuti a seguito delle plurime modifiche approvate dal Senato (sono stati introdotti 3 nuovi articoli a fronte della soppressione di un articolo del testo licenziato dal Consiglio dei ministri, cui si aggiungono numerosi ulteriori commi e modifiche alle disposizioni in vigore); tra le modifiche introdotte al Senato e che contribuiscono a rendere più frastagliato l'ambito di intervento del decreto-legge si segnalano, a titolo esemplificativo, i commi aggiuntivi all'articolo 11: riguardanti i pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell'Abruzzo (comma 11-*bis*); le bonifiche ambientali nella valle del Belice (comma 11-*ter*); l'esercizio del credito nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012 (comma 11-*quater*); gli interventi di recupero del borgo storico di Spina del comune di Marsciano (comma 11-*quinqüies*); i piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari (comma 12-*bis*); i debiti delle pubbliche amministrazioni (commi da 12-*ter* 12-*septies*); »;

3 – **Premessa**: «esso, agli **articoli 11 e 11-*bis***, interviene su **norme di recente approvazione** (rispettivamente, il comma 8 dell'articolo 11 novella l'articolo 6-novies del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, introdotto dalla legge di conversione 24 giugno 2013, n. 71, in materia di detassazione di contributi, indennizzi e risarcimenti per eventi sismici, a distanza di tre giorni dalla sua entrata in vigore; il comma 12 dell'articolo 11 introduce, nell'ambito del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, l'articolo 3-*ter*; il comma 12-*bis* dell'articolo 11 introduce, nell'ambito dell'articolo 6 del citato decreto-legge n. 35 del 2013, il comma 1.1, in materia di piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari; l'articolo 11-*bis*, comma 2, novella

l'articolo 1 del citato decreto-legge n. 35 del 2013; sempre lo stesso decreto n. 35 risulta poi oggetto di intervento, ancorché non per via di novellazione, dai commi da 12-*ter* a 12-*septies* dello stesso articolo 11; si realizza così una circostanza che, come già rilevato dal Comitato in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;» ([consequente osservazione](#));

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge contiene altresì **disposizioni che appaiono meramente descrittive n quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento**, poiché **confermano l'applicazione della normativa vigente**, oppure sono volte ad **enunciare le finalità enucleabili dal preambolo del provvedimento**, il contesto nel quale si collocano le norme introdotte o a preannunciarne un loro futuro aggiornamento oppure a **dichiarare, in termini programmatici**, le misure idonee a fronteggiare le emergenze trattate dal decreto (si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli **articoli 1, comma 1; 1, comma 22; 2, commi 1, 2** – che così recita «In considerazione della situazione occupazionale ... che richiede l'adozione di misure volte a restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro» – e **10; 3, commi 1 e 2; 5, comma 1; 8, comma 1**); in un caso, all'**articolo 9, comma 6**, si novella l'articolo 23, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 276 del 2003 al solo fine di mantenere ferma «l'integrale applicabilità delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81»; in un altro caso, quello dell'**articolo 3, comma 2**, si proroga ed estende (peraltro in maniera non testuale), l'ambito territoriale di applicazione della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge n. 5 del 2012, relativa al «*programma carta acquisti*», che ha fatto seguito al programma «*social card*», dichiarandosi, nell'ultimo periodo del comma, che «*Tale sperimentazione costituisce l'avvio del programma «Promozione dell'inclusione sociale»*»; » ;

5 – [Premessa](#): «il provvedimento, all'**articolo 2, commi 2 e 3**, reca disposizioni volte a consentire la **possibilità di derogare a norme legislative, attraverso un meccanismo articolato e tortuoso**, che prevede il **concorso di atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico**, che risultano tra di loro inestricabilmente intrecciati e che riguardano una materia, quella dell'apprendistato, di non univoca qualificazione con riferimento all'articolo 117 della Costituzione; la disposizione, infatti, al comma 2, demanda la disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista di una maggiore uniformità sul territorio nazionale, a *linee guida da adottare in seno alla Conferenza Stato-Regioni*,

prevedendo che nell'ambito di queste possano essere adottate disposizioni – i cui contenuti sono puntualmente individuati (obbligatorietà del piano formativo individuale; registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita; imprese multi localizzate) – derogatorie del decreto legislativo n. 167 del 2011; allo stesso tempo, ai sensi del comma 3, le previsioni di cui al comma 2 costituiscono la disciplina direttamente applicabile in caso di mancata adozione delle linee guida, ferma restando, al contempo, *“la possibilità di una diversa disciplina in seguito all'adozione delle richiamate linee guida ovvero in seguito all'adozione di disposizioni di specie da parte delle singole regioni”*;» ([consequente condizione](#));

6 – [Premessa](#): «all'**articolo 11**, i **commi 18, 19, 20 e 21**, ove si incrementa la misura degli acconti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle società, si **deroga implicitamente** all'articolo 3, comma 1, secondo periodo della legge n. 212 del 2000 (**«Statuto del contribuente»**), in base al quale *“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”*;»;

7 – [Premessa](#): «il provvedimento reca una disposizione – l'**articolo 7, comma 6** – elaborata in forma di **concatenazione di richiami normativi, senza alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono**; si rammenta al riguardo che l'**articolo 13-bis, comma 1, lettera b)**, della **legge n. 400 del 1988**, introdotto dall'articolo 3 della legge n. 69 del 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”*;» ([consequente condizione](#));

8 - [Premessa](#): «in altri casi, i **richiami normativi appaiono formulati in modo generico o impreciso**; a titolo esemplificativo: l'**articolo 7, comma 5, lettera d), n. 1)**, estende **in quanto compatibili** l'ambito di applicazione di alcune norme della legge n. 92 del 2012, in materia di dimissioni e risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anche ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, e ai lavoratori impegnati con contratti di associazione in partecipazione;»;

9 - **Premessa**: «il decreto-legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo previgente; **difetti di coordinamento** si riscontrano, a titolo esemplificativo, invece

- **all'articolo 7, comma 3**, che incide in maniera non testuale sulla novella, disposta dal precedente comma 2, lettera a), al decreto legislativo n. 276 del 2003;
- **all'articolo 7, comma 6**, ove si differisce in maniera non testuale il termine, scaduto il 31 dicembre 2012, fissato dall'articolo 6, comma 2-bis del decreto-legge n. 216 del 2011;
- **all'articolo 9, i cui commi 10-bis e 10-ter** fanno sistema con l'articolo 7 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998;
- **all'articolo 10, il cui comma 3** modifica in maniera non testuale l'articolo 1 del decreto-legge n. 663 del 1979, in materia di gestione delle funzioni di accertamento e riscossione dei contributi sociali di malattia per i marittimi;
- **all'articolo 11, comma 11-bis**, che sembrerebbe una riscrittura dell'articolo 7, comma 6-septies del recente decreto-legge n. 43 del 2013, in materia di pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell'Abruzzo, senza che risulti chiaro se la nuova disposizione abbia carattere generale o sia riferita al solo Abruzzo;
- **all'articolo 11, comma 11-quinquies**, che estende in maniera non testuale l'ambito di applicazione dell'articolo 3, comma 1-bis, del decreto-legge n. 74 del 2012, relativo alla ricostruzione nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012, agli interventi di ricostruzione, riparazione e miglioramento sismico degli immobili del borgo storico di Spina (comune di Marsciano), colpito dal sisma del dicembre 2009, oggetto dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2010, n. 3853;
- **all'articolo 11, comma 12**, che introduce l'articolo 3-ter nell'ambito del recente decreto-legge n. 35 del 2013, in materia di addizionale regionale all'IRPEF nelle Regioni a Statuto speciale, piuttosto che novellare l'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, che contiene la disciplina a regime della materia;
- **all'articolo 11, commi da 12-ter a 12-septies**, che intervengono in materia di debiti delle pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato, facendo sistema con l'articolo 7 del recente decreto-legge n. 35 del 2013;
- **all'articolo 11, il cui comma 18** modifica in maniera non testuale la misura dell'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, fissata dall'articolo 1, comma 301 della legge n. 311 del 2004;» (**conseguente osservazione**);

10 - **Premessa**: «nel perseguire l'intento complessivo di fronteggiare la particolare congiuntura economica e arginare la grave situazione occupazionale, il provvedimento in esame si caratterizza per la presenza di **discipline che talvolta vengono enunciate, ma la cui applicazione risulta subordinata** a futuri interventi di riprogrammazione finanziaria (**articolo 3, comma 1**) o alla decorrenza di un termine (**articolo 10, comma 3**), oppure sono qualificate come aventi natura sperimentale, anche in ragione delle attuali disponibilità finanziarie o della necessità di adottare futuri interventi di riordino (**articolo 1, comma 1; articolo 2, comma 6, articolo 5, comma 1**), oppure come destinate a operare in via provvisoria, nelle more dell'adeguamento di un certo settore dell'ordinamento (**articolo 7, comma 6**) o sino al verificarsi di un evento futuro, rappresentato dalla realizzazione di un adempimento (**articolo 10, comma 1**);»

11 - **Premessa**: «il provvedimento reca anche alcune disposizioni (**articolo 2, comma 5-bis; articolo 5, commi 1 e 4-bis; articolo 10, comma 3**) che dispiegano i loro effetti a decorrere dal 2014, relativamente alle quali appare dunque dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della «**immediata applicabilità**» delle misure disposte dal decreto; nel caso di cui all'articolo 5, comma 1, tale carattere si manifesta attraverso una sorta di ossimoro, laddove si fissa la decorrenza per la Garanzia per i giovani dal 1o gennaio 2014, *“In considerazione della necessità di dare tempestiva ed efficace attuazione» a tale strumento; tale effetto di contraddizione si ripresenta all'articolo 8, comma 1, laddove si richiama la «immediata attivazione della Garanzia per i giovani”;*»

12 - **Premessa**: «sono altresì presenti nel decreto-legge **disposizioni con efficacia retroattiva**, che, almeno in alcuni casi, sembrano avere l'intento di **legittimare ex post situazioni già maturate di fatto**. A titolo esemplificativo, si segnalano: **l'articolo 5, comma 4-ter**, che dispone l'equiparazione del trattamento retributivo del personale proveniente dal soppresso Istituto per gli affari sociali al restante personale dell'ISFOL, con decorrenza dal 1° gennaio 2012; **l'articolo 7-bis, comma 1**, relativo alla stabilizzazione di associati in partecipazione con apporto di lavoro, che ha ad oggetto la stipulazione di contratti collettivi nel periodo compreso tra il 1o giugno e il 30 settembre 2013; **l'articolo 7, comma 5, lettera c), numeri 3) e 4)**, ove si novella l'articolo 3 della legge n. 92 del 2012, differendo – a distanza di qualche mese – i termini, già scaduti, indicati al comma 14, primo periodo (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, cioè il 18 gennaio 2013) ed al **comma 19** (31 marzo 2013);»

13 - **Premessa**: «il decreto-legge (agli **articoli 7, comma 2-bis e 9, comma 5**) contiene due disposizioni formulate in termini di **interpretazione autentica** di previgenti norme;»

14 - **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 7**, per effetto del combinato disposto del comma 5, lettera *d*), n.2) e del comma 7, **fa rivivere** la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 181 del 2000, atteso che il comma 7 reintroduce la citata lettera *a*) nella stessa formulazione vigente prima dell'abrogazione operata dall'articolo 3, comma 33, lettera *c*), n. 1) della legge n. 92 del 2012, mentre la disposizione abrogatrice viene a sua volta abrogata dal comma 5, lettera *d*), n. 2); »

15 - **Premessa**: «il provvedimento, **all'articolo 7, comma 5, lettera c), n. 5-bis**), come integrato dal Senato, novella l'articolo 3 della legge n. 92 del 2012 al solo fine di precisare che **il decreto ministeriale ivi previsto è di natura «non regolamentare»**; in proposito, si ricorda che la **Corte costituzionale** nella **sentenza n. 116 del 2006**, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*» e che l'Adunanza Plenaria del **Consiglio di Stato**, con **sentenza 4 maggio 2012 n. 9**, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare*»;» (**conseguente condizione**);

16 - **Premessa**: «sempre in relazione ai **rapporti con le fonti subordinate del diritto**, il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 7**, demanda a **un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, le modalità attuative del comma 6, il quale istituisce un fondo per le indennità per la partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento; tale circostanza, relativa all'affidamento di compiti attuativi a **fonti atipiche**, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un **appropriato utilizzo delle fonti**, in quanto si demanda ad **un atto, ordinariamente a contenuto politico**, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di un regolamento, emanato **a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400**; » (**conseguente condizione**);

17 - **Premessa**: «il provvedimento, **all'articolo 9, comma 8**, relativo al contingente triennale degli stranieri ammessi a frequentare i corsi di formazione professionale ovvero a svolgere i tirocini formativi ai sensi dell'articolo 44-*bis*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, **incide mediante modifiche non testuali su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato**, integrandosi in tal modo una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il **punto 3, lettera e**), **della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001**); »; (**conseguente condizione**);

18 - **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 11**, ricorre all'uso di una **sigla** non preceduta dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci si intende riferire, ancorché la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 14, lettera *b*)), raccomandi di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso;»

19 - **Premessa**: «per quanto riguarda la **corretta formulazione lessicale**, va segnalato che nel provvedimento sono rinvenibili **espressioni e locuzioni imprecise, inusuali o comunque suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-giuridico, se non veri e propri refusi**, che sarebbe opportuno sostituire o correggere; ad esempio: **all'articolo 3, comma 1**, si prevedono misure per favorire «l'attivazione dei giovani»; peraltro la lettura di tale comma, anche in forza dell'ampia enunciazione del contesto in cui si colloca, risulta particolarmente faticosa e sintatticamente non corretta: si fa riferimento «alla rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo di rotazione», anziché disporre che le misure previste dal medesimo comma saranno attivate anche a valere «sulla rimodulazione» di tali risorse; **all'articolo 3, commi 1-*bis* e 3**, si usa il termine «intesa» in luogo del termine «concerto», in difformità da quanto previsto dalla circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale (paragrafo 4, lettera *p*)) si usa «il termine «concerto» per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)»; inoltre, al **comma 3** si prevede l'intesa tra due Ministri (del lavoro e per la coesione territoriale) ed un Ministero; **all'articolo 3, comma 1-*bis***, «*si prevede la remunerazione di progetti «a fronte di successo dell'impresa oggetto di tutoraggio*», senza chiarire in quale modo si misura il «successo» dell'impresa oggetto del tutoraggio; **all'articolo 5, comma 2, lettera b**) si prevede

la definizione di «linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva in materia di occupazione»

20 - **Premessa**: «il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato **non** è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), **senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione** dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008»;

Condizioni:

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

- 1) si riformolino le disposizioni di cui all'**articolo 2, commi 2 e 3** – che definiscono un complesso e farraginoso meccanismo di deroga di norme legislative, cui concorrono atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico, che risultano tra di loro inestricabilmente intrecciati – prevedendo i diversi livelli di intervento in modo coerente con il sistema delle fonti e del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni; [\[torna su\]](#)
- 2) all'**articolo 2, comma 7**, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)
- 3) si sopprima l'**articolo 7, comma 5, lettera c), n. 5-bis**), che novella alcuni commi che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali al solo fine di specificarne la natura non regolamentare, tenuto conto anche delle affermazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e nella sentenza 4 maggio 2012, n. 9 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa; [\[torna su\]](#)
- 4) si valuti la soppressione della disposizione di cui all'**articolo 9, comma 8**, che configura una modifica non testuale su disposizioni normative di rango subordinato alla legge, ovvero la sua riformulazione nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la suddetta disciplina mediante

atti aventi la medesima forza; [\[torna su\]](#)

5) si riformuli l'**articolo 7, comma 6**, il cui contenuto si caratterizza esclusivamente per una concatenazione di richiami normativi muti, senza cioè alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono, in modo da renderlo conforme alle prescrizioni recate dall'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988 richiamate in premessa. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) si valuti la riformulazione delle disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale su previgenti normative, in termini di novella alle medesime; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

2) all'**articolo 11, comma 11-*bis***, che sembrerebbe operare una riscrittura dell'articolo 7, comma 6-*septies* del recente decreto-legge n. 43 del 2013, in materia di pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell'Abruzzo, valuti la Commissione di chiarire se la nuova disposizione abbia carattere generale o sia riferita al solo Abruzzo. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|--------|----------------------------|--------------|----------------------------|
| 0015 | 1248-B | DL 69/2013 | "fare" | 08/08/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 3 Condizioni, 3 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto eterogeneo | Gli aspetti di eterogeneità del contenuto risultano accresciuti a seguito delle modifiche apportate al testo nel corso dell'esame parlamentare. |
| <u>2</u> – Modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| <u>3</u> – Portata normativa | Possibilità per le regioni e province autonome di derogare in materia di competenza esclusiva dello Stato (ordinamento civile) Osservazione 2 |
| <u>4</u> – Portata normativa | Disposizione formulata in termini di interpretazione autentica di Accordo internazionale che peraltro già sembrerebbe disporre quanto oggetto di interpretazione Osservazione 2 |
| <u>5</u> – Rapporti fra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate | Incidenza su un comma di natura regolamentare di un testo unico misto. |

| | |
|--|---|
| <p>6 – Rapporti fra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Legificazione di una definizione presente in un regolamento ministeriale.</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p>7 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Adempimenti atipici. Previsione di un DPCM che individui disposizioni anche di rango primario alle quali è possibile derogare.</p> <p>Condizione 1</p> |
| <p>8 – Richiami normativi effettuati in forma generica</p> | <p>Rinvio generico alla normativa vigente in materia di potere sostitutivo delle Regioni.</p> <p>Osservazione 3</p> |
| <p>9 – Abrogazioni</p> | <p>Soppressione di certificato senza la puntuale abrogazione delle relative disposizioni</p> <p>Condizione 3</p> |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

Parere del Comitato sull'AC 1248 in data [3 luglio 2013](#).

1 – **[Premessa](#)**: «appare notevolmente **incrementato il numero delle disposizioni contenute nel decreto-legge** – passate da 86 a 123 all'esito delle due letture parlamentari - così come risultano **dilatati gli aspetti di eterogeneità** del contenuto del provvedimento, già presenti nel testo approvato in Consiglio dei ministri, ed accresciutisi a seguito delle modifiche apportate al testo nel corso

dell'esame parlamentare, avuto riguardo agli ulteriori settori dell'ordinamento interessati dalle nuove disposizioni (a tale proposito, si segnala, a titolo meramente esemplificativo, il nuovo articolo 25-*bis*, introdotto al Senato, che interviene a stabilire nella città di Torino la sede dell'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011);»

2 – **Premessa**: «alcune delle modifiche apportate presentano un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune di esse incidono sul tessuto normativo vigente senza novellarlo, ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento; a titolo esemplificativo, si segnalano: **l'articolo 29-*bis***, che incide **in maniera non testuale** sull'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 3, primo periodo del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138; **l'articolo 29-*ter***, che incide in maniera non testuale sull'applicazione delle disposizioni del recente decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché **l'articolo 30, comma 3-*bis***, che modifica in maniera non testuale l'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150;» (**conseguente osservazione**);

3 – **Premessa**: «il decreto-legge contiene alcune disposizioni delle quali andrebbe verificata **la portata normativa**; in proposito, si segnala la disposizione di cui **lettera 0a), dell'articolo 30, comma 1**, che introduce, nell'ambito del testo unico in materia di edilizia (D.P.R. 380 del 2001), l'articolo 2-*bis*, volto a consentire alle Regioni e alle Province autonome - nell'ambito della definizione di strumenti urbanistici - di dettare, anche in deroga al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, riguardante i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati, una disciplina sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi. La disposizione mantiene peraltro ferma *“la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative”*, ancorché tra le disposizioni integrative del codice sia ricompreso, secondo giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, proprio l'articolo 9 del citato decreto ministeriale n. 1444 del 1968 cui le Regioni e le Province autonome potrebbero derogare in ragione della norma medesima.» (**conseguente osservazione**);

4 – **Premessa**: « Di dubbia **portata normativa** appare altresì **l'articolo 46-*ter*, comma 3**, che reca una norma formulata in termini di **interpretazione**

autentica dell'articolo 19, paragrafo 2, dell'Accordo tra il Governo italiano ed il *Bureau International des Expositions*, da interpretare nel senso “*che le disposizioni dell'articolo 17, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, si applicano anche alle prestazioni di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria previste al Capo IV, Sezione I, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*”, ancorché la citata norma dell'Accordo già disponga che “*Le disposizioni di cui all'articolo 17, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, si applicano anche alle prestazioni di servizi, compresa la prestazione di manodopera, rese nel settore edile da soggetti appaltatori nei confronti dell'Organizzatore*”;» ([consequente osservazione](#));

5 – [Premessa](#): «il provvedimento, all'**articolo 14, comma 1-ter**, nel novellare l'articolo 43, comma 3, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, **incide su un comma che ha natura regolamentare**, pur essendo contenuto in un articolo che assembla, ai commi 1 e 2, anche disposizioni di rango legislativo; »

6 – [Premessa](#): «**Incide su disciplina oggetto di fonte secondaria** anche l'**articolo 41-bis, comma 7**, che, nel disporre che l'articolo 1 del regolamento ministeriale 10 agosto 2012, n. 161, “*nel definire al comma 1, lettera b), i “materiali da scavo” integra, a tutti gli effetti, le corrispondenti disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”, opera di fatto una **legificazione** della citata definizione regolamentare, determinando una commistione tra norme contenute in fonti di rango primario e secondario;» ([consequente condizione](#));

7 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 18, comma 8-ter, secondo periodo** - laddove demanda ad **un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione dei poteri derogatori dei sindaci e presidenti delle province chiamati ad operare in qualità di commissari governativi in materia di messa in sicurezza degli edifici scolastici - affida ad **una fonte atipica del diritto** il compito di individuare le disposizioni, presumibilmente anche di rango primario, cui i commissari potranno derogare, secondo una procedura di cui andrebbe verificata la congruità con il **sistema delle fonti del diritto**;» ([consequente condizione](#));

8 - **Premessa**: «nel corso dell'esame del decreto-legge al Senato, **all'articolo 30, comma 1, lettera f)**, è stata inserita una modifica all'articolo 23-bis, comma 4, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 380 del 2001), volta a stabilire - in caso di inutile decorso del termine concesso ai comuni e in mancanza di intervento sostitutivo della regione ai sensi della normativa vigente – che la deliberazione relativa all'applicazione della segnalazione certificata di inizio attività per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma degli edifici, venga adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. In proposito, si segnala che la disposizione in oggetto – oltre ad attribuire al commissario di nomina ministeriale poteri sostitutivi che andrebbero valutati alla luce del riparto costituzionale di competenze in materia di governo del territorio – contiene un **rinvio generico alla normativa vigente** che dovrebbe essere precisato in quanto non risulta chiaro a quale normativa si intenda fare riferimento;» ([conseguente osservazione](#));

»;

▪ 9 - **Premessa**: « il decreto-legge, al nuovo articolo 42-bis, contiene una clausola abrogativa formulata in modo inappropriato, in quanto abroga “l'obbligo di certificazione per l'attività ludico motoria e amatoriale previsto dall'articolo 7, comma 11, del decreto-legge 158 del 2012, e dal conseguente decreto del Ministero della salute 24 aprile 2013”, senza tuttavia procedere all'abrogazione delle richiamate disposizioni;» ([conseguente condizione](#));

Condizioni:

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

1) -sia verificata la congruità con il sistema delle fonti della disposizione contenuta **all'articolo 18, comma 8-ter**, secondo periodo, che affida ad una **fonte atipica** il compito di individuare le disposizioni, presumibilmente anche di rango primario, cui i commissari governativi in materia di messa in sicurezza degli edifici scolastici potranno derogare; [\[torna su\]](#)

2) -**all'articolo 41-bis, comma 7**, se, come sembra, l'intento perseguito dal legislatore è quello di **conferire rango legislativo alla disposizione regolamentare** contenuta nel decreto ministeriale n. 161 del 2012 in materia di materiali da scavo, al fine di evitare che si verifichi una commistione tra norme contenute in fonti di diverso rango, sia riformulata la disposizione in questione prevedendo la soppressione della norma

regolamentare e contestualmente inserendo la definizione dei materiali da scavo, mediante una novella, nell'ambito del decreto legislativo n. 152 del 2006. [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) -per quanto detto in premessa, sia riformulata la **clausola abrogativa** contenuta **all'articolo 42-bis, comma 1**, verificando altresì la portata precettiva della disposizione contenuta al comma 2.; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) -per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni che intervengono sull'ordinamento vigente in via non testuale; [\[torna su\]](#)

2) -per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare la **portata normativa** delle disposizioni contenute **all'articolo 30, comma 1, lettera 0a)**, e **all'articolo 46-ter, comma 3**; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) -**all'articolo 30, comma 1, lettera f)**, - previa valutazione dell'attribuzione ad un commissario governativo di poteri sostitutivi di delibere comunali relative all'applicazione della segnalazione certificata di inizio attività per interventi edilizi comportanti modifiche della sagoma degli edifici alla luce del riparto costituzionale di competenze in materia di governo del territorio – si dovrebbe **precisare il richiamo** ivi contenuto alla normativa vigente in materia di intervento sostitutivo delle regioni. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-----------|----------------------------|---------------------|----------------------------|
| 0016 | 1540 | DL 93/2013 | Femminicidio | 10/09/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 3 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| <u>1</u> – Contenuto eterogeneo | Interviene su quattro distinti settori dell'ordinamento cui sono dedicati altrettanti Capi, ancorché manchi un nesso funzionale tra i vari interventi, di essi si dà conto nel preambolo. Richiamo alla sentenza n. 22/2012 della Corte Costituzionale. Raccomandazione 1 |
| <u>2</u> – Limiti di contenuto dei decreti-legge | Si dispone la salvezza di atti conseguenti a norme dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 220/2013, in quanto adottate con decreto-legge, strumento non utilizzabile, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, per riforme ordinamentali e di sistema. Richiamo all'articolo 15, c. 2, e), della L. n. 400/1988. Condizione 1 |
| <u>3</u> – Modifiche non testuali | Integrazioni, proroghe ed estensioni applicative operate in via non testuale. Osservazione 1 |

| | |
|--|--|
| 4 – Sovrapposizione di fonti normative | Introduzione di disposizioni di identico contenuto rispetto a quelle già presenti nel medesimo articolo. Condizione 2 |
| 5 – Proroga di disposizioni transitorie | Mancata introduzione di una disciplina a regime. Condizione 3 |
| 6 – Richiami normativi imprecisi o generici | Riferimenti mancanti e applicazione di alcune norme “in quanto compatibili”. Osservazione 2 |
| 7 – Coordinamento interno del testo: contraddizioni interne al testo | Osservazione 3 |
| 8 – AIR e ATN | AIR assente. Allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall’obbligo di redigere l’AIR. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

[R](#) - Raccomandazioni

Riferimenti

Articolo 77, secondo comma, della Costituzione; articolo 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400/1988; sentenze della Corte Costituzionale n. 22/2012, n.220/2013.

1 – **Premessa**: «il provvedimento reca un complesso di interventi volti ad incidere su quattro distinti settori dell'ordinamento (protezione civile, ordinamento delle province giustizia e tutela dell'ordine pubblico, mediante l'introduzione, tra l'altro, di disposizioni penali per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere e di alcuni fenomeni criminosi di particolare allarme sociale – la cui introduzione mediante decreto-legge potrebbe peraltro porre alcuni problemi applicativi), opportunamente raggruppati in altrettanti Capi; 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;» (**conseguente raccomandazione**);

2 – **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 12**, nell'intervenire in materia di gestioni commissariali provinciali, al **comma 1**, dispone la salvezza dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari adottati in applicazione dell'articolo 23, comma 20, del decreto-legge n. 201 del 2011, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 220 del 2013 assieme ai commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20-bis del medesimo articolo 23 in considerazione del fatto che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'**articolo 77 della Costituzione** come “atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza”, non è “utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate”; i successivi **commi 2 e 3** dispongono, rispettivamente, la salvezza degli atti posti in essere dai commissari e la proroga della durata delle gestioni commissariali dal 31 dicembre 2013 al 30 giugno 2014; in proposito, si osserva che le disposizioni in oggetto dovrebbero essere valutate alla luce di quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione e del limite posto dall'**articolo 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400 del 1988**, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”, anche tenuto conto della sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013;» (**conseguente condizione**);

3 – **Premessa**: «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il decreto-legge ricorre generalmente alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo previgente; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali**. Le anzidette 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 3, comma 3**, che integra in maniera non testuale i contenuti della relazione annuale al Parlamento del Ministro dell'interno sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine della sicurezza pubblica prevista dall'articolo 113 della legge 1o aprile 1981, n. 121; al medesimo articolo, **comma 5**, che estende anche alle vittime di violenza sessuale e di violenza domestica le misure già previste in materia di *stalking*, intervenendo in via non testuale sull'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11; all'**articolo 6, comma 2**, che esclude le forze di polizia e le forze armate dall'ambito di applicazione dell'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che dispone una riduzione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche per il triennio 2011-2013; all'**articolo 12, comma 3**, che proroga in via non testuale dal 31 dicembre 2013 al 30 giugno 2014 la durata delle gestioni commissariali previste dall'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della legge n. 228 del 2012, e **comma 4**, che estende in via non testuale i presupposti applicativi delle ipotesi di commissariamento previste dal medesimo articolo 1, comma 115, terzo periodo;» ([consequente osservazione](#));

4 – **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 9, comma 3, lettera b)**, introduce, nell'ambito dell'articolo 30-*sexies* del decreto legislativo n. 141 del 2010 un nuovo comma 3, recante una **disposizione di identico contenuto** a quella già contenuta al comma 2-*bis* del medesimo articolo 30-*sexies* recentemente ivi introdotta dall'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;» ([consequente condizione](#));

5 – **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 7, comma 1**, differisce, dal 30 giugno 2013 al 30 giugno 2016, la data ultima di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1-*ter* ed 1-*quater* dell'articolo 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, i quali disciplinano specifici effetti e presupposti per l'arresto in flagranza in relazione ai reati commessi durante o in occasione di manifestazioni sportive; in proposito, si osserva che le disposizioni confermano **la natura meramente transitoria della normativa in oggetto**, ancorché la stessa sia in realtà vigente, per effetto di un complesso di proroghe disposte mediante una **catena di decreti-legge** (originata con il decreto-legge n. 28 del 2003), sin dall'anno 2003, e che la stessa durata della proroga per un periodo pari a tre anni sembrerebbe sottendere **l'esigenza che la disciplina sia introdotta in via stabile e a regime**;» ([consequente condizione](#));

6 – **Premessa**: «il provvedimento si rapporta alla normativa vigente procedendo in alcune occasioni mediante **richiami effettuati in forma imprecisa**, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio. Al riguardo, si segnalano l'**articolo 2, comma 1, lettera d)**, **capoverso 2**, l'**articolo 3, comma 2** e l'**articolo 4, comma 1, capoverso Art. 18-bis.5**, i quali dispongono l'applicazione di alcune norme “*in quanto compatibili*”;» (**conseguente osservazione**);

7 – **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 3**, in relazione al procedimento di ammonimento degli autori di atti di violenza domestica, al **comma 1**, considera la segnalazione elemento necessario perché esso sia avviato, mentre al successivo **comma 4**, contiene un riferimento all’“eventuale segnalante”;» (**conseguente osservazione**);

8 - **Premessa**: «il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), mentre 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**;»;

Condizioni:

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

- sia verificata la compatibilità delle disposizioni contenute **all'articolo 12, commi da 1 a 3**, con le norme costituzionali e ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto dei decreti-legge, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013, richiamata in premessa, in merito al corretto impiego dello strumento normativo del decreto-legge; .
[\[torna su\]](#)

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

- per quanto detto in premessa, sia soppressa la disposizione contenuta **all'articolo 9, comma 3, lettera b)**, che inserisce nell'ambito dell'articolo 30-sexies del decreto legislativo n. 141 del 2010, un nuovo comma 3, recante una disposizione di identico contenuto a quella già ivi contenuta al comma 2-bis;
[\[torna su\]](#)
- per quanto detto in premessa, **all'articolo 7, comma 1**, allo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, sia valutata l'opportunità di configurare in termini di disciplina a regime la normativa temporanea ivi contenuta e di collocarla in un idoneo contesto normativo. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) -si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che **incidono in via non testuale** su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 2) in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono **rinvii normativi generici o imprecisi**, si dovrebbe specificare la normativa oggetto del rinvio; [\[torna su\]](#)
- 3) per quanto detto in premessa, **all'articolo 3, comma 4**, si dovrebbe sopprimere il termine "eventuale". [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità del contenuto:

a. abbia cura il legislatore di volersi attenere, in occasione della definizione del contenuto dei decreti legge che intenda adottare, alle indicazioni di cui alla **sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012**, tenendo in particolare conto dello stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al **secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione**, se del caso procedendo ad adottare, al fine di inserirvi eventuali discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza *“atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati”*, evitando così *“la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di **oggetti e finalità eterogenei**, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei”*.

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 0017 | 1544 | DL 102/2013 | IMU, CIG, pensioni, fin. locale | 12/09/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 4 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto eterogeneo | Interviene su molteplici ambiti materiali senza che risulti possibile individuare un nesso funzionale tra i vari interventi. L'articolo 13 risulta estraneo. Condizione 1 |
| 2 – Modifiche non testuali e misure di carattere organico | Discipline speciali e temporanee; discipline derogatorie; discipline a regime. Commistione nello stesso articolo tra modifiche formulate in termini di novella e modifiche non testuali. Osservazione 1 |
| 3 – Modifiche non testuali | Osservazione 2 |
| 4 – Delegificazione spuria | Attribuzione a fonti subordinate di potestà normative ora regolate da fonti primarie. Procedure di delegificazione. Richiamo all'articolo 17, c. 2, della L. n. 400/1988. Condizione 2 |

| | |
|---|--|
| 5 – Richiami normativi imprecisi o generici | Osservazione 4 |
| 6 – Tecnica di redazione del testo: rubrica | Rubrica “muta”. Osservazione 3 |
| 7 – AIR e ATN | Assenti. Allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall’obbligo di redigere l’AIR. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988; generico richiamo alla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

1 – **Premessa**: «il provvedimento reca un complesso di interventi volti ad incidere su **molteplici settori dell'ordinamento** e, più specificamente, in materia di fiscalità immobiliare, sostegno alle politiche abilitative e 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 al 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;» ([consequente condizione](#))

2 – [Premessa](#): «il decreto-legge incide sull'ordinamento vigente sia mediante l'introduzione di **discipline speciali e temporanee** (come, ad esempio, quella concernente l'abolizione della prima rata dell'IMU dovuta per il 2013) e talora **derogatorie** della normativa vigente, sia con l'inserimento di **discipline a regime** (come, ad esempio, le disposizioni volte alla riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato). Gli interventi a regime sono per lo più formulati 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 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**. Ad esempio:

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, mentre 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 del 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, portando da due a tre gli esercizi finanziari nei quali sperimentare il nuovo assetto contabile; i successivi commi 2 e 4 intervengono in via non testuale sulla disciplina in oggetto, introducendo disposizioni relative al terzo anno della sperimentazione (introdotto dal comma 1) e fanno 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; 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 del 2011, mentre il comma 7 – sempre riferito al 2014 – non appare coordinato con la normativa vigente; infine, i commi 8 e 9 sono formulati in termini di novella;

all'articolo 11 – che contiene disposizioni concernenti i lavoratori così detti “esodati” – il **comma 1, primo periodo**, interviene sul decreto-legge n. 216 del

2011 mediante una novella, mentre, il secondo periodo, formulato in termini puramente ricognitivi (esso recita che: “*Restano in ogni caso ferme le seguenti condizioni...*”), sembrerebbe in realtà recare un contenuto innovativo, non adeguatamente coordinato con la legislazione vigente, in quanto si riferisce 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 del 2011 e là dove prevede che la cessazione del rapporto di lavoro non possa essere anteriore al 1o gennaio 2009 (lettera a)); il comma 3 fa sistema con il comma 235 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012, che modifica solo parzialmente, 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, in materia di pagamento dei debiti degli enti locali, il **comma 1** novella il comma 10 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 35 del 2013, con il quale fanno sistema anche i successivi commi 2, 3, 6, 7, 8 e 9, non formulati però in termini di novella; il comma 4 reca una disposizione riferita all'anticipazione di liquidità per il solo anno 2014, mentre il comma 5 appare meramente ricognitivo;»; ([consequente osservazione](#));

3 – **Premessa**: «un **insufficiente coordinamento del decreto-legge con le preesistenti fonti normative** si registra anche in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali**. Le anzidette modalità di produzione normativa si riscontrano, a titolo esemplificativo, **all'articolo 8, comma 1**, che 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 del 2012 e prorogato al 30 settembre dal decreto-legge n. 35 del 2013; **all'articolo 10, comma 2**, che modifica in maniera non testuale i commi 67 e 68 dell'articolo 1 della legge n. 247 del 2007, in materia di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello; **all'articolo 14**, che amplia l'ambito di applicazione dei commi da 231 a 233 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile e, infine, **all'articolo 15, comma 1**, che, 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 del 2012), sia il livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità (legge n. 228 del 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 invece modificata;» ([consequente osservazione](#));

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 9, comma 6, lettera b)**, autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze 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, mentre, al successivo **articolo 15, comma 4** – a fini di copertura finanziaria del provvedimento – autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, a stabilire *“l'aumento della misura degli acconti ai fini dell'IRRES e dell'IRAP, e l'aumento delle accise di cui alla direttiva del Consiglio 2008/118/CE del 16 dicembre 2008, in misura tale da assicurare il conseguimento”* di un maggior gettito, affidando conseguentemente a fonti subordinate la possibilità di incidere su deliberazioni legislative secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista **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;» ([consequente condizione](#));

5 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 15, comma 1**, che si riferisce alle leggi di stabilità e di bilancio per il 2013 – rispettivamente n. 228 e n. 229 del 2012 – senza citarne gli estremi, reca un richiamo normativo impreciso che dovrebbe essere invece specificato;» ([consequente osservazione](#));

6 – [Premessa](#): «[il decreto-legge] **all'articolo 11**, reca **una rubrica “muta”**, in quanto si limita a richiamare le norme modificate (si tratta dell'articolo 6 del decreto-legge n. 216 del 2011 e relative norme attuative, che peraltro non risultano novellate), senza dunque consentire all'interprete di identificare con immediatezza l'oggetto dell'articolo (si tratta di disposizioni in favore dei lavoratori cosiddetti “esodati”);» ([consequente osservazione](#));

7 – [Premessa](#): «il disegno di legge 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**; »

Condizioni:

Sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

- o tenuto conto della **giurisprudenza della Corte costituzionale**, sia valutata la soppressione della disposizione di cui all'**articolo 13**, che appare **estranea** rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo, ovvero, quanto meno, sia valutata la possibilità di modificare il titolo del decreto-legge e la rubrica del Titolo III inserendovi la materia del pagamento dei debiti degli enti locali; [\[torna su\]](#)

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

- o all'**articolo 9, comma 6, lettera b)**, e all'**articolo 15, comma 4**, laddove prevedono che **fonti di rango subordinato** possano **incidere sul contenuto di disposizioni di rango legislativo**, sia verificata l'appropriatezza dell'impiego dei suddetti strumenti normativi rispetto al sistema delle fonti del diritto. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) al fine di agevolare la comprensione e l'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge, si dovrebbe procedere ad assicurare il **coordinamento tra le norme ivi contenute e l'ordinamento vigente**, evitando in particolare forme di intreccio in un'unica partizione del testo, ed al fine di disciplinare la stessa materia, tra norme a regime formulate in termini di novella e norme a regime avulse da un idoneo contesto normativo; [\[torna su\]](#)
- 2) si dovrebbero altresì riformulare le disposizioni indicate in premessa che **incidono in via non testuale** su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 3) alla **rubrica dell'articolo 11**, al fine di consentire l'identificazione immediata della materia da esso trattata, si dovrebbe indicare, in aggiunta agli estremi delle disposizioni modificate, anche il loro oggetto; [\[torna su\]](#)
- 4) all'**articolo 15, comma 1**, si dovrebbe precisare che il rinvio ivi contenuto alle leggi di stabilità e di bilancio per il 2013, è operato, rispettivamente, alle leggi n. 228 e n. 229 del 2012. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|--------|---------------------|----------------|----------------------------|
| 0018 | TU 282 | pdl | delega fiscale | 17/09/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 3 Condizioni, 6 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto tendenzialmente omogeneo | Alle complessive finalità del provvedimento non appare riconducibile la disciplina contenuta all'articolo 14, c.2, u). Osservazione 4 |
| 2 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Mancato coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009). Osservazione 3 |
| 3 – Portata normativa | L'adozione di disposizioni delegate è subordinata all'approvazione di una direttiva europea ed al suo recepimento, rendendone incerta l'applicazione. Condizione 2 |
| 4 – Portata normativa | Non è chiaro quali siano le conseguenze derivanti dal mancato adempimento dell'obbligo posto. Osservazione 1 |
| 5 – Intreccio tra principi e criteri direttivi ed oggetto della delega | Principi e criteri direttivi si sovrappongono all'oggetto della delega. |

| | |
|--|--|
| | Osservazione 2 |
| <u>6</u> – Disposizioni di delega: principi e criteri direttivi | Principi e criteri direttivi generici o indicati in termini di finalità della delega Osservazione 5 |
| <u>7</u> – Disposizioni di delega: principi e criteri direttivi | Incerta portata applicativa dei principi e criteri direttivi “ <i>desumibili dalla fonte giurisprudenziale</i> ”. Condizione 1 |
| <u>8</u> – Coordinamento interno ed esterno del testo | Differenti previsioni per la collocazione delle clausole di coordinamento con la normativa vigente. Condizione 3 |
| <u>9</u> – Formulazione e coordinamento interno ed esterno del testo | Astrazione di principi e criteri direttivi sulla semplificazione fiscale, assunti in un articolo a sé stante e non inseriti tra i principi e criteri direttivi generali di delega. Osservazione 6 |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

1 – **Premessa**: «esso presenta un **contenuto tendenzialmente omogeneo**, in quanto reca disposizioni volte a conferire una delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, sulla base della procedura delineata all'articolo 1, dei principi e criteri direttivi generali indicati nel medesimo articolo, e dei principi e criteri direttivi specifici relativi ai singoli settori oggetto di revisione, contenuti agli articoli da 2 a 15, **con l'eccezione dell'articolo 7**, che si riferisce ad una generale finalità di semplificazione del sistema; alle complessive finalità del provvedimento non appare invece riconducibile la disciplina contenuta all'articolo 14, comma 2, lettera u), che, nell'ambito della delega in materia di giochi pubblici, delega altresì il Governo a provvedere al rilancio del settore ippico, promuovendo, in particolare, l'istituzione della Lega ippica italiana;» (**conseguente osservazione**)

2 – **Premessa**: «il testo unificato, all'**articolo 4, comma 3, terzo periodo**, delega il Governo ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, “norme dirette a coordinare le norme di attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 3, comma 1, e di cui al comma 2 del presente articolo con le vigenti procedure di bilancio, definendo in particolare le regole di alimentazione del Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale”, senza invece esplicitare la necessità che siano **coordinate con la legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica)** anche le previsioni, contenute all'**articolo 3, comma 2**, e all'**articolo 4, comma 1**, che pongono in capo al Governo l'obbligo di redigere due rapporti (sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e sulle spese fiscali) all'interno della procedura di bilancio; »; (**conseguente osservazione**);

3 – **Premessa**: «il testo unificato, all'**articolo 15**, autorizza il Governo ad introdurre, con i decreti legislativi previsti all'articolo 1, nuove forme di fiscalità ambientale “*in conformità con i principi che verranno adottati con l'approvazione della proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE di cui alla comunicazione COM(2011) 169, del 13 aprile 2011*” e, all'ultimo periodo, prevede che “*La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi adottati in attuazione del presente articolo è coordinata con la data di recepimento, negli Stati membri dell'Unione europea, della disciplina armonizzata stabilita dalla citata proposta di direttiva*”. A ciò consegue che **l'adozione delle disposizioni delegate in oggetto è condizionata al verificarsi di una condizione incerta ed esterna all'ordinamento**, consistente nell'approvazione di una direttiva europea e nel suo recepimento da parte degli Stati membri dell'Unione Europea;» (**conseguente condizione**);

4 – **Premessa**: «in relazione ai **termini per l'esercizio della delega**, il testo unificato, all'**articolo 1, comma 1**, delega il Governo ad adottare decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale “*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*” e, al successivo **comma 3**, dispone che “*Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 dovrà essere deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*”, recando una disposizione di cui andrebbe specificata la **portata normativa**, non risultando chiaro quali siano le conseguenze che si intendono far discendere dalla mancata deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri nel termine da essa indicato;» (**conseguente osservazione**);

5 – **Premessa**: «in relazione alla **formulazione delle norme di delega**, il testo unificato contiene alcune disposizioni nelle quali **i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega**; [...]si segnalano, in particolare, **l'articolo 4, comma 2** (ove l'oggetto della delega consiste nella riduzione e nella riforma delle spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate “ferma restando la priorità di tutela” di una serie di settori); **l'articolo 6, comma 1** (ove l'oggetto consiste nella introduzione di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria); **l'articolo 7**, in materia di semplificazione, da attuare, tra l'altro, mediante la revisione ed il riordino dei regimi fiscali e degli adempimenti fiscali; **l'articolo 12, comma 1, lettera b)**, ove l'oggetto della delega consiste nella revisione della disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere con specifico riferimento ad alcuni aspetti di tale disciplina; **l'articolo 13, comma 1, lettera b)**, che ripete in parte l'oggetto della delega indicato all'alinea del medesimo comma, e, infine, **l'articolo 13, comma 2**, ove l'alinea individua l'oggetto della delega nella revisione di alcune imposte e le successive lettere *a)* e *b)* declinano il concetto di “revisione”;» (**conseguente osservazione**);

6 – **Premessa**: « [il testo unificato contiene] disposizioni nelle quali **i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici (articolo 2, comma 1, lettera c), e comma 3, lettere d) e g)**, nonché all'**articolo 11, comma 1, lettera a)**); e disposizioni nelle quali **i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega**, con la conseguenza che, nelle suddette fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo (**articolo 6, comma 3**; analogamente, **l'articolo 14, comma 2, lettera a)**,

enuncia un'ulteriore finalità dei decreti legislativi in materia di giochi pubblici di cui viene autorizzata l'adozione, consistente nell'esigenza *“di prevenire i fenomeni di ludopatia e di gioco minorile”*, senza che, al riguardo, venga formulato un chiaro indirizzo al quale il Governo debba attenersi nell'esercizio della delega); in termini inversi, si riscontra invece, in relazione a specifici oggetti di delega, la tendenza a procedere ad un eccessivo dettaglio nell'articolazione dei principi e dei criteri direttivi (si veda, al riguardo, il già citato **articolo 14, comma 2, lettera u**), che interviene su una materia che esula peraltro dall'oggetto della delega);» ([consequente osservazione](#));

7 – **Premessa**: «sempre in relazione alla **formulazione dei principi e criteri direttivi**, il testo unificato, all'**articolo 11, comma 2**, enuclea un criterio di delega consistente nell'adeguamento *“ai consolidati principi, desumibili dalla fonte giurisprudenziale”* e, all'**articolo 14, comma 2, lettera a**), ne reca un secondo, consistente nell'adeguamento *“ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti a livello dell'Unione europea”*, i quali appaiono **di incerta portata applicativa** potendo entrambi ingenerare dubbi interpretativi con riferimento all'origine *“giurisprudenziale”* dei suddetti principi ed il secondo di essi anche in relazione al criterio temporale utilizzato per l'individuazione di tali principi (i più recenti);» ([consequente condizione](#));

8 - **Premessa**: «in relazione al **coordinamento interno**, il testo unificato, all'**articolo 1, comma 8**, con disposizione di carattere generale – specificata all'**articolo 2, comma 3, lettera g**), in relazione alla delega in materia di revisione del catasto dei fabbricati e all'**articolo 14, comma 2, lettera a**), in materia di giochi pubblici – prevede che le **clausole di coordinamento con la normativa vigente**, incluse le abrogazioni delle norme incompatibili, vengano inserite nei decreti legislativi di cui all'articolo 1, mentre il **comma 9** prevede l'adozione, entro lo stesso termine, di *“uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili”*;» ([consequente condizione](#));

9 - **Premessa**: «sempre in relazione al **coordinamento interno al testo**, l'**articolo 7**, finalizzato alla semplificazione del sistema fiscale, risulta collocato tra gli articoli (da 2 a 15, con l'eccezione, appunto, del 7) che indicano i principi e criteri specifici di delega relativi ai singoli oggetti di intervento, recando invece **contenuti che potrebbero essere trasfusi nell'ambito dell'articolo 1, comma 1**, che reca i principi e criteri direttivi generali di delega, riferendosi anche, alla lettera *b*), all'obiettivo della semplificazione». ([consequente osservazione](#));

Condizioni:

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

1) **all'articolo 11, comma 2, e all'articolo 14, comma 2, lettera a)**, si chiarisca la portata normativa dei riferimenti ivi contenuti, rispettivamente, ai “consolidati principi, desumibili dalla fonte giurisprudenziale”, e ai “più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti al livello della Unione Europea”, i quali appaiono suscettibili di ingenerare dubbi interpretativi in sede applicativa; [\[torna su\]](#)

2) per quanto detto in premessa, sia verificata la **portata normativa dell'articolo 15**, tenuto conto che esso – subordinando l'adozione delle disposizioni delegate in materia di fiscalità ambientale all'approvazione di una direttiva europea e al suo recepimento da parte degli Stati membri dell'Unione Europea – appare di futura ed incerta applicazione; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) **all'articolo 1**, si ponga riparo al **difetto di coordinamento interno** tra la disposizione generale di cui al comma 8 [specificata all'articolo 2, comma 3, lettera g), e all'articolo 14, comma 2, lettera a)], e quella di cui al comma 9, verificando in particolare la soppressione di tale ultima disposizione, tenuto conto che il coordinamento con la normativa vigente appare più efficacemente assicurato ove effettuato nell'ambito dei singoli decreti legislativi. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 3**, si dovrebbe chiarire la portata normativa della disposizione ivi contenuta; [\[torna su\]](#)

2) si dovrebbero esplicitare i **principi e i criteri direttivi** indicati in premessa al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega; [\[torna su\]](#)

3) per quanto detto in premessa, **all'articolo 4, comma 3**, si dovrebbe esplicitare la necessità che siano **coordinate con la legge di contabilità e finanza** pubblica (legge n. 196 del 2009), anche le previsioni di cui all'articolo 3, comma 2, e all'articolo 4, comma 1, laddove pongono in capo al Governo l'obbligo di redigere due rapporti “*all'interno della procedura di bilancio*”; [\[torna su\]](#)

4) per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di sopprimere la disposizione contenuta **all'articolo 14, comma 2, lettera u)**,

che include, nell'ambito della delega al Governo in materia di giochi pubblici, un **oggetto ulteriore ed estraneo** rispetto alle complessive finalità del provvedimento, consistente nel rilancio del settore ippico, anche promuovendo l'istituzione della Lega ippica italiana; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

5) per quanto detto in premessa, si dovrebbero maggiormente specificare i **principi e criteri direttivi generici e quelli che si confondono con le finalità** della delega; [\[torna su\]](#)

6) per quanto detto in premessa, si dovrebbero trasfondere i contenuti dell'**articolo 7**, finalizzato alla semplificazione del sistema fiscale, nell'ambito dell'articolo 1, comma 1, che reca i principi e criteri direttivi generali di delega, e, alla lettera *b*), si riferisce anche all'obiettivo della semplificazione. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-------------|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 0019 | 1574 | <u>DL 104/2013</u> | Istruzione, univ. e ric. | <u>25/09/2013</u> |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 3 Condizioni, 6 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| <u>1</u> – Contenuto sostanzialmente omogeneo | <p>Agli ambiti materiali ed alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appare riconducibile la disposizione contenuta all'articolo 27, c. 1.</p> <p>Condizione 1</p> <p>Estranea risulta la disposizione contenuta al comma 3 dell'articolo 12.</p> |
| <u>2</u> – Intreccio con decreto-legge in corso di conversione | <p>Rideterminazione di aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici, stabilite da un decreto-legge in corso di conversione, senza procedere all'abrogazione della disposizione ormai superata.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| <u>3</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | <p>Modifiche non testuali o assenza di clausole di coordinamento.</p> <p>Osservazione 1</p> |
| <u>4</u> – Modifiche a norme di recente approvazione | |

| | |
|--|---|
| <p>5 – Portata normativa</p> | <p>Disposizioni meramente descrittive, prive di portata innovativa dell'ordinamento, che confermano l'applicazione della normativa vigente o enunciano le finalità enucleabili dal preambolo del provvedimento o hanno carattere programmatico.</p> <p>Osservazione 2</p> |
| <p>6 – Disposizioni transitorie</p> | <p>Una disposizione agisce “<i>nelle more dell'adozione</i>” di un regolamento che, a distanza di quasi 14 anni dalla sua previsione, non risulta ancora emanato.</p> <p>Osservazione 4</p> |
| <p>7 – Efficacia temporale</p> | <p>Disposizione di incerta natura: transitoria e speciale ovvero di portata generale.</p> <p>Osservazione 3</p> |
| <p>8 – Coerente utilizzo delle fonti normative: previsione di DPCM a contenuto normativo</p> | <p>Un DPCM a contenuto normativo, in luogo di un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della L. n. 400/1988, dovrebbe ridefinire una disciplina attualmente contenuta in un regolamento di delegificazione, senza abrogarlo.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>9 – Rapporti tra fonti primarie e subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Modifica non testuale di regolamenti adottati con DPR. Richiamo al punto 3, lettera e), della Circolare.</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p>10 – Richiami normativi parziali o generici</p> | |

| | |
|--|--|
| 11 – Formulazione del testo | Uso del termine “intesa” in luogo del corretto “concerto”. Richiamo al paragrafo 4, lettera p), della Circolare. Osservazione 5 |
| 12 – Tecnica di redazione del testo: rubrica | Rubriche formulate in termini imprecisi Osservazione 6 |
| 13 – Coordinamento interno del testo | |
| 14 – AIR e ATN | Assenti. Presente tautologica dichiarazione di esenzione dall’obbligo di redigere l’AIR. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

[R](#) - Raccomandazione

Riferimenti

Articolo 17, comma 3, della L. n. 400/1988; Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi: punto 3, lettera e) e paragrafo 4, lettera p).

1 – **Premessa**: «il decreto-legge, che si compone di 28 articoli, ripartiti in tre Capi, reca un **contenuto sostanzialmente omogeneo**, essendo volto ad intervenire, come recitano il titolo e il preambolo, in materia di istruzione, università e ricerca. In particolare, il Capo I dedicato all'introduzione di “*Disposizioni per gli studenti e per le famiglie*”, reca misure in materia di borse di studio, orientamento degli studenti, divieto di fumo nelle istituzioni scolastiche e educazione alimentare; il Capo II è volto invece all'introduzione di “*Disposizioni per le scuole*”, mediante il potenziamento delle dotazioni umane e materiali delle

istituzioni scolastiche, nonché dell'offerta formativa; infine, il Capo III, residualmente rubricato "*Altre disposizioni*" introduce, tra l'altro, misure volte a favorire il raccordo tra scuola ed università, in materia di istruzione universitaria, di formazione specialistica dei medici e di ricerca scientifica. A tali ambiti materiali e **alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appare invece riconducibile la disposizione contenuta all'articolo 27, comma 1**, che incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, finalizzato ad "*agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale*", e della quale risulta assente ogni menzione sia nell'intestazione del decreto-legge, che nel preambolo; **estranea** rispetto ai contenuti dell'articolo nel quale è inserita, risulta infine **la disposizione contenuta al comma 3 dell'articolo 12** (rubricato "*Dimensionamento delle istituzioni scolastiche*"), che interviene a disciplinare alcuni profili giuridici concernenti la Scuola per l'Europa di Parma;» ([consequente condizione](#))

2 – **Premessa**: «il decreto legge, all'**articolo 25, commi 2 e 3**, laddove ridetermina le aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici in aumento rispetto a quanto stabilito dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo, in corso di conversione al Senato (A. S. 1014), senza peraltro procedere alla abrogazione della disposizione ormai superata, determina una potenziale **sovrapposizione di fonti normative**, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;» ([consequente raccomandazione](#));

3 – **Premessa**: «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali** ovvero in assenza delle necessarie **clausole di coordinamento**. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'**articolo 4**, ove, mentre il **comma 1**, che estende il divieto di fumo nelle istituzioni scolastiche, è formulato in termini di novella all'articolo 51 della legge n.

3 del 2003 – che contiene la disciplina generale della materia – i successivi **commi 2, 3 e 4**, relativi al divieto di utilizzo delle sigarette elettroniche, intervengono invece sull'ordinamento in via non testuale;

all'**articolo 8, comma 1, lettera d)**, che introduce nell'ambito dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 21 del 2008 il comma 3-*bis*, ancorché già l'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo rechi una disposizione di contenuto parzialmente analogo, sulla quale bisognerebbe dunque più opportunamente incidere;

all'**articolo 8, comma 2**, che fa sistema con l'articolo 3 del decreto legislativo 14 gennaio 2008, n. 21, senza tuttavia novellarlo;

all'**articolo 12, comma 3**, che integra in maniera non testuale l'elenco delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, includendovi la Scuola per l'Europa di Parma;

all'**articolo 15**, ove i **commi da 4 a 8** innovano la disciplina in materia di idoneità alla propria funzione per motivi di salute del personale docente della scuola, richiamando (al comma 6) la procedura di cui all'articolo 19, commi da 12 a 14, del decreto-legge n. 98 del 2011, cui in parte si sovrappongono e con cui dovrebbero essere coordinati;» ([consequente osservazione](#));

4 – [Premessa](#): «il decreto legge, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, introduce **modifiche a disposizioni di recentissima approvazione** (si veda, ad esempio l'**articolo 23, comma 1**, che, novellando l'articolo 1, comma 188, della legge n. 266 del 2005, reintroduce la possibilità di assunzioni a tempo determinato e di stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso gli enti di ricerca, le università e le scuole superiori, appena esclusa dall'articolo 9, comma 16-*quinquies*, del recente decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha integralmente sostituito il citato comma 188);»

5 – [Premessa](#): «il decreto-legge contiene inoltre disposizioni – delle quali andrebbe valutata la **portata normativa** – che non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto si limitano a richiamare la disciplina già vigente (si vedano, ad esempio, l'**articolo 5, comma 2**; l'**articolo 10, comma 3**; l'**articolo 15, commi 1, 3 e 9** e l'**articolo 19, comma 1**), ovvero ad annunciare un suo eventuale aggiornamento, introducendo nel contempo la normativa applicabile medio tempore (si vedano l'**articolo 5, comma 1**, e l'**articolo 19, comma 4**), o, infine, ad esplicitare le finalità perseguite con i singoli interventi normativi (si vedano, ad esempio, l'**articolo 1, comma 1**; l'**articolo 6**,

comma 1, alinea; l'articolo 8, comma 1, alinea; l'articolo 16, comma 1, alinea);» ([conseguente osservazione](#))

6 – **Premessa:** «il decreto legge, all'**articolo 19, comma 2**, che interviene in tema di rinnovo dei contratti a tempo determinato del personale docente nelle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, agisce “*nelle more dell'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508*”, che non risulta tuttavia ancora emanato; » ([conseguente osservazione](#))

7 – **Premessa:** «non risulta chiaro se la disposizione contenuta all'**articolo 17, comma 8** (in materia di integrazione delle commissioni nel caso di rinnovo di procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici) abbia **natura transitoria e speciale**, ovvero **portata generale**, in quanto, mentre in base alla sua formulazione ed alla relazione illustrativa essa sembra avere valenza generale ed a regime, la relazione tecnica afferma invece che la disposizione si riferisce esclusivamente alla integrazione delle commissioni del concorso per dirigente scolastico in Lombardia e in Abruzzo;» ([conseguente osservazione](#));

8 - **Premessa:** «il decreto legge, all'**articolo 17, comma 1**, nel ridefinire la disciplina dei concorsi per dirigenti scolastici, demanda la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali, della durata del corso e delle forme di valutazione dei candidati ammessi al corso, ad **un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell'istruzione, di concerto con i Ministri dell'economia e per la pubblica amministrazione; poiché attualmente la disciplina dei concorsi è contenuta in **un regolamento di delegificazione** (decreto del presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n. 140), emanato sulla base delle norme generali regolatrici della materia recate dall'articolo 1, comma 618, della legge n. 296 del 2006, di esso dovrebbe prevedersi l'abrogazione, unitamente a quella del citato comma 618, già prevista al comma 4; si segnala peraltro che la previsione dell'adozione di **un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo**, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato **utilizzo delle fonti normative**, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento adottato ai sensi dell'**articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988**;» ([conseguente condizione](#));

9 - **Premessa**: «il decreto-legge **incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (si vedano **l'articolo 5, comma 1**, che integra in maniera non testuale gli allegati B e C dei regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica n. 87 e n. 88 del 2010, al fine di introdurre nei quadri orari dei percorsi di studio degli istituti professionali e tecnici un'ora settimanale di insegnamento di geografia generale ed economica, nonché **l'articolo 19, comma 3**, che, in merito all'attribuzione delle funzioni di direttore amministrativo delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, integra in maniera non testuale l'articolo 13, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132). Tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il **punto 3, lettera e**), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);» (**conseguente condizione**);

10 - **Premessa**: «sul piano della **corretta formulazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 15, comma 1**, reca un richiamo normativo che dovrebbe essere completato inserendovi il riferimento al comma 3 dell'articolo 39 della legge n. 449 del 1997 in aggiunta a quello, ivi contenuto, al comma 3-bis (infatti, mentre tale ultimo comma dispone l'applicabilità a tutte le amministrazioni della procedura di autorizzazione alle assunzioni, è il comma 3 a disciplinare tale procedura); analogamente, **all'articolo 8, comma 1, alinea**, sembrerebbe opportuno integrare il riferimento alla «Garanzia Giovani» con il richiamo della raccomandazione europea in materia (raccomandazione 2013/C 120/01);»

11 - **Premessa**: «sempre sul piano della **corretta formulazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 10, comma 1**, impropriamente si riferisce all'**intesa** piuttosto che al **concerto** tra Ministeri; in proposito, si ricorda infatti che il **paragrafo 4, lettera p), della circolare** sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, dispone che *“Nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici, sono usati, a seconda dei casi: 1) il termine 'intesa' per le procedure tra soggetti appartenenti a enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali); 2) il termine 'concerto' per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)”* » (**conseguente osservazione**)

12 - **Premessa**: «il decreto-legge reca altresì **rubriche** formulate in termini imprecisi; ad esempio, la rubrica dell'**articolo 12** ("*Dimensionamento delle istituzioni scolastiche*") dovrebbe essere integrata con il riferimento anche alla Scuola per l'Europa di Parma, oggetto del comma 3, mentre la rubrica dell'**articolo 23** ("*Finanziamento degli enti di ricerca*") dovrebbe essere integrata con il riferimento alle assunzioni a tempo determinato presso le università e gli enti di ricerca, oggetto del comma 1;» ([conseguente osservazione](#))

13 - **Premessa**: «sul piano del **coordinamento interno del testo**, il provvedimento, all'**articolo 5, comma 2**, mentre al secondo periodo si riferisce alla "*realizzazione di progetti didattici nei musei, nei siti di interesse archeologico, storico e culturale o nelle fondazioni culturali*", ai periodi successivi – che sviluppano in concreto la disciplina – si riferisce ai soli musei;»

14 - **Premessa**: «il disegno di legge 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**; »

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

- 1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia valutata la soppressione della disposizione di cui all'**articolo 27, comma 1**, che appare **estranea** rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge; [\[torna su\]](#)

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

- 2) si sopprimano le disposizioni contenute all'**articolo 5, comma 1** e all'**articolo 19, comma 3**, nella parte in cui incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza; [\[torna su\]](#)
- 3) per quanto detto in premessa, all'**articolo 17, commi 1 e 4**, si proceda a disporre l'abrogazione del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n. 140, adottato in attuazione del comma 618 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, che, invece, il **comma 4** opportunamente abroga; al **comma 1**, laddove dispone l'adozione di un **decreto Presidente del Consiglio dei ministri** al fine di introdurre una

disciplina di carattere normativo, oggi contenuta in una fonte secondaria del diritto, sia altresì valutata l'opportunità di riformulare la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della suddetta disciplina ad un decreto interministeriale adottato ai sensi dell'**articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988**. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) 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; [\[torna su\]](#)
- 2) si dovrebbe altresì verificare la **portata normativa** delle disposizioni indicate in premessa che sembrano avere efficacia meramente ricognitiva o descrittiva; [\[torna su\]](#)
- 3) per quanto detto in premessa, all'**articolo 17, comma 8**, si dovrebbe chiarire se la disposizione ivi recata ha **efficacia temporanea o a regime**; [\[torna su\]](#)
- 4) all'**articolo 19, comma 2**, si dovrebbe verificare l'opportunità dell'introduzione di una normativa "*nelle more dell'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508*", tenuto conto che il suddetto regolamento, a distanza di quasi quattordici anni dalla sua previsione, non risulta essere stato ancora emanato; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 5) agli **articoli 5, comma 2 e 16, comma 3**, si dovrebbe sostituire il riferimento al "Ministro per i beni e le attività culturali" con quello aggiornato al "Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo"; [\[torna su\]](#)
- 6) i dovrebbero integrare le **rubriche** degli articoli 12 e 23 nel senso indicato in premessa. [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

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

1) con riferimento alle disposizioni contenute all'**articolo 25, commi 2 e 3**, che modificano la disciplina contenuta nell'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 91 del 2013, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di **sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere**, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo.

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|----------------------------|----------------|----------------------------|
| 0020 | 1628 | DL 91/2013 | Beni culturali | 01/10/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 5 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| <u>1</u> – Contenuto sostanzialmente omogeneo | Agli ambiti materiali ed alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appare riconducibile la disposizione contenuta all'articolo 13, c. 2- <i>bis</i> . |
| <u>2</u> – Intreccio con decreto-legge in corso di conversione | Rideterminazione di aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici, stabilite da un decreto-legge in corso di conversione, in assenza di ogni coordinamento tra le disposizioni contenute nei due provvedimenti. Raccomandazione 1 |
| <u>3</u> – Modifiche non testuali o assenza di clausole di coordinamento | Osservazione 1 |
| <u>4</u> – Modifiche non testuali a testi codicistici | Incide, in via non testuale, sul Codice antimafia. Condizione 1 |
| <u>5</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | |

| | |
|---|---|
| <p>6 – Deroghe</p> | <p>Disposizione che potrebbe risultare derogatoria del TU delle leggi di pubblica sicurezza</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p>7 – Deroghe</p> | <p>Deroga implicita all'articolo 11, comma 2, della L. n. 400/1988: previsione di DM in luogo di DPR per nomina di Commissari straordinari del Governo.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>8 – Deroghe</p> | <p>Disciplina derogatoria della normativa in materia di contratti pubblici.</p> |
| <p>9 – Portata normativa</p> | <p>Disposizioni meramente descrittive, prive di portata innovativa dell'ordinamento, che confermano l'applicazione della normativa vigente o enunciano le finalità enucleabili dal preambolo del provvedimento o hanno carattere programmatico.</p> <p>Osservazione 2</p> |
| <p>10 – Efficacia retroattiva delle disposizioni. Reviviscenza.</p> | <p>Disposizioni che intervengono in via retroattiva sull'ordinamento.</p> <p>Reviviscenza di organo già cessato.</p> |
| <p>11 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Novelle a DPR e DPCM; proroga di disposizione in precedenza regolata con DPCM.</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>12 – Richiami normativi imprecisi o generici</p> | <p>Disposizioni richiamate “in quanto compatibili” o “ove necessario” e non specificate.</p> <p>Osservazione 4</p> |

| | |
|--|--|
| 13 – Formulazione del testo | Disposizione formulata in termini generici, che non consente di individuare con esattezza l'oggetto. Condizione 5 |
| 14 – Coordinamento interno del testo | Osservazione 3 |
| 15 – AIR e ATN | Assenti. Mancato riferimento all'eventuale esenzione per l'AIR. Richiamo all'articolo 9 del DPCM n. 170/2008. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

[R](#) - Raccomandazione

Riferimenti

Articolo 11, comma 2, della L. n. 400/1988; articolo 9 del DPCM n. 170/2008.

1 – [Premessa](#): «il decreto-legge, che si compone di 26 articoli, di cui 16 contenuti nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri e 10 inseriti nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, presenta un **contenuto sostanzialmente omogeneo**, recando un complesso di interventi volti alla tutela, al restauro e alla valorizzazione del patrimonio culturale italiano (contenuti nel Capo I), al rilancio del cinema, delle attività musicali e dello spettacolo dal vivo (oggetto del Capo II), e ad assicurare efficienti risorse al sistema dei beni e delle attività culturali (contenuti nel Capo III). Agli originari ambiti materiali appaiono riconducibili – ancorché esse siano di carattere prevalentemente localistico e micro settoriale – anche le innumerevoli disposizioni inserite nel testo durante il

suo esame al Senato, **ad eccezione del nuovo comma 2-bis dell'articolo 13**, che, nel disporre che il Ministero dell'economia e delle finanze continui ad avvalersi della Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, reca una disposizione che non appare pienamente riconducibile all'oggetto e alle finalità perseguite dal decreto-legge;»

2 – **Premessa**: «come già segnalato in occasione dell'esame del decreto-legge n. 104 del 2013, il provvedimento in oggetto, all'**articolo 14, comma 2**, interviene a rideterminare le aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici; in proposito, si segnala che le aliquote originariamente fissate nel testo licenziato dal Governo hanno formato oggetto di un duplice contestuale intervento di modifica (in aumento) mediante atti che, per la loro natura, entreranno in vigore in momenti differenziati nel tempo e in assenza di ogni coordinamento tra le disposizioni contenute in ciascuno di essi: le aliquote in oggetto sono state infatti modificate sia in sede di conversione (si vedano, in proposito, le **lettere e) e e-bis) del comma 2 dell'articolo 15** del decreto-legge in esame), sia ad opera dell'articolo 25, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 104 del 2013, attualmente all'esame della Camera in prima lettura; tale intreccio tra decreti-legge in corso di conversione determina evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;» (**conseguente raccomandazione**);

3 – **Premessa**: «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali** ovvero in **assenza delle necessarie clausole di coordinamento**. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'**articolo 6, comma 3-bis**, che – prevedendo che i beni immobili confiscati all'esito di un procedimento di prevenzione possano essere destinati agli studi di giovani artisti, italiani e stranieri – incide sulle disposizioni recate dall'articolo 48, comma 3, del Codice antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, e nel cui ambito sarebbe dovuta essere inserita, al fine di non compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un «codice» riferito ad un determinato settore disciplinare;

all'**articolo 8, comma 1**, che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, rende «permanenti» le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 325 a 328 e da 330 a 337, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e successive modificazioni, le quali introducono, rispettivamente, un credito d'imposta alle imprese non appartenenti al settore cinematografico, per investimenti nella produzione cinematografica (articolo 1, comma 325) e alle imprese cinematografiche per investimenti nelle attività di produzione, distribuzione e esercizio cinematografico (articolo 1, comma 335), senza tuttavia novellare tali disposizioni. Peraltro, l'efficacia delle disposizioni in oggetto, di durata triennale, era stata già prorogata in maniera non testuale al 31 dicembre 2013 dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 225 del 2010 ed ulteriormente prorogata al 2014 dall'articolo 11 del recente decreto-legge n. 69 del 2013; inoltre, tale ultima disposizione, che risulta incompatibile con l'articolo 8 in oggetto anche in quanto individua differenti modalità di definizione delle disposizioni applicative, non forma oggetto di abrogazione;

all'**articolo 9, comma 6, lettera e)**, che modifica in via non testuale i medesimi commi da 325 a 327 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007, disponendo l'esenzione dall'imposta di bollo delle istanze volte ad ottenere le agevolazioni fiscali per le attività cinematografiche ivi previste;

all'**articolo 10**, che esclude gli enti e gli organismi operanti nel settore dei beni e delle attività culturali, vigilati o comunque sovvenzionati dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, da alcune limitazioni di spesa dettate dal decreto-legge n. 78 del 2010 e che, per gli stessi enti, attenua, dal 2014, la misura dei tagli di spesa per consumi intermedi previsti dal decreto-legge n. 95 del 2012, senza tuttavia novellare le suddette disposizioni;

all'**articolo 11, commi 15 e 16**, che, in relazione alle previsioni che dovranno essere contenute nei nuovi statuti delle fondazioni lirico-sinfoniche, reca disposizioni in parte incompatibili con quelle di cui al decreto legislativo n. 367 del 1999 ed in assenza delle necessarie clausole di coordinamento;

all'**articolo 13, comma 1**, che esclude gli organismi operanti nei settori della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e delle attività culturali, nonché i nuclei di valutazione degli investimenti pubblici dall'ambito di applicazione dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95 del 2012, in materia di riduzione degli organismi collegiali, al fine di sottrarre alla soppressione i cosiddetti "organismi in regime di proroga" operanti presso il Ministero dei beni culturali, e di ripristinare l'attività consultiva dei Comitati tecnico-scientifici, già cessati, senza tuttavia novellare le disposizioni sulle quali incide;» ([consequente osservazione](#));

4 – **Premessa**: «l'**articolo 6, comma 3-bis** incide [in maniera non testuale] sulle disposizioni recate dall'articolo 48, comma 3, del Codice antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011: [in tale] ambito sarebbe dovuta essere inserita [questa novella], al fine di non compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un «codice» riferito ad un determinato settore disciplinare;» (**conseguente condizione**);

5 – **Premessa**: «ulteriori **problemi di coordinamento** delle disposizioni contenute nel decreto-legge con l'ordinamento vigente si pongono in relazione a quanto stabilito dall'**articolo 1**, che reca interventi per la realizzazione del grande progetto Pompei e per la valorizzazione di altri luoghi della cultura in Campania, individuando strutture, organismi e strumenti di intervento che sembrano aggiungersi e sovrapporsi a quelli già operanti, talora **in assenza delle necessarie clausole di coordinamento**;»

6 – **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 7, comma 8-bis**, novellando il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, prevede – per lo svolgimento di determinati eventi – la sostituzione della licenza rilasciata dalle autorità di pubblica sicurezza con la “segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990”, ancorché il suddetto articolo 19 espressamente escluda dall'ambito di applicazione della segnalazione certificata – tra gli altri – gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla pubblica sicurezza;» (**conseguente condizione**)

7 – **Premessa**: «un'ulteriore disposizione derogatoria è contenuta all'**articolo 11, comma 3**, che, laddove prevede che la nomina del commissario straordinario del Governo chiamato all'attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche avvenga con decreto ministeriale, **deroga implicitamente** al procedimento di nomina dei commissari straordinari stabilito dall'**articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base al quale i **commissari straordinari del Governo** chiamati a “realizzare specifici obiettivi determinati” sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;» (**conseguente condizione**);

8 - **Premessa**: «l'**articolo 1, comma 1, lettera b)**, nell'attribuire al direttore generale del “Grande progetto Pompei” le funzioni di stazione appaltante, sembrerebbe introdurre una disciplina derogatoria alla normativa in materia di

contratti pubblici atteso che, da un lato, provvede ad attribuire a un nuovo soggetto (direttore generale di progetto) le funzioni di stazione appaltante e che, dall'altro, tale soggetto dovrà svolgere funzioni di progettazione e affidamento, nonché sovrintendere alle fasi di attuazione ed esecuzione dei lavori;»

9 - **Premessa**: «il decreto-legge contiene inoltre disposizioni – delle quali andrebbe valutata la **portata normativa** – che non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto si limitano a richiamare la disciplina già vigente (si vedano, ad esempio, il più volte richiamato **articolo 13, comma 2-bis**, che ribadisce i compiti già affidati dall'ordinamento vigente alla Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, e **l'articolo 4-ter**, che si limita a disporre il riconoscimento del “valore storico e culturale del carnevale”), a mantenere fermo quanto già previsto dall'ordinamento vigente (si veda, ad esempio, **l'articolo 6, comma 1**) ovvero ad esplicitare le finalità perseguite con i singoli interventi normativi (si vedano, a titolo meramente esemplificativo, **l'articolo 1, comma 1**; **l'articolo 4-bis, comma 1**; **l'articolo 13, comma 1**); » (**conseguente osservazione**);

10 - **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 13, interviene in via retroattiva** sull'ordinamento determinando, al **comma 1**, il ripristino dell'attività consultiva dei Comitati tecnico-scientifici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nonché dei nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, prevedendo che essi siano “ricostituiti anche ove cessati” e, al **comma 2-bis**, disponendo che il Ministero dell'economia e delle finanze continui ad avvalersi della Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, determinando la reviviscenza del suddetto organo, venuto a cessare nell'ottobre del 2012; »

11 - **Premessa**: «il decreto-legge **incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (si vedano **l'articolo 1, comma 9**, che novella **l'articolo 15, comma 3**, del regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233; **l'articolo 1, comma 11**, che aumenta di una unità la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia del medesimo Ministero, da ultimo definita dalla tabella 8 allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 22 gennaio 2013; **l'articolo 13, comma 2-bis**, che proroga l'attività della Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, la quale era stata prorogata, fino all'ottobre 2012, dapprima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 maggio 2007 e, successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in

data 4 agosto 2010, per un ulteriore biennio). Tali circostanze, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di **coerente utilizzo delle fonti**, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il **punto 3, lettera e**), della **circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001**); » ([consequente condizione](#))

12 - [Premessa](#): «sul piano della **corretta formulazione del testo**, il decreto-legge, in alcuni casi, contiene **rinvii alla normativa vigente effettuati in modo generico o impreciso** (si vedano, ad esempio, **l'articolo 1, comma 10 e l'articolo 1, comma 1, lettera b**), che richiamano alcune disposizioni previgenti "*in quanto compatibili*" o "*ove necessario*"), che ove possibile sarebbe opportuno specificare; » ([consequente osservazione](#))

13 - [Premessa](#): «il decreto-legge, all'**articolo 13, comma 1**, nell'escludere i nuclei di valutazione degli investimenti pubblici dall'ambito di applicazione dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95 del 2012, in materia di riduzione degli organismi collegiali, **non specifica** se tale esclusione sia riferita, come sembrerebbe anche dalla rubrica, esclusivamente ai nuclei di valutazione degli investimenti operanti presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, oppure in generale a tutti i nuclei di valutazione degli investimenti pubblici costituiti presso le amministrazioni centrali e regionali, come sembrerebbe invece dal tenore letterale della disposizione (che, in quest'ultima evenienza, risulterebbe peraltro del tutto estranea all'oggetto e alle finalità perseguite dal provvedimento);» ([consequente condizione](#))

14 - [Premessa](#): «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il decreto-legge, sia **all'articolo 2-bis, comma 1**, sia **all'articolo 4-bis, comma 1-bis**, interviene a novellare l'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, inserendovi in entrambi i casi un nuovo comma 1-bis; inoltre, all'**articolo 4, comma 4-quinquies**, riduce l'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, che **l'articolo 15, comma 1**, provvede invece ad incrementare; **all'articolo 11, comma 20-bis**, introdotto al Senato, dispone che, per il triennio 2014-2016, il 5 per cento della quota del FUS destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche sia riservata alle fondazioni che hanno raggiunto il pareggio di bilancio nei tre

esercizi finanziari precedenti, in assenza del necessario coordinamento con le percentuali di cui al comma 20, la cui somma equivale già al 100 per cento della quota del FUS destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche;» ([consequente osservazione](#))

15 - [Premessa](#): «il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**) senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, **in difformità** dunque da quanto statuito **dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008**»

Condizioni:

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

- 1) all'**articolo 6, comma 3-bis**, siano effettuati gli opportuni coordinamenti tra le norme ivi contenute e l'articolo 48, comma 3, del Codice antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, al fine di non compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "codice" riferito ad un determinato settore disciplinare; [\[torna su\]](#)
- 2) all'**articolo 7, comma 8-bis** – laddove prevede, per lo svolgimento di determinati eventi, la sostituzione della licenza rilasciata dalle autorità di pubblica sicurezza con la "segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990" – si espliciti se si sia o meno in presenza di una deroga rispetto a quanto previsto dallo stesso articolo 19, tenuto conto che esso espressamente esclude dall'ambito di applicazione della segnalazione certificata, tra gli altri, gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla pubblica sicurezza; [\[torna su\]](#)
- 3) all'**articolo 11, comma 3**, che prevede che la nomina del commissario straordinario del Governo chiamato all'attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche avvenga con decreto ministeriale – alla luce di quanto stabilito dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – si valuti se non sia opportuno modificare la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica; [\[torna su\]](#)
- 4) si sopprimano le disposizioni contenute all'**articolo 1, commi 9 e 11**, e all'**articolo 13, comma 2-bis**, nella parte in cui incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad

integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atti aventi la medesima forza; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

5) per quanto detto in premessa, all'**articolo 13, comma 1**, si specifichi – sia al fine di scongiurare l'insorgere di dubbi interpretativi sia allo scopo di mantenere nell'ambito materiale proprio del decreto-legge le disposizioni ivi contenute – che l'intervento ha ad oggetto i soli nuclei di valutazione degli investimenti operanti presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) 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; [\[torna su\]](#)

2) si dovrebbe altresì verificare la **portata normativa** delle disposizioni indicate in premessa che sembrano avere efficacia meramente ricognitiva o descrittiva; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) si dovrebbe porre riparo ai difetti di coordinamento interno al testo indicati in premessa; [\[torna su\]](#)

4) si dovrebbero altresì precisare i richiami alla normativa vigente indicati in premessa, che risultano formulati in modo generico o impreciso. [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

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

1) in relazione alle disposizioni volte all'aumento delle accise di alcuni prodotti alcolici contenute all'**articolo 14, comma 2**, modificate sia in sede di conversione ad opera delle lettere e) e e-bis) del **comma 2 dell'articolo 15** del decreto-legge in esame, sia – ed in assenza di ogni coordinamento – da parte dell'articolo 25, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 104 del 2013, che forma anch'esso oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 0021 | 1670 | DL 114/2013 | Proroga missioni internazionali | 17/10/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilevi: 1 Condizione, 1 Osservazione, 1 Raccomandazione | |
| <u>1</u> – Contenuto omogeneo | Agli ambiti materiali ed alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appare riconducibile la disposizione contenuta all'articolo 1, c. 25. |
| <u>2</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Rinvii alla normativa vigente in mancanza di una disciplina unitaria della materia trattata, ovvero le missioni militari. Raccomandazione 1 |
| <u>3</u> – Disciplina derogatoria del diritto vigente | L'ATN dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale. |
| <u>4</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Novella inserita in posizione errata nell'ambito di un testo legislativo, in difformità con quanto indicato nella relazione illustrativa di accompagnamento del provvedimento. Condizione 1 |

| | |
|--|--|
| 5 – Modifiche non testuali ed assenza di clausole di coordinamento | Osservazione 1 |
| 6 – Efficacia retroattiva delle disposizioni | Il decreto-legge retroagisce di nove giorni rispetto alla data di entrata in vigore. |
| 7 – AIR e ATN | ATN presente. AIR assente. Presente riferimento all'esenzione AIR. Richiamo all'articolo 9 del DPCM n. 170/2008. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazione

Riferimenti

Articolo 9 del DPCM n. 170/2008.

1 – **Premessa:** «[il decreto-legge in esame] reca un **contenuto omogeneo**, essendo volto ad autorizzare la spesa per la partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione che vedono impegnato il nostro Paese fino al 31 dicembre 2013, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevedendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente; anche se connesse, **appaiono invece non del tutto omogenee** con il nucleo essenziale del decreto **le disposizioni recate dall'articolo 1, comma 25**, in materia di erogazione di contributi in favore delle associazioni combattentistiche di cui all'articolo 2195 del

Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) e le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 3, che interviene in materia di trattamento economico del personale militare comandato presso l'Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA);»

2 – **Premessa**: «secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle **missioni internazionali**, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato e dei quali dà conto anche la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) – **effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria** che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella **legge n. 108 del 2009**, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale; invece, per la disciplina in materia penale, si perpetua la lunga e complessa catena di rinvii normativi al **decreto-legge n. 152 del 2009** e al **decreto-legge n. 209 del 2008** che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al **codice penale militare di pace** ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal **decreto-legge n. 421 del 2001**;» (**conseguente raccomandazione**);

3 – **Premessa**: «in ragione della peculiare fattispecie delle **missioni militari e internazionali**, il provvedimento si caratterizza come **disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente**. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;»

4 – **Premessa**: «il decreto-legge, all'**articolo 7, comma 3**, che ripartisce tra i Ministeri degli Esteri e della Difesa gli oneri per la corresponsione del trattamento economico al personale militare comandato presso l'unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA), erroneamente inserisce tale disposizione nell'ambito dell'articolo 30 della legge n. 185 del 1990, rubricato "*Distacco di personale*", in luogo dell'articolo *7-bis* della medesima legge, rubricato "*Ministero degli affari esteri – Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento*", **in difformità, peraltro, con quanto indicato nella relazione illustrativa di accompagnamento al decreto-legge**;» (**conseguente condizione**);

5 – **Premessa**: «nel procedere alla modifica della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali**, ovvero in **assenza delle necessarie clausole di coordinamento** (si veda, ad esempio, l'**articolo 1, comma 25**, che, nel prevedere l'erogazione del contributo in favore delle associazioni combattentistiche anche per l'anno 2013, interviene sull'ambito applicativo dell'articolo 2195 – rubricato *Contributi a favore di Associazioni combattentistiche* – del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante *Codice dell'ordinamento militare*, senza tuttavia novellarlo);» (**conseguente osservazione**);

6 – **Premessa**: «il decreto-legge interviene a **prorogare** le missioni internazionali dal 1o ottobre al 31 dicembre 2013, **retroagendo** dunque di nove giorni **rispetto alla sua entrata in vigore**, avvenuta in data 10 ottobre a seguito della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dall'1 al 9 ottobre, circostanza che non appare coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione»;

7 – **Premessa**: «il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'**articolo 9, comma 3**, del regolamento di cui al **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170**, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;».

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, all'**articolo 7, comma 3**, si corregga la disposizione in oggetto nel senso di inserire la novella ivi contenuta nell'ambito dell'articolo 7-bis della legge n. 185 del 1990 piuttosto che all'interno dell'articolo 30 della medesima legge. [[torna su](#)]

Osservazioni:

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

- 1) **all'articolo 1, comma 25**, si dovrebbe riformulare la disposizione in oggetto in termini di novella all'articolo 2195 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante Codice dell'ordinamento militare. [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

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

- 1) chiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ribadisce la necessità che venga adottata una **disciplina unitaria** che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative ed aggiornando contestualmente i rinvii a disposizioni che, in quanto confluite nel Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria, in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice in questione [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|---|----------------------------|
| 0022 | 1682 | DL 101/2013 | Razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni | 17/10/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 4 Condizioni, 5 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto eterogeneo | Contenuto estremamente vasto ed articolato. Agli ambiti materiali ed alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appaiono riconducibili molteplici disposizioni. Alcune disposizioni approvate dal Senato appaiono estranee rispetto agli oggetti disciplinati dalle partizioni del testo nelle quali sono inserite. Condizione 1 |
| 2 – Modifiche non testuali ed assenza di clausole di coordinamento | Osservazione 1 |
| 3 – Richiami normativi indeterminati o generici | Rimangono indeterminate le disposizioni normative che si intendono richiamare. |
| 4 – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive, prive di portata innovativa dell'ordinamento, che confermano l'applicazione della normativa vigente o enunciano le finalità enucleabili dal preambolo del provvedimento o hanno carattere programmatico. |

| | |
|---|--|
| | Osservazione 2 |
| 5 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Disposizioni di incerta portata normativa |
| 6 – Disciplina derogatoria del diritto vigente | Deroghe puntuali, generiche, implicite |
| 7 – Norme formulate in termini di interpretazione autentica | Richiamo alla Circolare; richiamo agli orientamenti della Corte Costituzionale; richiamo all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione. Condizione 2 |
| 8 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate | Incidenza in via non testuale su un regolamento di delegificazione. Condizione 4 |
| 9 – Coerente utilizzo delle fonti normative: previsione di DPCM a contenuto normativo | DPCM a contenuto normativo in luogo di regolamenti da emanarsi a norma dell'articolo 17 della L. n. 400/1988. Condizione 3 |
| 10 - Coordinamento interno del testo | Riferimento al comma di un articolo che il decreto-legge stesso in un altro punto del testo provvede ad abrogare interamente. Osservazione 3 |
| 11 – Formulazione del testo | Inserimento tramite novella di due interventi di identica portata normativa in due punti della medesima disposizione. |

| | |
|--|--|
| 12 – Portata normativa | Disposizioni di cui non appare chiara la portata normativa. Osservazione 3 |
| 13 – Richiami normativi imprecisi o generici | Osservazione 4 |
| 14 - AIR e ATN | ATN presente. AIR assente. Mancante il riferimento all'esenzione AIR. Richiamo all'articolo 9 del DPCM n. 170/2008. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

Articolo 9 del DPCM n. 170/2008; richiamo generico alla Circolare sui testi normativi; richiamo generico alla giurisprudenza della Corte Costituzionale; articolo 25, secondo comma, della Costituzione; articolo 17 della L. n. 400/1988.

1 – [Premessa](#): «il decreto-legge, che si compone di 18 articoli, di cui 13 contenuti nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri e 5 inseriti nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, presenta un **contenuto estremamente vasto e articolato**, recando un insieme di interventi – non sempre avvinti da un nesso di carattere oggettivo o materiale, ovvero di carattere funzionale o finalistico, ma del complesso dei quali dà tendenzialmente conto l'analitico preambolo – che le rubriche dei singoli capi riconducono alle seguenti finalità:

razionalizzazione della spesa nelle pubbliche amministrazioni e nelle società controllate, attraverso la riduzione della spesa per auto di servizio e consulenze, l'introduzione di misure in materia di accesso al pubblico impiego, rapporto di lavoro, mobilità, revisione dei contratti di servizio, lavoro flessibile, stabilizzazione dei lavoratori precari (Capo I);

efficientamento e razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, mediante misure in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione delle performance dei dipendenti pubblici, gestione dei servizi di controllo aeroportuali e sulle concessionarie autostradali, accesso nelle pubbliche amministrazioni dei testimoni di giustizia e di appartenenti alle categorie protette, incremento delle dotazioni organiche dei vigili del fuoco, funzionamento delle istituzioni scolastiche e culturali all'estero, revisione delle spese del Ministero degli Affari Esteri (Capo II);

potenziamento delle politiche di coesione, mediante l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale (Capo III);

semplificazione e razionalizzazione di alcune procedure in materia ambientale, attraverso modifiche alla disciplina del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), l'introduzione di misure in materia di smaltimento dei rifiuti in relazione all'ILVA di Taranto e in materia di gestione commissariale delle imprese di interesse strategico nazionale;

a tali ambiti, alle complessive finalità perseguite dal provvedimento nonché alle partizioni del testo nelle quali sono inserite, **non appaiono peraltro riconducibili**, anche a voler intendere in senso estremamente lato gli obiettivi di *“razionalizzare e ottimizzare i meccanismi assunzionali e di favorire la mobilità, nonché di garantire standard operativi e i livelli di efficienza ed efficacia dell'attività svolta (...) in (...) settori della pubblica amministrazione”*, che sembrano essere le preminenti finalità perseguite dal decreto-legge, le **disposizioni, inserite dal Senato**, e contenute: all'**articolo 1, comma 13-bis**, che interviene sulla procedura di emanazione del decreto che approva lo statuto dell'Agenzia per l'Italia digitale; all'**articolo 4-ter**, che prevede che le giornate dedicate dai lavoratori alla donazione di sangue e di emocomponenti vengano computate ai fini del calcolo dell'anzianità contributiva per l'accesso alla pensione anticipata senza penalizzazioni; all'**articolo 7, comma 9-bis**, che prevede che i sindacati della Polizia di Stato possano essere formati, rappresentati o diretti anche dal personale in quiescenza; all'**articolo 7, comma 9-quinquies**, che interviene in materia di verifica delle attrezzature di lavoro da parte dell'INAIL; non appare infine riconducibile agli oggetti e alle finalità del decreto-legge ed in assenza di ogni menzione dell'intervento nel preambolo, la disposizione, già presente nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, e contenuta all'articolo 11, comma 4, che disciplina le modalità con cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) provvede alla vigilanza sul divieto di traslazione sui consumatori dell'addizionale IRES imposta sul settore petrolifero;

appaiono inoltre **estraneie rispetto agli oggetti disciplinati dalle partizioni del testo nelle quali sono inserite, le disposizioni, approvate dal Senato**, di cui ai **commi da 9-bis a 9-sexies dell'articolo 1**, che recano misure in favore degli insegnanti di religione cattolica, le quali sono inserite nell'ambito di un articolo che interviene, come recita la rubrica, in materia di “*ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio e consulenze nella pubblica amministrazione*” e che avrebbero trovato più idonea collocazione nell'ambito del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante «*misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca*», il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame della Camera, nonché le disposizioni, inserite dal Senato nel nuovo **comma 14-bis dell'articolo 11**, rubricato “*Semplificazione e razionalizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti*”, che prevede che il personale del Corpo di Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato possa operare anche nell'ambito delle articolazioni periferiche della Direzione Investigativa Antimafia (DIA);» ([consequente condizione](#))

2 – **Premessa:** «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali** ovvero in **assenza delle necessarie clausole di coordinamento**. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'articolo 1, il cui **comma 1**, in materia di riduzione della spesa per auto di servizio, novella l'articolo 1, comma 143, della legge n. 228 del 2012 ed integra in maniera non testuale l'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012;

all'articolo 2, ove: al **comma 2, primo periodo**, si escludono gli ordini e i collegi professionali dall'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012 senza novellarlo; al **comma 3**, che integra in maniera non testuale l'articolo 2, comma 14, del citato decreto-legge n. 95 del 2012; al **comma 7, ultimo periodo**, che differisce in maniera non testuale il termine previsto dall'articolo 2, comma 10-ter, del medesimo del decreto-legge n. 95 del 2012;

all'articolo 4, ove: al **comma 10-bis**, si modifica in modo non testuale l'articolo 5, comma 12, del decreto-legge n. 463 del 1983; al **comma 13**, si prolunga l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 7, comma 6-ter, del decreto-legge n. 43 del 2013; al **comma 14**, si modifica in maniera non testuale l'articolo 2, comma 3-sexies, del decreto-legge n. 225 del 2010; al **comma 15**, si estende ai concorsi per il reclutamento del personale di

magistratura l'ambito di applicazione dell'articolo 4, comma 45, della legge n. 183 del 2011;

all'articolo 5, il cui **comma 3** modifica in maniera non testuale la denominazione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (cui assegna la nuova denominazione di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni – A.N.A.C.);

all'articolo 7, ove il **comma 9-ter**, senza modificare l'ordinamento vigente, affida al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la vigilanza sull'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti, sull'Unione nazionale mutilati per servizio – enti attualmente sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'interno – e sull'Unione generale invalidi civili, attualmente sottoposta alla vigilanza dei Ministeri dell'interno e della salute; mentre il **comma 9-quater** dispone che il regolamento di delegificazione previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 15 dicembre 1998, n. 438, che avrebbe dovuto essere emanato entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della citata legge, debba essere adottato entro il 30 giugno 2014, stabilendo altresì, **al secondo periodo**, che nelle more dell'emanazione del regolamento restino salve le disposizioni di cui alla precedente legge n. 476 del 1987 e, con previsione presumibilmente di sanatoria, gli atti compiuti nella sua vigenza;

all'articolo 12, recante disposizioni in materia di imprese di interesse strategico nazionale, che incide in più punti, talvolta **anche in via retroattiva** (v. il **comma 4, ultimo periodo**), sulle disposizioni del decreto-legge n. 61 del 2013 senza tuttavia novellarlo;» ([consequente osservazione](#));

3 – [Premessa](#): «il decreto-legge, all'**articolo 4-bis**, nel prevedere che, per finalità di razionalizzazione delle attività delle amministrazioni pubbliche nel processo di revisione della spesa pubblica, le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza e le Aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al decreto legislativo n. 207 del 2001, sono sottoposte alla medesima disciplina prevista per gli Enti del Servizio sanitario Nazionale o per le Aziende Speciali dei comuni che operino nel settore dei servizi sociosanitari, assistenziali, culturali ed educativi, lascia **del tutto indeterminate le disposizioni normative che si intendono richiamare**; »

4 – [Premessa](#): «il provvedimento contiene inoltre disposizioni – delle quali andrebbe valutata la **portata normativa** – che **non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento**, in quanto si limitano a richiamare la disciplina già vigente (si vedano, ad esempio, l'**articolo 1, commi 2, 8-bis e 9-**

sexies; l'articolo 2, comma 1, lettera a), che novella l'alinea del comma 11 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, **mantenendo ferme**, nelle prime righe, le disposizioni vigenti; **l'articolo 2, comma 2, secondo periodo**, che ai fini delle assunzioni negli ordini e collegi professionali, mantiene fermo l'articolo 1, comma 505, penultimo periodo della legge n. 296 del 2006), ovvero, ad **esplicitare le finalità perseguite** con i singoli interventi normativi ed il contesto in cui essi si collocano (si vedano, ad esempio, **l'articolo 4 comma 6, primo periodo**, e **comma 9-ter, primo periodo; l'articolo 10, comma 1; l'articolo 12, comma 1**), ovvero ad **autoqualificare la natura dell'intervento** (si veda **l'articolo 1, comma 9**, che precisa che le disposizioni da esso recate costituiscono diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione);» ([consequente osservazione](#))

5 – **Premessa:** «**di dubbia portata normativa** appare anche la disposizione recata **dall'articolo 8, comma 6**, che, nel novellare l'articolo 24 del decreto legislativo n. 139 del 2006, introducendovi i nuovi commi *6-bis* e *6-ter*, dispone che agli aeromobili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco impiegati negli interventi di soccorso pubblico integrato si applichino le disposizioni di cui all'articolo 744, comma 1, nonché quelle di cui all'articolo 748 del Codice della navigazione, le quali però già contengono uno specifico riferimento agli aeromobili del Corpo;» ([consequente osservazione](#));

6 – **Premessa:** «il decreto-legge incide più volte sull'ordinamento mediante l'introduzione o il richiamo di **discipline aventi carattere derogatorio**, talvolta richiamandole **genericamente**: si veda, ad esempio, **l'articolo 7, comma 6**, che deroga genericamente “*ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente*”; nonché **l'articolo 10, comma 4**, che, laddove dispone che il direttore generale della istituenda Agenzia per la coesione territoriale sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato, deroga **implicitamente** all'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge n. 13 del 1991, in base alla quale alla “*nomina dei funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparata*” si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente;»;

7 – **Premessa:** «il disegno di legge (**all'articolo 2, commi 4, 5, 6 e 9; all'articolo 7, comma 9; all'articolo 12, commi 5-quater e 5-quinquies**) contiene numerose disposizioni formulate in termini di **interpretazione autentica** di previgenti normative, con riferimento alle quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della **circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi**

secondo cui *“deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”*; al riguardo si ricorda anche che, come più volte chiarito dalla **giurisprudenza della Corte costituzionale**, il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, oltre che in presenza di effettive incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore, purché l'eventuale portata retroattiva della disposizione non collida con **l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione**, non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza;» ([consequente condizione](#));.

8 - **Premessa**: «il decreto-legge, **all'articolo 8, comma 7**, nell'ampliare l'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2011, in materia di semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, **incide in via non testuale su un regolamento di delegificazione**; »; ([consequente condizione](#));.

9 - **Premessa**: «il provvedimento contiene alcune disposizioni che demandano la loro attuazione a **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro competente per materia, taluni dei quali sembrano presentare **contenuto normativo** (si vedano: **l'articolo articolo 4, comma 10, nonché l'articolo 10, commi 8 e 14-ter**). In relazione alle anzidette disposizioni, che affidano compiti attuativi a **fonti atipiche del diritto**, si ricorda che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, tale modalità di produzione normativa non appare conforme alle esigenze di un appropriato **utilizzo delle fonti normative**, in quanto si demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di **regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400** (regolamenti governativi, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, ovvero regolamenti ministeriali);» ([consequente condizione](#))

10 - **Premessa**: «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il decreto-legge, **all'articolo 9-bis, comma 1, lettera a)**, novella l'articolo 170 del decreto legislativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, inserendovi, tra gli altri, un riferimento al primo comma dell'articolo 200 del

medesimo decreto, il quale risulta tuttavia interamente abrogato dalla successiva lettera c);» ([consequente osservazione](#));

11 - [Premessa](#): «sul piano della corretta **formulazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 4, comma 6-bis**, interviene a modificare l'articolo 1, comma 166, della legge n. 228 del 2012, inserendo in due punti della medesima disposizione due interventi di identica portata normativa, di guisa che il secondo appare una incongrua ripetizione del primo;»

12 - [Premessa](#): «il decreto-legge reca talune **disposizioni di cui non appare chiara la portata normativa**; ciò si riscontra, ad esempio, **all'articolo 4, comma 6-quinquies**, che dispone che i lavoratori precari vincitori di un pubblico concorso per la qualifica ricoperta alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame siano esclusi dalle procedure concorsuali, senza che risulti chiaro cosa debba intendersi con l'espressione "*lavoratori precari*", con il termine "*esclusi*" (che potrebbe riferirsi sia a lavoratori privi del diritto a partecipare alle procedure concorsuali sia a lavoratori che, al contrario, ne sono esentati), né a quali "*procedure concorsuali*" la norma faccia riferimento; ciò si riscontra altresì al **comma 15 del medesimo articolo 4**, che introduce anche per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla magistratura l'obbligo di corrispondere un contributo a titolo di diritto di segreteria, senza che risulti chiaro se l'obbligo di versamento si riferisca ai concorsi per l'accesso in qualsiasi magistratura, ovvero ai soli concorsi per l'accesso alla magistratura ordinaria;» ([consequente osservazione](#))

13 - [Premessa](#): «il decreto-legge contiene **rinvii all'ordinamento vigente effettuati talvolta in modo generico e impreciso**, che sembrerebbe opportuno, ove possibile, precisare (ad esempio, **all'articolo 4, comma 9-ter**, nell'autorizzare il Ministero dell'interno a bandire procedure concorsuali riservate al personale individuato dai commi 4 e 5 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 54 del 2013, rinvia a disposizioni che non individuano il personale in questione, ma si limitano a prorogare i termini di precedenti norme);» ([consequente osservazione](#));

14 - [Premessa](#): «il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), mentre non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), **senza** che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale **esenzione dall'obbligo di redigerla**, in difformità dunque da

quanto statuito dall'**articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008**;»;

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia valutata la soppressione della disposizione di cui all'**articolo 1, comma 13-bis**, all'**articolo 4-ter**, all'**articolo 7, commi 9-bis e 9-quinquies** e all'**articolo 11, comma 4**, che appaiono **estrane** rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo; [\[torna su\]](#)

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

2) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché delle indicazioni contenute nella Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, si verifichi la **portata normativa delle disposizioni di interpretazione autentica** contenute all'**articolo 2, commi 4, 5, 6 e 9**; all'**articolo 7, comma 9**, e all'**articolo 12, commi 5-quater e 5-quinquies**; [\[torna su\]](#)

3) all'**articolo 4, comma 10**, e all'**articolo 10, commi 8 e 14-ter** – che demandano compiti attuativi a **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo** – siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'**articolo 17 della legge n. 400 del 1988**; [\[torna su\]](#)

4) all'**articolo 8, comma 7**, che **modifica in via non testuale** le disposizioni contenute in **un regolamento di delegificazione** (decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2001), si riformuli la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che l'Esecutivo sia autorizzato ad adottare le conseguenti modifiche alla normativa regolamentare in questione. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) 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; [\[torna su\]](#)

2) si dovrebbe altresì verificare la **portata normativa** delle disposizioni indicate in premessa che sembrano avere efficacia meramente ricognitiva o descrittiva; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) si dovrebbe porre riparo al **difetto di coordinamento interno al testo** contenuto all'**articolo 9, comma 1, lettera a)**; [\[torna su\]](#)

4) per quanto detto in premessa, all'**articolo 4-bis**, si dovrebbe chiarire quale sia la normativa oggetto del rinvio; analogamente, all'**articolo 4, comma 9-ter**, si dovrebbero indicare correttamente le disposizioni richiamate; [\[torna su\]](#)

5) si dovrebbe infine chiarire la **portata normativa** delle disposizioni contenute agli **articoli 4, comma 6-quinquies e 4, comma 15**. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-----------|-----------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| 0023 | 1690 | DL 120/2013 | Finanza pubblica e immigrazione | 23/10/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 1 Condizione, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto omogeneo | Pur riguardando tre argomenti distinti, le disposizioni sono connesse da un nesso materiale e oggettivo: l'introduzione di misure di carattere finanziario |
| 2 – Modifiche non testuali ed assenza di clausole di coordinamento | Osservazione 1 |
| 3 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Mancato coordinamento con le disposizioni del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Dlgs. 286/1998). Condizione 1 |
| 4 – Portata normativa | Disposizione di carattere meramente programmatico. |
| 5 – Intreccio con decreto-legge in corso di conversione | Raccomandazione 1 |
| 6 – Adempimenti indefiniti | Osservazione 2 |

| | |
|----------------------|---|
| <u>Z</u> – AIR e ATN | Assenti. Tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR. |
|----------------------|---|

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazioni

Riferimenti

1 – **Premessa:** «il decreto-legge, che si compone di 4 articoli, l'ultimo dei quali dispone in merito all'entrata in vigore, presenta un **contenuto omogeneo**; esso reca infatti alcuni limitati interventi che – pur riguardando tre argomenti distinti, quali, l'immigrazione (la cui disciplina forma oggetto dell'articolo 1), la finanza degli enti territoriali (oggetto dell'articolo 2) e misure finanziarie ulteriori (contenute all'articolo 3) – appaiono avvinti da un nesso materiale e oggettivo, essendo tutti volti all'introduzione di misure di carattere finanziario; del complesso di tali misure viene inoltre data puntuale indicazione nel preambolo;»;

2 – **Premessa:** «nel procedere ad alcune modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un **insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative**, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali** ovvero **in assenza delle necessarie clausole di coordinamento**. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con esigenze di semplificazione e riordino della legislazione vigente, si riscontrano **all'articolo 1, comma 1**, che incrementa in via non testuale la dotazione del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all'articolo 23, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 2012, nonché **all'articolo 2, comma 8**, che modifica in via non testuale l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 102 del 2013, intervenendo in

materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile;» ([consequente osservazione](#));

3 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 2**, prevede l'istituzione di un ulteriore fondo presso il Ministero dell'interno, finalizzato a “fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale”; in proposito, si segnala l'esistenza di analoghi Fondi operanti sia presso il Ministero dell'Interno (quali il Fondo rimpatri), sia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (quali il Fondo nazionale per le politiche migratorie) e che essi sono entrambi previsti e disciplinati dal **testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero** (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, rispettivamente, articoli 14-bis e 45), nel cui ambito sembrerebbe opportuno far confluire tutte le previsioni relative ai fondi riguardanti le politiche migratorie;» ([consequente condizione](#))

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 5, capoverso comma 2-ter**, reca una **disposizione di carattere meramente programmatico**, in quanto si limita ad anticipare la possibilità che la manovra di finanza pubblica per il 2014 attribuisca agli enti locali “spazi finanziari, a valere sul patto di stabilità interno, per incentivare gli investimenti”;»

5 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 8**, interviene **in via non testuale** sull'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, allo scopo di prorogare i termini – molto brevi – previsti da tale decreto in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile; in proposito, si segnala che **il disegno di legge di conversione del citato decreto-legge è attualmente all'esame del Senato** (S. 1107) ed è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 16 ottobre, e cioè il giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto-legge in esame (intervenuta a distanza di una settimana dalla sua deliberazione in Consiglio dei ministri); pur essendo evidente che tale modifica si rende necessaria allo scopo di garantire l'immediata operatività della proroga del termine in questione – che non sarebbe stata possibile se il suddetto termine fosse stato prorogato in sede di conversione – si ricorda che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale **intreccio tra decreti-legge in corso di conversione** determina una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale

svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di ingenerare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;» ([conseguente raccomandazione](#));

6 – [Premessa](#): « il decreto-legge, **all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo**, che dispone che, su proposta delle Amministrazioni interessate, possano essere disposte variazioni degli accantonamenti di cui al primo periodo del medesimo comma, reca un **adempimento indefinito**, in quanto specifica quali siano i soggetti titolari della proposta ma non quali siano invece i soggetti cui è demandata l'adozione dei relativi atti;» ([conseguente osservazione](#));

7 – [Premessa](#): «il disegno di legge 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;».

Condizioni:

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

1) **all'articolo 1, comma 2**, che istituisce un ulteriore fondo in materia di immigrazione senza inserire tale previsione nell'ambito del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), si riformuli la disposizione in oggetto in termini di novella al succitato testo unico, allo scopo di far confluire in un'unica fonte le previsioni relative ai fondi riguardanti le politiche migratorie. [[torna su](#)]

Osservazioni:

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

1) **all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 8**, si dovrebbero riformulare le disposizioni in questione, che incidono in via non testuale su preventivi disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime; [[torna su](#)]

2) **all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo**, si dovrebbero indicare i soggetti cui è demandata l'adozione degli atti ivi contemplati; [\[torna su\]](#)

Raccomandazioni:

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

1) con riferimento alle disposizioni contenute **all'articolo 2, comma 8**, che intervengono, in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, a prorogare i termini – molto brevi – previsti dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, **che si trova attualmente all'esame parlamentare**, abbia cura il legislatore di valutare con attenzione la scansione temporale degli adempimenti che prevede nei provvedimenti d'urgenza al fine di evitare la necessità di proroghe quasi immediate, nonché **forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere**, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|--------------|-------------------------|--|----------------------------|
| 0024 | AC 1542-A | ddl Gov | Città metropolitane, province e comuni | 04/12/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 12 Condizioni, 4 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto omogeneo | |
| 2 – Modifiche non testuali ed assenza di clausole di coordinamento | Incidenza su TU in modo non testuale, senza coordinamenti e necessarie abrogazioni. Condizione 1 |
| 3 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Mancato inserimento delle disposizioni in oggetto nell'ambito della legge n. 215/2012. Osservazione 2 |
| 4 – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive in quanto ricognitive di norme vigenti che vengono fatte salve, o meramente dichiarative o indicative delle varie ipotesi che si possono verificare. Osservazione 1 |
| 5 – Portata normativa | Disposizioni meramente ricognitive di norme di rango costituzionale. |

| | |
|--|--|
| <p>6 – Rapporti con le fonti regionali</p> | <p>Richiamo di disposizioni normative statali “in quanto compatibili” con la normativa regionale e disposizioni statali che appaiono cedevoli rispetto ad eventuali leggi regionali.</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p>7 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>DPCM con valore normativo. Richiamo all’articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>8 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Disciplina transitoria tramite DPCM di ambiti normativi che verranno regolati poi con fonte di rango primario.</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>9 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Alcune disposizioni del provvedimento riecheggiano analoghe disposizioni di rango costituzionale.</p> |
| <p>10 – Intreccio tra principi e criteri direttivi ed oggetto della delega</p> | <p>Osservazione 3</p> |
| <p>11 – Procedure di delega</p> | <p>Non risulta chiaramente individuato il termine ultimo per l’esercizio della delega.</p> |
| <p>12 – Coordinamento interno del testo</p> | <p>L’oggetto del disegno di legge appare in differenti disposizioni con estensioni diverse dell’ambito di applicazione.</p> <p>Condizione 5</p> |
| <p>13 – Coordinamento interno del testo</p> | <p>Condizione 10</p> |

| | |
|--|--|
| 14 – Coordinamento interno del testo | Richiami a norme del testo che risultano non presenti. Condizione 6 |
| 15 – Coordinamento interno del testo | Coesistenza nel testo di una disciplina più puntuale e di una più generale in merito al medesimo ambito. Condizione 7 |
| 16 – Coordinamento interno del testo | Differenti disposizioni disciplinano in modo diverso lo stesso ambito applicativo. Condizione 8 |
| 17 – Coordinamento interno del testo | Talune disposizioni dell'articolo 16 del decreto-legge n. 138/2011 sono più volte oggetto di abrogazione da parte di diverse norme del testo. Condizione 9 |
| 18 – Formule abrogative | Formula abrogativa esplicita innominata. Richiamo alla Circolare. |
| 19 – Richiami normativi imprecisi o generici | Richiamo a disposizioni "in quanto compatibili" o "in quanto applicabili" o in assenza di riferimenti specifici. Osservazione 4 |
| 20 – Formulazione del testo | Richiamo inesatto alle "province autonome a statuto speciale di Trento e di Bolzano". Richiamo all'articolo 116, secondo comma, della Costituzione. Condizione 11 |
| 21 – AIR e ATN | Presenti. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Articolo 116, secondo comma, della Costituzione; articolo 17, comma 3, legge n. 400/1988.

1 – **Premessa**: «esso presenta un **contenuto omogeneo**, in quanto reca disposizioni che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali, a tal fine prevedendo: l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane (affidata al Capo II e, limitatamente alla Città metropolitana di Roma capitale, al Capo IV), la definizione di una nuova disciplina delle province quali enti di area vasta (contenuta al Capo III), l'introduzione di una nuova disciplina organica delle unioni di comuni e di fusioni di comuni (Capo V). Da ultimo, il Capo VI reca le norme finali, disciplina l'ambito di applicazione della legge e interviene in materia di entrata in vigore;»

2 – **Premessa**: «il testo licenziato dalla Commissione, intervenendo sull'istituzione delle Città metropolitane, nonché in materia di funzionamento e organizzazione delle Province, delle unioni e delle fusioni di comuni, **incide sull'ambito materiale oggetto del decreto legislativo n. 267 del 2000**, recante **Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, senza che, tuttavia, esso venga novellato**, ed in assenza degli opportuni coordinamenti e delle necessarie abrogazioni, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un testo unico riferito ad un determinato settore disciplinare. Peraltro, anche laddove, come nel caso della disciplina delle Unioni di comuni, le nuove disposizioni vengono formulate in termini di novella al testo unico, tali novelle sono tuttavia incomplete e parziali (ad esempio, **all'articolo 18**, mentre il **comma 2** interviene in via testuale sull'articolo 32 del testo unico, il successivo **comma 3** lo modifica in via non testuale);» (**conseguente condizione**);

3 – **Premessa**: «difetti di coordinamento si rinvengono altresì con riferimento alla disciplina contenuta nella recente legge n. 215 del 2012, recante Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali, che, in relazione all'elezione del consiglio metropolitano (articolo 5, comma 4) e all'elezione del consiglio provinciale (articolo 12-ter, comma 6) si prevede trovi applicazione solo nel corso dei prossimi quattro anni, per essere poi sostituita da una normativa *ad hoc* contenuta, rispettivamente, al **comma 3 dell'articolo 5** e al **comma 5 dell'articolo 12-ter**, i quali operano però al di fuori di una novella alla succitata legge n. 215; » (**conseguente osservazione**);

4 – **Premessa**: «il provvedimento contiene talune **disposizioni meramente descrittive in quanto ricognitive di norme vigenti che vengono fatte salve** (per esempio, **all'articolo 2, comma 1**) ovvero semplicemente **richiamate** (per esempio, **all'articolo 16, comma 2**); disposizioni **meramente dichiarative** sono altresì contenute **all'articolo 21, commi 11 e 13**, che si limitano ad esplicitare quanto consegue all'attuazione del disegno di legge (ad esempio, all'articolo 21, comma 11, si afferma che: “Ai fini di cui all'articolo 37, comma 4, del testo unico, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti”), ovvero ad **indicare le diverse ipotesi** che si possono verificare (ad esempio, **all'articolo 3, comma 7, primo periodo**, si stabilisce che: “Le città metropolitane, ove alla data del 30 settembre 2014 non si verifichi quanto previsto al comma 9, subentrano definitivamente alle province alla medesima data; diversamente si applica quanto previsto al comma 9”);» (**conseguente osservazione**);

5 – **Premessa**: «il testo contiene altresì **disposizioni meramente ricognitive di norme di rango costituzionale**; ad esempio, **l'articolo 9, comma 2** e **l'articolo 11, comma 2, primo periodo**, ripetono con identica formula, riferita rispettivamente alle città metropolitane ed alle province, che “Restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui **all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione**, e le funzioni esercitate ai sensi dell'**articolo 118 della Costituzione**”; richiami impliciti a norme costituzionali sono inoltre contenuti **all'articolo 4, comma 3-bis**, che stabilisce, al primo periodo, che “Ferme restando le competenze della legge statale in materia elettorale, lo statuto [della città metropolitana] può prevedere forme di elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano”, riaffermando dunque la competenza esclusiva statale in materia sancita **dall'articolo 117, secondo comma, lettera**

p) della Costituzione e demandando poi allo statuto della città metropolitana l'eventuale disciplina dell'elezione diretta;»;

6 – **Premessa**: «non appare infine chiara la **portata normativa** delle disposizioni contenute **all'articolo 2, comma 1, ultimo periodo** (che recita: “Alle città metropolitane si applicano, in quanto compatibili e fatte salve le eventuali modifiche apportate dalle leggi regionali, le disposizioni di cui alla presente legge”) e **all'articolo 21, comma 9, alinea** (che, in relazione ad alcuni aspetti della disciplina delle unioni di comuni fa “Salva diversa disposizione della legge regionale”), che sembrano configurarsi come cedevoli rispetto ad eventuali leggi regionali, senza però che le formulazioni utilizzate siano di immediata comprensione; » (**conseguente condizione**);

7 – **Premessa**: «sul piano dei **rapporti con le fonti subordinate**, il disegno di legge, nel testo modificato dalla Commissione, **all'articolo 15, comma 6**, affida ad un **decreto del Presidente del Consiglio** da adottare sulla base di una complessa procedura, che prevede la proposta del ministro competente per materia, concerti e intese, la definizione dei criteri generali per l'individuazione di beni e risorse da trasferire dalle province agli enti subentranti. In relazione all'anzidetta disposizione, che affida compiti attuativi ad **una fonte atipica**, si ricorda che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, tale modalità di produzione normativa non appare conforme alle esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad **un atto di natura politica** la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di un regolamento interministeriale da emanare a norma **dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400**;» (**conseguente condizione**);

8 - **Premessa**: «il provvedimento all'esame, **all'articolo 15, comma 8**, affida ad un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** il compito di disporre “**in via transitoria**, in attesa dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 10” la disciplina di alcuni aspetti che il successivo **comma 10** affida, appunto, ad una fonte di rango primario, quale il decreto legislativo, e delineando così una procedura di cui andrebbe verificata la **coerenza con il sistema delle fonti**;» (**conseguente condizione**);

9 - **Premessa**: «il testo all'esame contiene talune disposizioni che, pur ponendo questioni che attengono al corretto uso delle fonti del diritto, sono tuttavia riconducibili a **valutazioni di legittimità costituzionale**, le quali esulano dunque dall'ambito di competenza del Comitato per la legislazione (ad esempio,

l'articolo 11, comma 2, secondo periodo, stabilisce che le regioni riconoscono alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri “forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto **articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione**”, riecheggiando – con norma di rango ordinario – quanto **l'articolo 116, terzo comma della Costituzione** già prevede in relazione al riconoscimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle regioni ordinarie; analogamente, **l'articolo 15, comma 1-bis, lettera b)**, nell'affidare a tali province interamente montane e confinanti la “cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale e enti territoriali di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti”, riecheggia parzialmente – con norma di rango ordinario – quanto **l'articolo 117, ultimo comma della Costituzione** prevede per le Regioni (“Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”);»

10 - **Premessa**: «il testo licenziato dalla Commissione, agli **articoli 15, comma 10, e 22-bis** reca due norme, volte, rispettivamente, a **delegare il Governo** ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quelle sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti (articolo 15, comma 10), e a delegare il Governo ad adottare un decreto legislativo recante disciplina organica delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia (articolo 22-bis); in relazione alla formulazione di entrambe le norme di delega, si segnala che i **principi e i criteri direttivi** ivi indicati appaiono presentare elementi di **sovrapposizione con l'oggetto della delega**, con la conseguenza che, in entrambi i casi, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;» (**conseguente osservazione**).

11- **Premessa**: «in relazione alla **delega contenuta all'articolo 15, comma 10**, non risulta chiaramente individuato il **termine ultimo** per l'esercizio della delega; il *dies a quo* per la decorrenza del termine annuale viene infatti individuato *per relationem*, prevedendo che esso decorra dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 6 del medesimo articolo 15, il quale deve essere a sua volta adottato “*entro tre mesi dall'accordo di cui al comma 5*”, cui, a norma del suddetto comma 5, dovrebbe pervenirsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge;»;

12- **Premessa**: «in relazione al **coordinamento interno al testo**, il provvedimento, **all'articolo 1** individua **l'oggetto del disegno di legge** nella “materia di città metropolitane, province e unioni di comuni”; il successivo **articolo 23-bis** ne circoscrive invece l'ambito di applicazione alla “struttura organizzativa delle circoscrizioni territoriali degli enti di area vasta definite province e città metropolitane”; entrambe le disposizioni non contengono peraltro alcun riferimento alla disciplina delle fusioni di comuni;» (**conseguente condizione**);

13 - **Premessa**: «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il disegno di legge, **all'articolo 3, comma 9, primo periodo**, consente ai comuni di non aderire alla rispettiva città metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima; **l'ultimo periodo** fa invece riferimento alla istituzione di non più di una provincia nel territorio dei comuni che hanno optato per la non appartenenza alla città metropolitana;» (**conseguente condizione**);

14 - **Premessa**: «al medesimo **articolo 3, al comma 10, ultimo periodo, richiama delle norme del testo che non sono tuttavia presenti** (rinviando, ad esempio, ad un decreto di cui al comma 7, quarto periodo e ad un termine di cui al comma 7, sesto periodo);» (**conseguente condizione**);

15 - **Premessa**: «**all'articolo 10, comma 2**, disciplina il trasferimento del personale dalle amministrazioni provinciali a quelle delle città metropolitane, mentre, al successivo **articolo 15, comma 9, lettera a)**, reca una disciplina generale del personale trasferito dalle province ad altre amministrazioni, che si sovrappone alla prima;» (**conseguente condizione**);

16 - **Premessa**: «**all'articolo 13, comma 2**, si riferisce all'approvazione delle modifiche statutarie da parte del consiglio provinciale, ancorché **l'articolo 12, comma 2**, assegni a tale organo esclusivamente il potere di proposta dello statuto e delle sue successive modificazioni, spettando invece il compito di approvarlo o di respingerlo all'assemblea dei sindaci;» (**conseguente condizione**);

17 - **Premessa**: «talune disposizioni contenute all'articolo 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 formano **più volte oggetto di abrogazione** da parte di diverse norme del testo: in particolare, **l'articolo 18, comma 1**, ne abroga integralmente i commi da 1 a 13; **il secondo periodo del comma 1 dell'articolo**

22 sopprime nuovamente il terzo periodo del comma 3; **il comma 3 dell'articolo 23** abroga nuovamente i commi 5, secondo periodo, 6, 7, 8, 9, 10 e 11;» ([conseguente condizione](#));

18 - [Premessa](#): «sul piano della corretta **formulazione del testo** e con specifico riferimento alle **formule abrogative** utilizzate, il disegno di legge, **all'articolo 23, comma 8**, abroga “*le disposizioni vigenti che prevedono obbligatoriamente il livello provinciale o della città metropolitana per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni o che comunque prevedono un collegamento necessario della medesima organizzazione con il territorio dell'ente provincia o della città metropolitana*”, recando dunque una **formula abrogativa esplicita innominata** che, ai sensi della **circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi**, andrebbe evitata in quanto “*superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale*”;» ([conseguente condizione](#));

19 - [Premessa](#): «sempre sul piano della corretta **formulazione del testo**, il disegno di legge contiene **rinvii normativi generici o imprecisi**, laddove **richiama altre normative in quanto compatibili o applicabili** (ciò si riscontra, per esempio, **all'articolo 10-bis, comma 1; all'articolo 15-bis, comma 1; all'articolo 18, comma 2, lettera b), capoverso 4**); analogamente, un riferimento normativo generico che dovrebbe essere specificato, è contenuto **all'articolo 22, comma 2-bis**, che, in materia di fusioni di comuni, fa salve “*diverse disposizioni specifiche di maggior favore*”;» ([conseguente osservazione](#));

20 - [Premessa](#): «**all'articolo 11, comma 3**, che reca un riferimento alle “*province autonome a statuto speciale di Trento e di Bolzano*”, sembrerebbe opportuno uniformare la suddetta definizione a quella contenuta **nell'articolo 116, secondo comma, della Costituzione**, che si riferisce alle “*Province autonome di Trento e di Bolzano*”;» ([conseguente condizione](#));

21 - [Premessa](#): «il disegno di legge di conversione è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170; ».

Condizioni:

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

- 1) allo scopo di ovviare al mancato coordinamento delle nuove disposizioni con quelle contenute nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si valuti l'introduzione di un nuovo oggetto di delega nell'ambito di quella contenuta **all'articolo 15, comma 10**, che potrebbe riguardare il coordinamento e l'unificazione nell'ambito di tale testo unico delle disposizioni vigenti in materia di enti locali, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria del settore disciplinare in oggetto; [\[torna su\]](#)
- 2) **all'articolo 2, comma 1, ultimo periodo, e all'articolo 21, comma 9, alinea**, si chiarisca se si intenda o meno configurare le norme in oggetto come cedevoli rispetto ad eventuali leggi regionali; [\[torna su\]](#)
- 3) **all'articolo 15, comma 6** – che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo – sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)
- 4) per quanto detto in premessa, sia verificata la coerenza della disposizione contenuta **all'articolo 15, comma 8**, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

al fine di assicurare un miglior coordinamento interno al testo:

- 5) si provveda a coordinare la disposizione contenuta **all'articolo 1**, che individua l'oggetto della legge, con quella contenuta **all'articolo 23-bis**, che ne individua invece l'ambito di applicazione (senza tra l'altro fare riferimento alle unioni di comuni), valutando altresì l'opportunità di integrarle con il riferimento all'istituto delle fusioni di comuni; [\[torna su\]](#)
- 6) si sopprima **l'ultimo periodo del comma 10 dell'articolo 3**; [\[torna su\]](#)
- 7) si chiarisca il rapporto tra le normative contenute **all'articolo 10, comma 2**, che disciplina il trasferimento del personale dalle amministrazioni provinciali a quelle delle città metropolitane, e **all'articolo 15, comma 9, lettera a)**, che, con normativa più di dettaglio, reca una disciplina generale del personale trasferito dalle province ad altre amministrazioni, valutando in particolare la soppressione della disposizione di cui all'articolo 10, comma 2; [\[torna su\]](#)
- 8) si coordinino le disposizioni contenute **all'articolo 12, comma 2**, con quelle contenute **all'articolo 13, comma 2**, in quanto esse assegnano il compito di approvare lo statuto provinciale a due organi diversi (la prima affida infatti tale

compito all'assemblea dei sindaci, mentre la seconda al consiglio provinciale); [\[torna su\]](#)

9) si sopprimano **il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 22** e il **comma 3 dell'articolo 23**, laddove dispongono l'abrogazione di talune disposizioni contenute all'articolo 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 già abrogate ad opera dell'articolo 18, comma 1; [\[torna su\]](#)

10) si coordinino le disposizioni contenute **all'articolo 3, comma 9, primo periodo**, laddove consente ai comuni che non intendano aderire alla rispettiva città metropolitana di continuare a far parte della provincia omonima, con le disposizioni contenute all'ultimo periodo del medesimo comma che, nell'ambito del territorio dei suddetti comuni fa invece riferimento all'istituzione di non più di una provincia; [\[torna su\]](#)

11) **all'articolo 11, comma 3**, laddove è presente un riferimento alle "province autonome a statuto speciale di Trento e di Bolzano", si valuti la soppressione della locuzione "a statuto speciale", al fine di uniformare il suddetto riferimento alla definizione contenuta all'articolo 116, secondo comma, della Costituzione; [\[torna su\]](#)

12) sia valutata la soppressione della formula abrogativa esplicita innominata contenuta **all'articolo 23, comma 8**, demandando l'individuazione delle specifiche norme da abrogare ad apposito decreto legislativo, che il Governo potrebbe essere autorizzato ad adottare con l'inserimento di tale nuovo oggetto di delega nell'ambito di quella contenuta all'articolo 15, comma 10; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) si dovrebbe verificare la portata normativa delle norme meramente descrittive indicate in premessa; [\[torna su\]](#)

2) **all'articolo 5, comma 3, e all'articolo 12-ter, comma 5**, si dovrebbero riformulare le disposizioni ivi contenute in termini di novella alla legge n. 215 del 2012, che reca la disciplina generale in materia di riequilibrio delle rappresentanze di genere negli organi elettivi di Regioni ed enti locali; [\[torna su\]](#)

3) **agli articoli 15, comma 10, e 22-bis**, si dovrebbero esplicitare i principi e i criteri direttivi di delega ivi indicati al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega; all'articolo 15, comma 10, si dovrebbe altresì indicare più chiaramente il termine finale per l'esercizio della delega; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

4) si dovrebbero specificare, ove possibile, i **richiami normativi generici o imprecisi** contenuti all'articolo 10-*bis*, comma 1; all'articolo 15-*bis*, comma 1; all'articolo 18, comma 2, lettera *b*), capoverso 4), e all'articolo 22, comma 2-*bis* [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-----------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 0025 | AC 1865 | ddl Gov | Legge di stabilità 2014 | 10/12/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 10 Condizioni, 7 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto: non applicabile | Spetta alle Presidenze di Assemblea il vaglio del contenuto delle disposizioni del disegno di legge di stabilità. |
| 2 – Modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| 3 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Osservazione 1 |
| 4 – Stratificazione normativa | Introduzione di discipline organiche in ambiti materiali che, anche di recente, sono stati oggetto di interventi normativi. Osservazione 1 |
| 5 – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive in quanto ricognitive di norme vigenti. Osservazione 2 |
| 6 – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive che si autoqualificano come attuative o adottate in coerenza con la normativa vigente, anche di rango costituzionale Osservazione 2 |

| | |
|--|--|
| 7 – Portata normativa | Disposizioni meramente descrittive che, tramite un preambolo esplicativo, indicano le finalità perseguite o descrivono il contesto normativo. Osservazione 2 |
| 8 – Adempimenti: riserva di decreto-legge | Disposizioni che prevedono l'adozione di provvedimenti normativi, anche in deroga all'articolo 3 della legge n. 212/2000 (statuto del contribuente), con previsione che sembrerebbe alludere ad un futuro decreto-legge. Condizione 8 |
| 8-bis – Rinvio a futuro decreto-legge | Adempimenti atipici. |
| 9 – Norme formulate in termini di interpretazione autentica | Richiamo alla Circolare; richiamo agli orientamenti della Corte Costituzionale; richiamo all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione. |
| 10 – Interpretazione autentica di disposizioni di carattere contrattuale | Condizione 7 |
| 11 – Reviviscenza | Richiamo alla Circolare (par. 15, lettera d)). Condizione 10 |
| 12 – Proroga di disposizioni transitorie | Osservazione 3 |
| 13 – Differimento di termini | |

| | |
|---|--|
| <p>14 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Incidenza tramite novelle o modifiche non testuali su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato. Richiamo alla Circolare (punto 3, lettera e)).</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>15 – Delegificazione</p> | <p>Procedura di delegificazione difforme da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 5</p> |
| <p>16 – Delegificazione spuria</p> | <p>Attribuzione a fonti subordinate (DPCM) di potestà normative ora regolate da fonti primarie. Procedure di delegificazione. Richiamo all'articolo 17, c. 2, della L. n. 400/1988. Richiamo all'articolo 23 della Costituzione.</p> <p>Condizione 6</p> |
| <p>17 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>DPCM con valore normativo. Richiamo all'articolo 17 della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p>18 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Decreti ministeriali di natura “non regolamentare”. Richiamo alla sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale; richiamo alla sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato.</p> <p>Condizione 1</p> |
| <p>19 – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Adempimenti atipici: decreti dirigenziali di natura sostanzialmente regolamentare</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>20 – Richiami normativi imprecisi o generici</p> | <p>Richiamo ad altre normative “in quanto compatibili” o “in quanto applicabili”.</p> <p>Osservazione 4</p> |

| | |
|--|---|
| 20-bis – Richiami normativi imprecisi | Richiamo a norma che risulta abrogata in luogo della norma che l'ha sostituita Condizione 9 |
| 21 – Formule abrogative | Soppressione di autorizzazioni di spesa senza l'abrogazione delle relative disposizioni. Osservazione 6 |
| 21-bis – Coordinamento interno del testo | Molteplicità di disposizioni concernenti l'entrata in vigore, a fronte del comma finale che dispone riguardo all'entrata in vigore dell'intero provvedimento. Osservazione 5 |
| 22 – Coordinamento interno del testo | Medesimo adempimento previsto in due commi successivi. Osservazione 7 |
| 23 – Coordinamento interno del testo | Parziale sovrapposizione di disposizioni. Osservazione 7 |
| 24 – Coordinamento interno del testo | Disposizioni da coordinare o da collocare in un unico contesto normativo. Osservazione 7 |
| 25 – AIR e ATN | Assenti. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazione

Rilievi non presenti nella Premessa

Struttura del testo

[Raccomandazione 1](#)

Riferimenti

Legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente); articolo 25, secondo comma, e articolo 23 della Costituzione; Circolare (par. 15, lettera d)) e (punto 3, lettera e)); articoli 17 e 17, comma 2, legge n. 400/1988; sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale; sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato.

1 – **Premessa**: «il **disegno di legge di stabilità** contiene, in ragione della funzione ad esso attribuita dalla normativa vigente, disposizioni che incidono su diversi settori dell'ordinamento nell'ottica della manovra di finanza pubblica; peraltro, i Regolamenti parlamentari disciplinano in modo specifico il vaglio, affidato alle **Presidenze di Assemblea**, volto ad accertare che il disegno di legge di stabilità non contenga disposizioni estranee al suo oggetto e che rispetti le prescrizioni, presenti nella legislazione vigente, relative al suo contenuto proprio;»;

2 – **Premessa**: «il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, spesso non effettua gli opportuni **coordinamenti con l'ordinamento**, in ragione del fatto che esso incide sulle preesistenti fonti normative mediante **modifiche non testuali**, in assenza delle opportune clausole di coordinamento con le discipline previgenti, oppure introducendo disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, senza, tuttavia, collocarle al loro interno;

modifiche non testuali della normativa vigente si riscontrano, in aggiunta alle numerosissime disposizioni che intervengono in via non testuale ad incrementare stanziamenti ovvero a ridurre la portata, a titolo meramente esemplificativo:

ai **commi 16, 65 e 188**, che mutano in via non testuale la destinazione di fondi preesistenti; ai commi 119, 124, 169, 211 e 229, che prorogano o differiscono in via non testuale termini previsti dalla legislazione vigente;

al **comma 205**, che interviene in via non testuale sull'articolo 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, in materia di gestioni commissariali delle province;

ai **commi 231, 232, 234, 236 e 237** che, recando una disciplina in favore delle zone danneggiate dal sisma del maggio del 2012, in più punti, modificano in via non testuale il decreto legge n. 74 del 2012;

al **comma 312**, che estende il novero dei manager pubblici che sono soggetti al così detto "tetto degli stipendi", senza a tal fine intervenire sull'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011;

al **comma 409**, che interviene in materia di contributo unificato per le spese di giustizia, senza a tal fine novellare le norme che lo hanno istituito;» ([consequente osservazione](#));

3 – [Premessa](#): «l'introduzione di **nuove discipline in assenza delle necessarie clausole di coordinamento con la normativa vigente**, si riscontra, invece, ad esempio:

al **comma 75** che "esclude" in determinate circostanze e senza gli opportuni coordinamenti l'applicazione dell'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001);

al **comma 276** che, nel recare una disciplina apposita in materia di contenimento della spesa da parte degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, dispone che: "*Per detti enti, la presente disposizione sostituisce tutta la normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica, (...) ferme restando, in ogni caso, le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di spese di personale*";» ([consequente osservazione](#));

4 – [Premessa](#): «l'introduzione di **discipline organiche in ambiti materiali che hanno formato oggetto, anche nel recente passato, di interventi normativi** (e, talvolta, anche di una complessa stratificazione normativa), nel cui ambito dovrebbero essere opportunamente inserite, si riscontra, ad esempio:

ai **commi da 35 a 39** che introducono un'organica disciplina che interviene sulle funzioni dei notai, la quale avrebbe dovuto essere inserita nell'ambito della legge 16 febbraio 1913 n. 89, recante disposizioni sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili;

ai **commi da 88 a 94**, che introducono un'articolata disciplina in materia di rivalutazione di beni d'impresa;

ai **commi da 146 a 149**, che introducono una disciplina rivolta agli operatori del settore alimentare;

al **comma 186**, che reca una serie di interventi "in favore degli italiani nel mondo";

ai **commi da 294 a 300**, che recano una articolata disciplina in materia di dismissioni dei veicoli giacenti presso le depositerie autorizzate, che parzialmente si sovrappone a quella contenuta all'articolo 214-bis del Codice della strada (di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992);

al **comma 394**, che interviene in materia di trasferimento dei servizi di pagamento bancari;» ([consequente osservazione](#));

5 – [Premessa](#): «il disegno di legge contiene talune disposizioni meramente **descrittive** in quanto **ricognitive di norme vigenti** che vengono **genericamente richiamate (commi 106, 135, lettera c), 276, 398)**, ovvero **ricognitive** di norme vigenti che vengono **puntualmente indicate (commi 87, lettera c), capoverso 1, 157, capoverso g-bis), 174, 206, capoverso 19-bis e 339 e 456)**;» ([consequente osservazione](#));

6 – [Premessa](#): «ulteriori disposizioni meramente **descrittive** sono quelle che **si autoqualificano come attuative o adottate in coerenza con la normativa vigente, anche di rango costituzionale**. A titolo meramente esemplificativo, si segnalano: il **comma 5**, che agisce "*In attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88*" e il **comma 335**, che è "in attuazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione"; » ([consequente osservazione](#));

7 – [Premessa](#): «il provvedimento contiene infine disposizioni meramente **descrittive** in quanto volte ad indicare, mediante una sorta di **preambolo esplicativo, le finalità** perseguite oppure a descrivere il contesto nel quale si collocano le norme introdotte; a titolo esemplificativo, i **commi 21, 31, 137 e 171** recano un'ampia indicazione delle finalità; i **commi 64, 136 e 335** indicano prima gli obiettivi di carattere generale per poi precisare più specificamente le finalità dell'intervento; il **comma 135** indica le finalità sia nell'alinea sia nelle lettere *b)* e

c); il **comma 182** esordisce indicando la finalità di “*non ostacolare l'attuazione in corso della revisione delle circoscrizioni giudiziarie*”;» ([consequente osservazione](#));

8 - [Premessa](#): «il disegno di legge, al **comma 385**, prevede l'adozione, entro il 31 gennaio 2014, di provvedimenti normativi, anche in deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, di razionalizzazione delle detrazioni per oneri sostenuti dal contribuente per i quali è prevista una detrazione dall'imposta lorda del 19 per cento»; ([consequente condizione](#));

8-bis - [Premessa](#): «la generica locuzione «provvedimenti normativi» sembrerebbe alludere a **un futuro decreto-legge**, del quale si prefigurerebbero – sin d'ora e in via legislativa – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà;»

9 - [Premessa](#): «il disegno di legge (ai **commi 74, 174, 280, 316 e 326**) contiene numerose disposizioni formulate in termini di **interpretazione autentica** di previgenti normative, con riferimento alle quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della **circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi** secondo cui “*deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo*”; al riguardo si ricorda anche che, come più volte chiarito dalla **giurisprudenza della Corte costituzionale**, il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, oltre che in presenza di effettive incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore, purché l'eventuale portata retroattiva della disposizione non collida con **l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione**, non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza;»

10 - [Premessa](#): «andrebbe valutata la **portata normativa** del **comma 316**, in quanto **interviene su due disposizioni di carattere contrattuale**: il decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170 e il decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002, n. 163, che recepiscono, rispettivamente, l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007) e lo schema

di concertazione per le Forze armate relativo al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003;» ([consequente condizione](#)).

11- [Premessa](#): «sempre sul piano dell'**efficacia temporale delle disposizioni**, il disegno di legge, al **comma 117**, interviene sui commi 488 e 489 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012, determinando la **reviviscenza** del numero 41-*bis*, della tabella A – Parte II del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, abrogato ad opera della succitata legge n. 228 del 2012, contestualmente limitandone l'ambito di applicazione; analogamente, al **comma 214**, laddove stabilisce che, ai fini dell'erogazione delle risorse destinate alla stampa periodica edita e diffusa all'estero, continuino ad applicarsi i criteri e le modalità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1983, n. 48, non si limita a richiamare l'ultrattività di una disposizione vigente, ma opera una vera e propria **reviviscenza**, in quanto il decreto del Presidente della Repubblica richiamato risulta abrogato ad opera dell'articolo 6 del decreto-legge n. 63 del 2012; in proposito, si segnala che il **paragrafo 15, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi** dispone che “*Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento*”;» ([consequente condizione](#));

12- [Premessa](#): «il disegno di legge, al **comma 124** proroga al 31 dicembre 2016 “*la sospensione dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi [in favore degli enti non commerciali operanti nella sanità privata] già disposta [a decorrere dal 2003] fino al 31 dicembre 2005 dal comma 255 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successivamente prorogata senza soluzione di continuità fino al 31 dicembre 2015*”; in proposito, si osserva che la disposizione in oggetto conferma **la natura meramente transitoria della normativa** in questione, ancorché la stessa operi sin dall'anno 2003 e sia destinata a restare in vigore fino a tutto il 2016 e sembrando dunque esservi l'esigenza che la disciplina sia introdotta in via stabile e a regime;» ([consequente osservazione](#));

13 - [Premessa](#): «il disegno di legge, al **comma 211**, **differisce** al 31 dicembre 2014 un termine scaduto da quasi un anno (si tratta del termine a decorrere dal quale diviene obbligatoria la tracciabilità delle vendite e delle rese di quotidiani e periodici);»

14 - **Premessa**: «il provvedimento, in più punti, **incide mediante novelle oppure modifiche non testuali su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (si vedano, al riguardo, a titolo esemplificativo, il **comma 100**, che proroga in maniera non testuale i termini di decadenza previsti dal decreto del Ministro dello Sviluppo economico in data 5 luglio 2012; il **comma 126**, che incrementa in maniera non testuale il contingente numerico di lavoratori di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 22 aprile 2013; il **comma 131**, che modifica in via non testuale il DPCM 23 aprile 2010, prevedendone l'applicazione anche all'anno 2014; e, infine, il **comma 423**, che novella in più punti il regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 31 maggio 1999, n. 164); tale circostanza non appare coerente con le esigenze di **semplificazione dell'ordinamento vigente**: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di **coerente utilizzo delle fonti**, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “*un diverso grado di ‘resistenza’ ad interventi modificativi successivi*” [si veda il **punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001**]; » (**conseguente condizione**);

15 - **Premessa**: «il disegno di legge, ai **commi da 251 a 253**, contiene una **autorizzazione alla delegificazione** in materia di erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali di cui alla legge n. 534 del 1996, per la quale è prevista una procedura che si discosta da quella delineata dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988** per i **regolamenti di delegificazione**, in quanto, indica – utilizzando la formula che **l'articolo 76 della Costituzione** riserva alla legislazione delegata – i “**principi e criteri direttivi**” cui il Governo si deve attenere nell'adozione del regolamento, in luogo delle “**norme generali regolatrici della materia**” cui fa invece riferimento l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per le autorizzazioni alla delegificazione; **non individua le norme da abrogare** a seguito dell'entrata in vigore del regolamento;» (**conseguente condizione**);

16 - **Premessa**: «il disegno di legge reca talune **disposizioni che affidano a fonti subordinate il compito di incidere su disposizioni di rango legislativo**, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, 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**. A titolo esemplificativo: il **comma 288** demanda ad **un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** la rimodulazione di aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e

delle detrazioni vigenti; il **comma 377**, novellando il comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge n. 112 del 2008, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di modificare la percentuale legislativamente prevista dal citato comma 7 relativa all'incidenza delle spese di personale; il **comma 387** demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, una rimodulazione dei crediti di imposta indicati nell'allegato 2 al disegno di legge; il **comma 390** delinea un **secondo livello di delegificazione**, prevedendo che qualora si verifichi uno scostamento rispetto agli obiettivi perseguiti, "si procede, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad una rideterminazione delle percentuali di fruizione in misura tale da assicurare la realizzazione dei predetti obiettivi"; il **comma 430** demanda ad un **provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli l'aumento dell'aliquota** dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante, in misura tale da determinare maggiori entrate per cifre predeterminate con legge; infine, il **comma 433**, novellando l'articolo 188-*bis*, comma 1 del testo unico delle imposte sui redditi (decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986), **autorizza il direttore dell'Agenzia delle entrate a modificare la percentuale (legislativamente prevista al primo periodo del comma)** relativa ai redditi delle persone fisiche residenti nel comune di Campione d'Italia; » ([consequente condizione](#));

17 - **Premessa**: «il disegno di legge reca disposizioni che prevedono l'adozione di **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a carattere normativo** (si vedano, ad esempio, il **comma 39**, il **comma 144**, **capoverso Art. 62-ter.7**, e il **comma 522**, **capoverso 380**, **lettera c**); in relazione alle anzidette disposizioni, che affidano compiti attuativi a **fonti atipiche**, si ricorda che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, tale modalità di produzione normativa non appare conforme alle esigenze di un **appropriato utilizzo delle fonti normative**, in quanto si demanda ad un **atto di natura politica** la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'**articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400** (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali);» ([consequente condizione](#));

18 - **Premessa**: «il provvedimento prevede altresì l'adozione di 9 **decreti ministeriali di natura "non regolamentare"**, 8 dei quali a **contenuto normativo** (**comma 29**, **capoverso 8-quater**; **comma 31**, **lettera c**); **comma 33**; **comma 283**; **comma 410**, **capoverso 13-ter**; **commi 411 e 412**, **capoverso**; **comma 413**, **capoverso 4-bis**); a tale proposito, come più volte

segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la **Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006**, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”* e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del **Consiglio di Stato**, con **sentenza 4 maggio 2012, n. 9**, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: *“deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’ di natura non regolamentare”;*» ([consequente condizione](#));

19 - **Premessa**: «in altri casi, invece, (si tratta dei **commi 98, 297 e 438**) esso prevede l'adozione di **decreti dirigenziali** (atti non facilmente inquadrabili nell'ambito del sistema delle fonti del diritto) **di natura sostanzialmente regolamentare**;» ([consequente condizione](#));

20 - **Premessa**: «sul piano della corretta **formulazione del testo**, il disegno di legge contiene **rinvii normativi generici o imprecisi** (ad esempio, i **commi 8, 94, 400, 409, 466 e 486** richiamano altre normative **in quanto compatibili o applicabili**);» ([consequente osservazione](#));

20-bis - **Premessa**: «un **rinvio normativo impreciso** è altresì contenuto al **comma 60**, relativo all'EXPO di Milano, laddove viene richiamato il DPCM 22 ottobre 2008, che risulta tuttavia abrogato ad opera del successivo DPCM 6 maggio 2013, cui occorrerebbe fare riferimento;» ([consequente condizione](#));

21 - **Premessa**: «in relazione alle **formule abrogative** utilizzate, in taluni casi (si vedano, ad esempio, i **commi 269 e 270**), il provvedimento si limita a sopprimere le autorizzazioni di spesa, senza provvedere all'abrogazione delle relative disposizioni;» ([consequente osservazione](#));

21-bis - **Premessa**: «sempre sul piano della corretta **formulazione del testo**, il **comma 531** dispone in via generale che la legge nella sua interezza **entri in vigore** il 1° gennaio 2014; i **commi 77, 78, 83, 111, 140, 169, 323 e 434**

specificano ulteriormente che le disposizioni in essi contenute dispieghino i loro effetti sempre a partire dal 1° gennaio 2014;» ([consequente osservazione](#));

22 - [Premessa](#): «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il disegno di legge, al **comma 78, ultimo periodo**, prevede l'adozione di un decreto ministeriale allo scopo di determinare criteri e modalità di attuazione “*di cui al comma 77*”, ancorché il comma 77, al primo periodo, già disponga in tal senso;» ([consequente osservazione](#));

23 - [Premessa](#): «sempre sul piano del **coordinamento interno al testo**, il disegno di legge, ai **commi 205 e 291**, interviene con **disposizioni che si sovrappongono parzialmente** e che dovrebbero essere unificate in un unico contesto normativo, in materia di gestione commissariale delle province; analogamente, sembrerebbe opportuno ricollocare il **comma 215** dopo i commi da 301 a 326, cui fa riferimento allo scopo di estenderne l'applicazione alla Banca d'Italia;» ([consequente osservazione](#));

24 - [Premessa](#): «sembrerebbe necessario coordinare o quanto meno collocare in un unico contesto, i **commi 342 e 382** che intervengono, rispettivamente, a novellare l'articolo 80 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972) e a promuovere intese tra lo Stato e le province autonome allo scopo di rivedere le competenze in materia di finanza locale di cui al succitato articolo 80;» ([consequente osservazione](#));

25 - [Premessa](#): « il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**);»

Condizioni:

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

- o all'articolo 1, commi 29, capoverso 8-*quater*, 31, lettera c); 33; 283; 410, capoverso 13-ter; 411; 412, capoverso; 413, capoverso 4-bis, che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria

del Consiglio di Stato, richiamate in premessa – siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)

- o all'articolo 1, commi 39, 144, capoverso Art. 62-ter.7 e 522, capoverso 380, lettera c), che prevedono l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo – siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di demandare l'adozione delle discipline ivi previste a regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)

- o all'articolo 1, commi 98, 297 e 438 – che affidano compiti attuativi a decreti dirigenziali – sia verificata l'appropriatezza dell'impiego degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti; [\[torna su\]](#)

- o sia valutata la soppressione, nella parte in cui incidono su norme contenute in fonti secondarie, delle disposizioni contenute all'articolo 1, commi 100, 126, 131 e 423, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerle – si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atti aventi la medesima forza [\[torna su\]](#)

- o si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 251 a 253, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; [\[torna su\]](#)

- o 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 1, commi 288, 377, 387, 388, 430 e 433, 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; [\[torna su\]](#)

- o sia verificata la coerenza della norma di cui all'articolo 1, comma 316, con i principi generali dell'ordinamento, tenuto conto che essa risulta formulata in termini di interpretazione autentica di due disposizioni di carattere contrattuale; [\[torna su\]](#)

- o per quanto detto in premessa, si sopprima la disposizione di cui al comma 385 dell'articolo 1; conseguentemente, si sopprima altresì la disposizione di cui al comma 386, laddove si riferisce alla mancata adozione dei provvedimenti normativi di cui al comma 385; al comma 386, si precisi infine che la disposizione in oggetto produrrà i suoi effetti a decorrere dal 31 gennaio 2014; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- al comma 60, si sostituisca il richiamo ivi contenuto al DPCM 22 ottobre 2008, che risulta abrogato, con quello, più corretto, al DPCM 6 maggio 2013; [\[torna su\]](#)
- per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 117 e comma 214, si espliciti se, come sembra, l'intento perseguito è quello di far rivivere, rispettivamente, le disposizioni di cui al numero 41-*bis*, della tabella A – Parte II del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, abrogato ad opera della legge n. 228 del 2012, e le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 48 del 1983, che risulta abrogato ad opera del decreto-legge n. 48 del 1983. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) dovrebbero essere riformulate in termini di novella le disposizioni indicate in premessa che incidono sull'ordinamento in via non testuale e collocate in un idoneo contesto normativo quelle, sempre indicate in premessa, che recano discipline organiche; dovrebbero essere altresì introdotte le necessarie clausole di coordinamento delle nuove discipline con la normativa vigente; [\[torna su\]](#)
- 2) si dovrebbe verificare la portata normativa delle norme meramente descrittive indicate in premessa; [\[torna su\]](#)
- 3) per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 124, allo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si dovrebbe verificare l'opportunità di configurare in termini di disciplina a regime la normativa temporanea ivi contenuta; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 4) si dovrebbero specificare, ove possibile, i richiami normativi generici o imprecisi contenuti all'articolo 1, commi 8, 94, 400, 409, 466 e 486; [\[torna su\]](#)
- 5) si dovrebbero sopprimere le disposizioni concernenti l'entrata in vigore contenute all'articolo 1, commi 77, 78, 83, 111, 140, 169, 323 e 434; [\[torna su\]](#)
- 6) per quanto detto in premessa, all'articolo 1, commi 269 e 270, si dovrebbe prevedere, rispettivamente, l'abrogazione delle

disposizioni di cui all'articolo 1, commi 515 e 139 della legge n. 228 del 2012, recanti le autorizzazioni di spesa che vengono soppresse; [\[torna su\]](#)

7) si dovrebbe infine porre riparo agli ulteriori difetti di coordinamento interno indicati in premessa. [\[torna su\]](#)

Raccomandazione:

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

1) in presenza di un disegno di legge di un solo articolo, composto di 531 commi – spesso molto lunghi e che presentano una struttura particolarmente complessa, articolandosi in lettere e numeri – sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-*bis*, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, a norma del quale, “al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predisponde, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa”. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|-----------------|----------------------------|
| 0026 | 1885 | DL 136/2013 | Ambiente e ILVA | 19/12/2013 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 3 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto omogeneo | Pur riconducibili all'oggetto del provvedimento, non sono stati indicati nel preambolo o nella relazione illustrativa o nel titolo della rubrica gli interventi contenuti all'articolo 5, comma 5, e all'articolo 6. |
| <u>2</u> – Modifiche non testuali | |
| <u>3</u> – Ambito di applicazione | Non viene specificato, all'articolo 3, comma 2, il contingente di forze armate ed il periodo nel quale può essere utilizzato per l'emergenza rifiuti in Campania, in discontinuità con analoghe previsioni di precedenti decreti-legge. Condizione 1 |
| <u>4</u> – Deroghe | Il provvedimento reca un'ulteriore deroga al divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali, disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 59/2012. |

| | |
|---|--|
| <p><u>5</u> – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Alcune disposizioni fanno sistema con quelle contenute in ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, operando una rilegificazione della materia.</p> |
| <p><u>6</u> – Formulazione del testo</p> | <p>Viene istituito un Comitato interministeriale che comprende al suo interno anche il Presidente della regione Campania, contrariamente alla sua natura di organismo endogovernativo,</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p><u>7</u> – Formulazione del testo: rubriche</p> | <p>Rubrica incompleta dell'articolo 5.</p> <p>Osservazione 2</p> |
| <p><u>8</u> - Formulazione del testo: rubriche</p> | <p>Rubrica imprecisa dell'articolo 8.</p> <p>Osservazione 3</p> |
| <p><u>9</u> - AIR e ATN</p> | <p>Assenti. Tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR.</p> |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 59/2012.

1 – **Premessa:** «il decreto-legge contiene un complesso di misure – che incidono su un **omogeneo** ambito materiale e trovano puntuale indicazione nel titolo, nonché, nella maggior parte dei casi, anche nel preambolo – volte a garantire la sicurezza agroalimentare in Campania e a tutelare i territori di tale Regione, anche mediante l'introduzione di misure che determinino una più incisiva repressione delle condotte di illecita combustione dei rifiuti; ulteriori misure sono infine destinate agli stabilimenti di interesse strategico nazionale e allo stabilimento Ilva di Taranto in particolare; pur essendo pienamente riconducibili agli ambiti materiali oggetto del provvedimento, non trovano una specifica indicazione nel preambolo né nella relazione illustrativa, né nella rubrica dell'articolo, gli interventi contenuti **all'articolo 5, comma 5**, che, in deroga all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, proroga ulteriormente due **gestioni commissariali** in essere; analogamente, manca una menzione nel preambolo anche dell'intervento di cui **all'articolo 6**, che reca disposizioni in materia di commissari per il dissesto idrogeologico;»;

2 – **Premessa:** «il decreto-legge, nel procedere ad alcune modifiche della disciplina vigente, ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il decreto-legge incide su di esso mediante **modifiche non testuali**, si riscontrano invece **all'articolo 9, comma 2**, che estende in via non testuale l'ambito di applicazione della novella contenuta al comma 1 del medesimo articolo (in materia di salvaguardia dell'attività aziendale delle imprese di interesse strategico nazionale) anche alle grandi imprese in stato di insolvenza sottoposte a piani di ristrutturazione industriale;»

3 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 3, comma 2**, laddove prevede la possibilità di fare ricorso, nelle province della Regione Campania, alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio, prioritariamente finalizzate alla prevenzione di delitti di criminalità organizzata, nella attuale formulazione, autorizza i prefetti delle province della regione Campania *“ad avvalersi, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, di*

personale militare delle Forze armate, posto a loro disposizione dalle competenti autorità militari ai sensi dell'articolo 13 della legge 10 aprile 1981, n. 121", la quale a sua volta stabilisce, in via generale, che: *"Il prefetto dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività"*. In proposito, si osserva che i precedenti che, in circostanze analoghe, hanno autorizzato il ricorso alle Forze armate (v., da ultimo, l'articolo 7, comma 3, del decreto-legge n. 93 del 2013; l'articolo 12, comma 11-ter del decreto-legge n. 16 del 2012 e l'articolo 7-bis del decreto-legge n. 92 del 2008, prorogato, da ultimo, dall'articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012), pur ripetendo la norma di carattere generale, ne hanno circoscritto l'ambito di applicazione, individuando il contingente di personale da utilizzare e il periodo di riferimento. In particolare, il succitato articolo 7-bis del decreto-legge n. 92 del 2008, disponeva che: *"Per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, ove risulti opportuno un accresciuto controllo del territorio, può essere autorizzato un piano di impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate, preferibilmente carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere. Detto personale è posto a disposizione dei prefetti delle province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, ai sensi dell'articolo 13 della legge 10 aprile 1981, n. 121, per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Il piano può essere autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità";»* ([conseguente condizione](#))

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, all'**articolo 5, comma 5**, nel prorogare le due **gestioni commissariali** sopra indicate, che risalgono – rispettivamente – al 2010 ed al 2006, e che già erano state prorogate con il decreto-legge n. 1 del 2013, reca un'ulteriore **deroga al divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59**, recante misure volte al riordino della Protezione civile, il quale è stato derogato, a distanza di un anno e mezzo dalla sua introduzione, già numerose volte (si vedano, da ultimo, i decreti-legge nn. 1 e 43 del 2013);»

5 – [Premessa](#): «il decreto-legge, all'**articolo 5**, reca norme che, in più punti, **fanno sistema** con le disposizioni contenute in **ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri**. Al riguardo, si segnalano, in particolare, **i commi 1 e 2**, che fanno sistema con l'articolo 15 dell'ordinanza n. 3920 del 28 gennaio 2011, prorogando l'operatività dell'Unità Tecnica-Amministrativa ivi istituita per

fronteggiare varie problematiche ambientali in Campania (incluso il termovalorizzatore di Acerra) e intervenendo in materia di personale. In proposito, si segnala che l'Unità Tecnica-Amministrativa è stata istituita con il citato articolo 15 dell'ordinanza n. 3920, è stata da ultimo prorogata al 31 dicembre 2013 dall'articolo 1 del DPCM in data 28 giugno 2013 ed ha preso il posto di due strutture ("l'unità stralcio" e "l'unità operativa") la cui istituzione era stata prevista per legge (articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195). In relazione all'incidenza delle suddette disposizioni su norme che formano oggetto di ordinanze di protezione civile, si osserva che, ancorché la suddetta incidenza non risulti strettamente funzionale alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti, la **rilegificazione** della materia operata con il decreto-legge in esame dà modo al Parlamento di intervenire sulla disciplina di una struttura, istituita con una fonte subordinata, ma che ha sostituito altre strutture che erano state invece previste per legge;»;

6 – **Premessa:** « il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 1**, istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un **Comitato interministeriale** – e, quindi, un **organo endogovernativo** – presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto, oltre che da una serie di ministri, anche dal Presidente della regione Campania;» (**conseguente condizione**);

7 – **Premessa:** «il decreto-legge contiene **rubriche** che non consentono di identificare chiaramente le materie trattate nei rispettivi articoli. In particolare, la **rubrica dell'articolo 5** si riferisce esclusivamente alla proroga dell'Unità Tecnica-amministrativa istituita per l'emergenza rifiuti in Campania, che forma oggetto del comma 1, non menzionando invece le materie che formano oggetto dei commi successivi (in particolare, **i commi 2 e 3** disciplinano altri aspetti relativi alla stessa Unità; **i commi 4 e 5** riguardano – rispettivamente – il personale dei consorzi di collettamento e depurazione della Campania e la proroga di due gestioni commissariali);» (**conseguente osservazione**);

8 - **Premessa:** «**problemi interpretativi** pone invece la **rubrica dell'articolo 8**: tale articolo introduce infatti una speciale procedura autorizzativa per la realizzazione degli interventi previsti dall'AIA e dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale. A tale proposito, mentre la rubrica specifica che gli interventi in questione sono solamente quelli ricadenti nel perimetro del SIN (sito inquinato di interesse nazionale), tale limitazione non viene invece menzionata nel testo dell'articolo, che fa generico riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC);» (**conseguente osservazione**);

9 - **Premessa:** «il disegno di legge 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; a tali assenze si aggiunge una **relazione illustrativa** che contiene talune inesattezze;»

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, ed in continuità con quanto previsto nei decreti-legge ivi richiamati, **all'articolo 3, comma 2**, si provveda a specificare l'ambito di applicazione della disposizione ivi contenuta dal punto di vista temporale e a fissare il contingente massimo di personale militare utilizzabile;. [\[torna su\]](#)
- 2) **all'articolo 2, comma 1**, che istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Comitato interministeriale composto, tra l'altro, dal Presidente della regione Campania, in ossequio alla natura endogovernativa del Comitato, si riformuli la disposizione nel senso di prevedere che il Presidente della Regione partecipi di diritto ai lavori del Comitato senza però farne parte.

Osservazioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la disposizione di cui **all'articolo 9, comma 2**, in termini di novella al decreto legislativo n. 270 del 1999; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 2) per quanto detto in premessa, si dovrebbe integrare la rubrica dell'**articolo 5** mediante il riferimento agli oggetti trattati dall'intero articolo; [\[torna su\]](#)
- 3) **all'articolo 8**, dove la rubrica specifica che gli interventi disciplinati dall'articolo in questione sono solamente quelli ricadenti nel perimetro del SIN (sito inquinato di interesse nazionale), mentre il testo dell'articolo fa generico riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), si dovrebbe riformulare le disposizioni in

oggetto al fine di chiarirne in maniera inequivoca l'ambito territoriale di applicazione. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-----------|-----------------------------|---------------------|----------------------------|
| 0027 | 1906 | DL 126/2013 | Autonomie locali | 21/12/2013 |

Nota: decreto decaduto

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 6 Condizioni, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| <u>1</u> – Contenuto eterogeneo | Contenuto estremamente vasto ed articolato. Agli ambiti materiali ed alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appaiono riconducibili molteplici disposizioni introdotte dal Senato. Condizione 1 |
| <u>2</u> – Presenza di disposizioni di carattere sostanziale nel disegno di legge di conversione del decreto-legge | Disposizioni recanti proroghe di termini per l'attuazione di adempimenti o incidenti sui termini per l'esercizio di deleghe legislative. Richiamo all'articolo 15, comma 2, a), della legge n. 400/1988. Richiamo all'articolo 76 della Costituzione. Condizione 2 |
| <u>3</u> – Modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| <u>4</u> – Modifiche di norme di recente approvazione | |

| | |
|--|--|
| <p>5 – Collegamenti con lavori legislativi in corso</p> | <p>Intrecci e sovrapposizioni con disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità 2014, all'esame parlamentare.</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>6 – Disposizioni a carattere transitorio</p> | <p>Disposizioni emanate nelle more dell'adozione di nuove discipline o dell'attuazione di adempimenti già previsti da disposizioni anche risalenti nel tempo.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| <p>6-bis – Proroga di disposizioni transitorie</p> | <p>Proroghe di regimi transitori.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| <p>6-ter – Proroga di disposizioni transitorie</p> | <p>Proroga di un regime transitorio riferito all'applicazione di una norma che risulta abrogata.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>7 – Proroga di disposizioni rimaste inattuate</p> | |
| <p>8 – Reviviscenza</p> | <p>Riferimento ad un organo di cui dovrebbe già essersi realizzata la soppressione. Richiamo alla Circolare (paragrafo 15, lettera d)).</p> <p>Osservazione 3</p> |
| <p>9 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Richiamo alla Circolare (punto 3, lettera e)).</p> <p>Condizione 5</p> |
| <p>10 – Delegificazione spuria</p> | <p>Si affida ad un decreto ministeriale il compito di modificare il regime fiscale vigente, secondo una procedura difforme da quella prevista dall'articolo</p> |

| | |
|---|---|
| | 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Richiamo alla riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria. Condizione 6 |
| 11 – Formulazione del testo | Generica previsione di “eventuali” componenti di un Comitato ministeriale Osservazione 2 |
| 12 – AIR e ATN | Assenti |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

[R](#) - Raccomandazione

Riferimenti

Articolo 9 del DPCM n. 170/2008; Circolare sui testi normativi: paragrafo 15, lettera d) e punto 3, lettera e); articolo 23 della Costituzione; articolo 17, comma 2, della L. n. 400/1988.

1 – [Premessa](#): «il decreto-legge, che si compone di 12 articoli, di cui 2 contenuti nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri e 10 inseriti, oltre agli innumerevoli commi aggiuntivi (ben 67), nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, presenta un **contenuto estremamente vasto e articolato**, recando un insieme di misure che incidono sulla finanza degli enti locali, nonché specifici interventi in favore dei territori; a tali ambiti materiali, non appaiono riconducibili, anche a volere intendere le suddette materie in senso estremamente lato, le disposizioni, inserite dal Senato, e contenute: **all'articolo 1, comma 6-bis**, in materia di accreditamenti provvisori presso le strutture

sanitarie private e gli stabilimenti termali; **all'articolo 1, commi da 8-bis a 8-quinquies**, che interviene in materia di inquadramento giuridico e trattamento economico dei dipendenti dell'amministrazione economico-finanziaria; **all'articolo 1, comma 8-sexies**, che istituisce una sezione operativa DIA presso l'aeroporto di Milano Malpensa; **all'articolo 1, comma 19**, in materia di accesso alla professione di revisore contabile; **all'articolo 1, commi da 20-octies a 20-undecies**, che disciplinano le procedure conseguenti alla revoca e la eventuale riassegnazione delle concessioni di gioco pubblico mediante apparecchi da intrattenimento (cd. *slot machine* o *news slot*) e sistemi di gioco VLT (*videolotteries*); **all'articolo 1, comma 20-undevicies**, in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile; **all'articolo 1-quater**, che interviene in materia di lanterne semaforiche; **all'articolo 1-quinquies**, che detta disposizioni per la prevenzione degli incendi nelle strutture ricettive; **all'articolo 2, commi da 3-bis a 3-opties**, che interviene nella materia dei contratti pubblici di lavori; **all'articolo 2, comma 16-bis**, che si riferisce alla Fondazione Teatro di San Carlo; **all'articolo 2-ter**, che introduce modifiche alle norme che disciplinano le modalità di composizione dei seggi elettorali; **all'articolo 2-quater**, che interviene in materia di incompatibilità delle cariche di deputato e di senatore; **all'articolo 2-quinquies**, che interviene in materia di coordinamento delle strutture amministrative territoriali della Croce Rossa Italiana;» ([consequente condizione](#))

2 – **Premessa**: «[si rileva la presenza] **all'articolo 1 del disegno di legge di conversione**, a seguito delle modifiche ad esso apportate nel corso dell'esame al Senato, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore (rispettivamente, commi 1 e 5), di **disposizioni di carattere sostanziale**, volte a: prorogare i termini per l'emanazione dei regolamenti recanti lo schema tipo di bilancio consolidato delle Pubbliche amministrazioni previsti dal decreto legislativo n. 91 del 2011, (**comma 2**); a prorogare dal 2014 al 2015 l'inizio dell'attività di sperimentazione riguardante la tenuta della contabilità finanziaria, che originariamente avrebbe dovuto svolgersi a partire dal 2012 (**comma 4**) e a incidere su alcuni termini per l'esercizio di deleghe legislative conferite al Governo a norma degli articoli 40, 42 e 50 della legge n. 196 del 2009 (**comma 3**). A tale proposito, si ricorda che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che, con specifico riferimento all'introduzione di **norme che incidono sui termini di esercizio di deleghe legislative**, tale circostanza, per costante giurisprudenza del Comitato, integra una violazione del **limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988**, secondo

cui il Governo non può, mediante decreto legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'**articolo 76 della Costituzione**”, interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;» ([consequente condizione](#));

3 – [Premessa](#): «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli adeguati coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali spesso 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 meramente esemplificativo:

all'articolo 1, comma 2-bis, che fa sistema con le previsioni dell'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, con specifico riguardo all'integrazione del piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale;

all'articolo 1, comma 11-bis, che proroga in via non testuale di un anno gli interventi in favore del comune di Pietrelcina;

all'articolo 1, comma 12-ter, che introduce una disciplina in materia di razionalizzazione delle strutture amministrative delle Regioni e degli enti locali, che fa sistema con l'articolo 14 del decreto-legge n. 95 del 2012;

all'articolo 1, comma 13, che pone in capo al Ministro dell'interno il compito di comminare la sanzione prevista al comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), senza a tal fine modificare la suddetta disposizione;

all'articolo 1-quinquies, che, in materia di prevenzione degli incendi, modifica in via non testuale il termine di cui all'articolo 15, comma 7, del decreto-legge n. 216 del 2011;

all'articolo 2, comma 7, che incrementa in via non testuale il fondo per le esigenze alimentari ed energetiche dei cittadini meno abbienti, di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge n. 112 del 2008;

all'articolo 2, comma 11, che fa sistema con la novella recata dal precedente comma 10 all'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001, senza però essere inserito nel medesimo contesto normativo;

all'articolo 2, comma 16-bis, che introduce in maniera non testuale un'ulteriore eccezione all'ambito di applicazione dell'articolo 11, comma 15, del decreto-legge n. 91 del 2013, in materia di consigli di indirizzo delle fondazioni lirico-sinfoniche;» ([consequente osservazione](#));

4 – **Premessa:** «il decreto-legge interviene ad abrogare **disposizioni di recentissima approvazione** (vedi in particolare, **l'articolo 1, comma 20-sexiesdecies**, che abroga l'articolo 2-bis del decreto-legge n. 120 del 2013, introdotto dalla legge di conversione 13 dicembre 2013, n. 137 e **l'articolo 2, comma 18**, che abroga i commi da 10-ter a 10-decies dell'articolo 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recentemente introdotti dall'articolo 4 del decreto-legge n. 104 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;»

5 – **Premessa:** «il decreto-legge **si interseca in più punti con le previsioni del disegno di legge di stabilità per il 2014** nel testo licenziato dalla Commissione Bilancio della Camera (A.C. 1865-A) ed **attualmente all'esame parlamentare**. In particolare, **all'articolo 1, comma 10**, reca, al quarto periodo, una novella dell'articolo 17, comma 1, primo periodo, del decreto-legge n. 195 del 2009, formulata in termini identici a quella contenuta nell'articolo 1, comma 66, ultimo periodo, del citato disegno di legge di stabilità; **al comma 11-novies** del medesimo articolo, interviene sull'area SIN (Sito di interesse nazionale) di Brindisi, oggetto anche dell'articolo 1, comma 5-septies, del disegno di legge di stabilità, rispetto al quale, peraltro, specifica che lo stanziamento è assegnato nell'anno 2014; **all'articolo 1, comma 20-vicies bis**, demanda a future intese tra il Governo e la Regione Sardegna la modifica degli articoli 8, 9 e 10 dello Statuto speciale, in materia di politiche fiscali e finanza locale: tale ultimo articolo è stato modificato dall'articolo 1, comma 338-ter del disegno di legge di stabilità per il 2014; **all'articolo 2, comma 6-ter** riproduce in maniera identica i contenuti dell'articolo 1, comma 375-bis del disegno di legge di stabilità e, infine, **all'articolo 2-sexies** esenta le Università che hanno sede nei territori colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio (nei territori dell'Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) dal divieto, per l'anno 2013, di acquistare immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva, ancorché una norma dal contenuto identico sia contenuta al comma 237 del disegno di legge di stabilità;» (**conseguente condizione**);

6 – **Premessa:** « il decreto-legge contiene numerosissime **disposizioni che rivestono carattere transitorio**, temporale o si atteggiano a mere proroghe, in quanto:

emanate nelle more dell'adozione di nuove discipline o dell'attuazione di adempimenti già previsti da disposizioni anche risalenti nel tempo (si vedano, al riguardo, a titolo esemplificativo, **l'articolo 1, comma 1, capoverso 9-bis**, che agisce “nelle more dell'entrata in vigore [*rectius*:

applicazione] dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”; **l'articolo 1, commi 2 e 3**, relativi al commissario *ad acta* per l'attuazione delle misure relative alla razionalizzazione e al riordino delle società partecipate regionali, recate dal piano di stabilizzazione finanziaria della Regione Campania, che intervengono “*nelle more dell'approvazione dei piani di cui al comma 5*” dell'articolo 16 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83; **l'articolo 1, comma 19**, che detta una disciplina per l'accesso all'esercizio dell'attività di revisione legale da applicare “*fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39*”, il quale, peraltro, a distanza di oltre tre anni e mezzo dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo (7 aprile 2010) non risulta ancora emanato; **l'articolo 1, comma 20-septiesdecies**, che dispone “In vista della futura trasformazione delle province in enti di secondo livello”; **l'articolo 1, comma 20-duodevicies**, che agisce “nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive”; **l'articolo 1, comma 20-quater**, che interviene “Nelle more del completamento della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni e integrazioni”; **l'articolo 2, comma 3-quinquies**, che detta con norme di rango primario una disciplina transitoria nelle more dell'adozione di nuove norme regolamentari; **l'articolo 2, comma 4**, che detta norme valide “fino alla conclusione della procedura di approvazione del Contratto di programma-parte investimenti 2012-2016 tra lo Stato ed il soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria”; **l'articolo 2, comma 5**, che agisce “Nelle more della stipula del nuovo contratto di servizio pubblico per i servizi di trasporto ferroviario per le regioni a statuto speciale tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Trenitalia S.p.a.”; **l'articolo 2, comma 6**, che interviene “Nelle more della piena attuazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 194, e dell'articolo 1, comma 160, della legge 13 dicembre 2010, n. 220”; **l'articolo 2, comma 8**, che interviene “nelle more dell'espletamento della procedura di gara per l'individuazione del gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi”);» ([consequente raccomandazione](#));

6-bis - **Premessa:** «**prorogano regimi transitori, talvolta anche introdotti da norme nel frattempo abrogate** (si vedano, **l'articolo 1, comma 20-bis**, che estende dal triennio 2011-2013 a tutto il periodo 2011-2015 la possibilità per i Ministeri di rimodulare le dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione della spesa in deroga alle norme in materia di flessibilità del bilancio di cui all'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, disposta dall'articolo 2, comma 1 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78; **l'articolo 1, comma 20-septies**, che

proroga al 2014 la previsione transitoria contenuta all'articolo 6, comma 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95;» ([conseguente raccomandazione](#));

6-ter - [Premessa](#): «si veda, infine, l'**articolo 1, comma 7-ter**, che **proroga a tutto il 2014 la sperimentazione** delle zone a burocrazia zero sull'intero territorio nazionale, modificando il termine del 1° dicembre 2013 individuato dall'articolo 14, commi 1 e 2, della legge n. 183 del 2011, la quale rinvia, per la disciplina applicabile in via sperimentale, all'articolo 43 del decreto-legge n. 78 del 2010, **abrogato** dall'articolo 37-bis del decreto-legge n. 179 del 2012, che ha introdotto una nuova disciplina delle **zone a burocrazia zero**);» ([conseguente condizione](#));

7 – [Premessa](#): «**prorogano disposizioni rimaste inattuate** (ad esempio, l'**articolo 1, comma 6-bis**, che proroga il termine originariamente fissato a decorrere dal 1o gennaio 2010 per la cessazione degli accreditamenti provvisori delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private nonché degli stabilimenti termali; l'**articolo 1, comma 14-bis**, che proroga dal 31 dicembre 2013 al 30 giugno 2014 la data, già più volte prorogata o differita, dalla quale applicare l'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 163 del 2006, in materia di centrale unica di committenza per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna provincia; l'**articolo 1, comma 20-duodevicies**, che novella l'articolo 14, comma 2 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, differendo sia il termine del 15 ottobre ivi previsto per la richiesta di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, sia “il termine perentorio per il versamento entro il 15 novembre 2013 [della somma dovuta], a pena di revoca del decreto laddove il pagamento non avvenga nel predetto termine”, agendo così in maniera retroattiva; l'**articolo 1-quinquies**, che proroga ulteriormente un termine, originariamente fissato al 31 dicembre 2004 dall'articolo 3-bis, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 2001, in materia di adeguamenti alle prescrizioni antincendio per le strutture ricettive; l'**articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione**, che proroga i termini per l'emanazione dei regolamenti previsti dall'articolo 4, comma 3, lettera b), e dall'articolo 18, comma 1 del decreto legislativo n. 91 del 2011, che avrebbero dovuto essere emanati entro il 28 febbraio 2012 ed cui il termine era stato prorogato già in passato; l'**articolo 1, comma 4, del disegno di legge di conversione**, che sposta dal 2014 al 2015 l'inizio dell'attività di sperimentazione riguardante la tenuta della contabilità finanziaria, che originariamente avrebbe dovuto svolgersi a partire dal 2012);»;

8 - **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 12**, dispone che “*il Ministero dell'economia e delle finanze continua ad avvalersi del Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 ottobre 1993, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 30 novembre 1993*”; tale organo, come peraltro sembrerebbe confermato dal tenore letterale del testo che, ai successivi commi da 12 a 15, ne disciplina composizione e procedure di nomina, dovrebbe rientrare tra quelli dei quali dovrebbe essersi già realizzata la soppressione ai sensi dell'articolo 12, comma 20 del decreto-legge n. 95 del 2012, per cui, in realtà, le disposizioni in esame ne determinerebbero una vera e propria **reviviscenza**; in proposito, si segnala che **il paragrafo 15, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi** dispone che “*Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento*”;» (**conseguente osservazione**);.

9 - **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 3-bis incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (e, segnatamente, sull'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, recante Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo n. 163 del 2006 – Codice dei contratti pubblici); tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “*un diverso grado di 'resistenza' ad interventi modificativi successivi*” [si veda il **punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001**]; » (**conseguente condizione**)

10 - **Premessa:** «**all'articolo 2, comma 18**, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di modificare aliquote di accisa e di imposta di consumo che gravano sui “prodotti da fumo e loro succedanei”, affidando così ad un decreto ministeriale il compito di modificare il regime fiscale vigente, secondo **una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, 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**;» (**conseguente condizione**);

11 - **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 14-bis**, istituisce un comitato di ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto, inoltre, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico “e da altri eventuali ministri competenti per materia”;» (**conseguente osservazione**);

12 - **Premessa:** «il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, **in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;** »

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto e dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

- 1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia valutata la soppressione delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 6-*bis*, da 8-*bis* a 8-*quinqüies*, 8-*sexies*, 19, da 20-*octies* a 20-*undecies* e 20-*undevicies*; all'articolo 1-*quater*, all'articolo 1-*quinqüies*; all'articolo 2, commi da 3-*bis* a 3-*opties* e 16-*bis*; all'articolo 2-*ter*, all'articolo 2-*quater*, all'articolo 2-*quinqüies*, che appaiono **estranees rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge**, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo; [\[torna su\]](#)
- 2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1 del disegno di legge di conversione** si verifichi la soppressione delle disposizioni di cui al comma 3, in quanto incidenti su termini di delega, e si trasferiscano i contenuti dei commi 2 e 4 nell'ambito del decreto-legge; [\[torna su\]](#)

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

- 3) per quanto detto in premessa, si sopprima il **comma 7-ter dell'articolo 1**, che proroga un regime transitorio riferito all'applicazione di una norma che risulta abrogata; [\[torna su\]](#)
- 4) per quanto detto in premessa, si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 10, quarto periodo, all'articolo 2, comma 6-*ter*, e all'articolo 2-*sexies*, che **riproducono i contenuti di disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità per**

l'anno 2014, nel testo licenziato dalla Commissione Bilancio della Camera ed oggetto di esame parlamentare; si coordinino inoltre le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 11-*novies* e 20-*vicies bis*, con quelle contenute, rispettivamente, all'articolo 1, commi 5-*septies* e 338-ter del disegno di legge di stabilità, cui si sovrappongono; [\[torna su\]](#)

5) sia verificata la soppressione, nella parte in cui incide su norme contenute in fonti secondarie, della disposizione contenuta **all'articolo 2, comma 3-bis**, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerla – si valuti di riformularla nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante un atto avente la medesima forza; [\[torna su\]](#)

6) sia verificata la coerenza della disposizione contenuta **all'articolo 2, comma 18**, che prevede che una fonte secondaria possa integrare il contenuto di disposizioni di rango legislativo, 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. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) 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; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

2) **all'articolo 2, comma 14-bis**, si specifichi quali siano gli “altri eventuali ministri competenti per materia” cui la disposizione fa riferimento; [\[torna su\]](#)

3) per quanto detto in premessa, **all'articolo 2, commi 12 e seguenti**, si dovrebbe esplicitare se, come sembra, l'intento perseguito è quello di far **rivivere** la disposizione di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 1993, istitutiva del Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni. [\[torna su\]](#)

Raccomandazione:

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

1) abbia cura il legislatore di introdurre **interventi stabili e a regime**, evitando il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|------------------------|----------------------------|
| 0028 | 1921 | DL 146/2013 | Popolazione carceraria | 09/01/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 3 Condizioni, 3 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto omogeneo | |
| 2 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Modifica un Testo Unico, introducendo una novella non coordinata con il codice di procedura penale. Condizione 3 |
| 2-bis - Coordinamento con le fonti normative vigenti | La novella introdotta in un Testo Unico non è coordinata con le relative altre disposizioni del Testo stesso. Osservazione 1 |
| 2-ter – Deroga implicita | Previsione di nomine con DPCM, in luogo del DPR previsto dalla legge n. 13/1991. Osservazione 2 |
| 3 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Non appare chiara la portata applicativa di una novella in relazione alle vigenti disposizioni del Testo Unico in cui essa è stata introdotta. Condizione 1 |

| | |
|---|--|
| 4 – Formulazione del testo | Terminologia Condizione 2 |
| 5 – Richiami normativi effettuati in forma generica | Disposizioni richiamate “in quanto compatibili”. Osservazione 3 |
| 6 – AIR e ATN | Assenti. Allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall’obbligo di redigere l’AIR. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

Legge n. 13/1991.

1 – [Premessa](#): «[il decreto-legge] reca un **contenuto omogeneo**, in quanto introduce un complesso di misure finalizzate a ridurre le presenze nelle carceri, incidendo sia sui flussi di ingresso che su quelli in uscita dal circuito penitenziario, e a rafforzare gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute o sottoposte a restrizione della libertà personale;»

2 – [Premessa](#): il decreto-legge innova in più punti l'ordinamento vigente non sempre effettuando gli opportuni **coordinamenti con il previgente tessuto normativo**; in particolare:

l'articolo 2, comma 1, lettera a) – che modifica l'articolo 73, comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze

psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), sostituendo la circostanza ivi prevista con un'autonoma fattispecie di reato – non coordina con la nuova disposizione il contenuto dell'articolo 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale, il quale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'articolo 73, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo;» ([consequente condizione](#));

2-bis - [Premessa](#): «l'articolo 6, comma 1, lettera *c*), introduce, nell'ambito dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), un nuovo comma 5-bis, il quale prevede la diretta espulsione del cittadino straniero da parte del questore, ancorché il comma 6 del medesimo articolo, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge, continui a mantenere la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza;» ([consequente osservazione](#));

2-ter - [Premessa](#): «l'articolo 7, comma 2, secondo periodo, dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale “(...) sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari”, ancorché la **legge 12 gennaio 1991, n. 13, all'articolo 1, comma 1, lettera ii)**, disponga in via generale che “tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri” debbano essere adottati nella forma di decreto del Presidente della Repubblica;» ([consequente osservazione](#))

3 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 6, comma 1, lettera a)**, laddove modifica l'articolo 16, comma 5, secondo periodo, del testo unico sull'immigrazione allo scopo di ampliare le ipotesi di espulsione come misura alternativa alla detenzione, reca una previsione di cui dovrebbe essere chiarita la **portata applicativa** nella parte in cui dispone che l'espulsione è consentita per i delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni. Ciò in quanto, da un lato, non sembrerebbero esservi nel testo unico delitti per i quali la pena edittale sia quella della reclusione inferiore o pari nel massimo a 2 anni e, dall'altro, in quanto il primo periodo del comma 5 dell'articolo 16 – presumibilmente solo con riferimento ai reati non contemplati dal testo unico – prevede in via generale che l'espulsione possa essere disposta

anche nel caso di delitti puniti con pena superiore a due anni (la disposizione succitata fa infatti riferimento anche a delitti per i quali la pena ancora da scontare sia pari o inferiore a due anni);» ([consequente condizione](#));

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 7, comma 3, primo periodo**, laddove dispone che *“I componenti del Garante nazionale [dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale] non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici”*, reca una disposizione che dovrebbe essere maggiormente circostanziata ed in relazione alla quale dovrebbe nel contempo essere valutata la sostituzione del divieto di assumere cariche o incarichi con quello di ricoprire cariche o incarichi, uniformando così la **terminologia** utilizzata a quella di altre analoghe normative vigenti (si veda, a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 2, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112, relativa all'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, che dispone che *“Per tutta la durata dell'incarico il titolare dell'Autorità garante” non può rivestire cariche elettive né “ricoprire cariche o essere titolare di incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica”*);» ([consequente condizione](#));

5 – [Premessa](#): « il decreto-legge, **all'articolo 3, comma 1, lettera h)**, che introduce nell'ordinamento penitenziario il nuovo articolo 58-*quinquies*, laddove richiama, **in quanto compatibili**, le disposizioni di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, reca un **rinvio normativo generico** che dovrebbe essere circostanziato, individuando le disposizioni concretamente applicabili;» ([consequente osservazione](#));

6 – [Premessa](#): « il disegno di legge 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;»;

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 6, comma 1, lettera a)** – che modifica il secondo periodo del comma 5 dell'articolo 16 del testo unico

sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) – si chiarisca la portata applicativa della previsione in base alla quale l'espulsione è consentita per i delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni; si provveda altresì a chiarire il rapporto tra la succitata disposizione e quella contenuta al primo periodo del comma 5 dell'articolo 16, che prevede che l'espulsione possa essere disposta anche nel caso di delitti puniti con pena superiore a due anni; [\[torna su\]](#)

2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 7, comma 3, primo periodo**, si valuti la sostituzione del termine “assumere” con il termine “ricoprire”, più appropriato e utilizzato in altre analoghe normative vigenti; [\[torna su\]](#)

3) per quanto detto in premessa, **all'articolo 2, comma 1, lettera a)**, si coordinino le nuove previsioni inserite all'articolo 73, comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), con quelle di cui all'articolo 380, comma 2, lettera h), del codice di procedura penale, il quale continua a richiamare la disciplina previgente; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 6, comma 1, lettera c)**, si dovrebbero coordinare le previsioni inserite nel nuovo comma 5-bis dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) con quelle contenute al comma 6 del medesimo articolo, in quanto le due norme affidano la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione del cittadino straniero a due soggetti diversi; [\[torna su\]](#)

2) **all'articolo 7, comma 2**, laddove dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale siano nominate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa delibera del Consiglio dei ministri – alla luce del quadro normativo vigente richiamato in premessa – si valuti se non sia opportuno modificare la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) **all'articolo 3, comma 1, lettera h)**, si dovrebbe specificare il richiamo generico ivi contenuto; [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|----------------------|----------------------------|
| 0029 | 1941 | DL 133/2013 | IMU e Banca d'Italia | 15/01/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 3 Condizioni, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto eterogeneo | Interviene su tre distinti ambiti materiali, di cui si dà conto nell'intestazione e nel preambolo. Raccomandazione 1 |
| 2 – Modifiche non testuali | Disposizioni che incidono, estendono l'ambito applicativo o intervengono su un tessuto normativo stratificato in modo non testuale. Osservazione 1 |
| 3 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Mancato coordinamento con disposizioni analoghe contenute nella legge di stabilità 2014, di recente approvazione. Condizione 1 |
| 4 – Norme formulate in termini di interpretazione autentica | Richiamo alla Circolare, paragrafo 3, lettera I). Osservazione 3 |
| 5 – Delegificazione spuria | Previsione di adempimenti di rango subordinato che integrino o modifichino il contenuto di disposizioni di rango legislativo, in difformità dalla procedura di delegificazione prevista dall'articolo |

| | |
|--|---|
| | 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Condizione 2 |
| <u>6</u> – Richiami normativi effettuati in forma generica | Disposizioni che “mantengono ferme” la normativa vigente o che si applicano “in quanto compatibili”. Osservazione 2 |
| <u>7</u> – Formulazione del testo | Riferimento erroneo alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il trattino interposto, eliminato dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Condizione 3 |
| <u>8</u> – AIR e ATN | Assenti. Tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l’AIR. |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazione

Riferimenti

Articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988; Circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi, paragrafo 3, lettera l).

1 – Premessa: «il provvedimento, che si compone di 8 articoli (cui si aggiunge l'articolo 9 che dispone in merito all'entrata in vigore), reca **disposizioni che**

intervengono su tre distinti ambiti materiali, opportunamente 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;» ([consequente raccomandazione](#));

2 – [Premessa](#): «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*”; » ([consequente osservazione](#));

3 – [Premessa](#): «sovrapposizioni e ulteriori **difetti di coordinamento** si riscontrano tra alcune disposizioni contenute nel decreto legge ed altre recate dalla legge finanziaria per il 2014 (legge n. 147 del 2013); in particolare, **l'articolo 1, il 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; » ([consequente condizione](#));

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 7** – laddove precisa che gli incrementi di accisa su birra, prodotti alcolici intermedi e alcol etilico, 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 I)**, 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*”; » ([consequente osservazione](#));

5 – [Premessa](#): «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;**» ([consequente condizione](#));

6 - **Premessa:** «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*”;» ([consequente osservazione](#));

7 - **Premessa:** «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;» ([consequente condizione](#));

8 – **Premessa:** «il disegno di legge 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;»;

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 12-bis**, che interviene in 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; [\[torna su\]](#)

2) 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; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) **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; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) 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 [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

2) si dovrebbero specificare i **richiami normativi** generici contenuti all'articolo **3, comma 2**, e all'articolo **6, comma 6-bis**; [\[torna su\]](#)

3) 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; [\[torna su\]](#)

Raccomandazione:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) 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”*. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|---------------------|----------------------------|
| 0030 | 1920 | DL 145/2013 | Destinazione Italia | 16/01/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 7 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto eterogeneo | Contenuto estremamente vasto e complesso. Agli ambiti materiali ed alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appaiono riconducibili alcune disposizioni. Condizione 1 |
| 2 – Modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| 3 – Sovrapposizione di fonti normative | Disposizione identica ad una contenuta nella legge di stabilità 2014. Condizione 5 |
| 4 – Intreccio tra decreti-legge in corso di conversione | Sovrapposizione di fonti normative, recanti discipline tra loro incompatibili. Condizione 2 |
| 5 – Immediata applicazione | Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988. Raccomandazione 1 |

| | |
|--|--|
| <p>6 – Efficacia retroattiva delle disposizioni</p> | <p>Differimento di termini volto a sanare accordi e contratti pubblici sottoscritti con modalità diverse rispetto a quelle previste.</p> |
| <p>7 – Delegificazione spuria</p> | <p>Si demanda ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare la possibilità di incidere su previsioni di legge. Richiamo all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>8 – Coerente utilizzo delle fonti normative: decreti ministeriali non regolamentari</p> | <p>Previsione di decreti ministeriali non regolamentari a contenuto normativo. Richiamo alla sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale. Richiamo alla sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>9 – Delegificazione spuria</p> | <p>Previsione di un DPCM per la proroga di una disposizione legislativa.</p> |
| <p>10 – Richiamo normativo impreciso</p> | <p>Riferimento al regolamento CE n. 1998/2006 (disciplina <i>de minimis</i>), non più efficace dal 31/12/2013, in luogo del regolamento n. 1407/2013, che l'ha sostituito.</p> <p>Condizione 6</p> |
| <p>10-bis – Richiami normativi effettuati in forma generica</p> | <p>Richiami generici o a disposizioni "in quanto compatibili".</p> <p>Osservazione 2</p> |
| <p>11 – Formulazione del testo</p> | <p>Espressione in lingua inglese non definita nella lingua italiana.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>12 – Formulazione del testo</p> | <p>Riferimento erroneo alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il trattino interposto, eliminato dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.</p> <p>Condizione 7</p> |
| <p>13 – AIR e ATN</p> | <p>Assenti. Allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR.</p> |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

[R](#) - Raccomandazione

Riferimenti

Regolamento CE n. 1998/2006 (disciplina de minimis), non più efficace dal 31/12/2013, regolamento CE n. 1407/2013; sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale; sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato; articolo 17, comma 2, e articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988.

1 – **Premessa:** «il decreto-legge presenta un **contenuto estremamente vasto e complesso**, in quanto i suoi 14 articoli (per un totale di 131 commi) incidono su un ampio spettro di settori normativi e recano multiformi misure, che lo scarno preambolo qualifica, al fine di ricondurle ad una *ratio* unitaria, «*quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese*». Tali misure sono così raggruppabili:

a) interventi in campo energetico, sotto distinti profili (dalla riduzione dei costi gravanti sulle tariffe elettriche fino alla previsione della facoltà per la Regione Sardegna di bandire una gara per realizzare una centrale termoelettrica a carbone), contenuti all'articolo 1;

b) misure a favore delle imprese, contenute all'articolo 2 (nuove imprese, riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale e fondo di investimento nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese); all'articolo 3 (credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo); all'articolo 5 (internazionalizzazione delle imprese e start-up innovative); all'articolo 6, commi da 1 a 3 e commi da 10 a 14 (digitalizzazione e connettività delle piccole e medie imprese); all'articolo 7 (razionalizzazione dell'istituto del *ruling* di *standard* internazionale); all'articolo 9 (credito di imposta per l'acquisto di libri); all'articolo 11 (misure per favorire la risoluzione di crisi aziendali e difendere l'occupazione) e all'articolo 12 (misure per favorire il credito alla piccola e media impresa);

c) misure per la bonifica dei siti di interesse nazionale, nonché particolari misure per l'area di crisi complessa di Trieste (articolo 4);

d) disposizioni concernenti il settore delle telecomunicazioni e comunicazioni elettroniche (articolo 6, commi da 4 a 9);

e) misure volte a contenere i costi dell'assicurazione per la responsabilità civile (articolo 8);

f) interventi volti a incrementare l'efficienza del sistema giudiziario, con specifico riguardo al tribunale per le imprese (articolo 10);

g) misure volte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili per il piano di interventi previsti per la manifestazione EXPO 2015 (articolo 13, commi da 1 a 3) e ulteriori interventi in materia di opere pubbliche, che hanno sia portata generale (per esempio, l'articolo 13, commi 10 e 11, interviene in materia di contratti pubblici di appalto), sia portata più ristretta in quanto settoriale (per esempio, l'articolo 13, comma 4, riguarda i porti), ovvero locale (l'articolo 13, comma 9 concerne la metropolitana di Napoli);

h) interventi atti a valorizzare specifiche aree dell'Obiettivo convergenza (articolo 13, commi da 24 a 28);

a tale vasto ambito materiale, alle complessive finalità perseguite dal provvedimento, nonché alle partizioni del testo nel quale sono inserite, **non appaiono tuttavia riconducibili le disposizioni** contenute: **all'articolo 1, comma 9**, che integra la riforma della disciplina del condominio degli edifici di cui alla legge 11 dicembre 2012, n. 220; **all'articolo 13, commi 12 e 13**, riguardanti, rispettivamente, la circolazione su strada dei carrelli e la denominazione dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas; ai **commi da 14 a 23** del medesimo articolo 13, relativi al settore aeroportuale e al trasporto aereo, nonché **all'articolo 14**, che contiene misure volte a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e a tutelare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro; in proposito, si ricorda che la **Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012**, richiamando al riguardo 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 all'intestazione del decreto e al preambolo;»
(conseguente condizione)

2 – **Premessa:** «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:

all'articolo 1, commi da 3 a 6, che reca un complesso di misure volte a ridurre la componente A3 delle bollette elettriche, incidendo sugli incentivi alle fonti rinnovabili ed in assenza di un qualsiasi coordinamento con l'articolato quadro normativo che disciplina la materia;

all'articolo 1, comma 8, che incide in via non testuale sulla novella che il comma 7 del medesimo articolo 1 apporta all'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, in materia di allegazione dell'attestato di prestazione energetica agli atti di trasferimento e ai contratti di locazione di immobili (APE);

all'articolo 1, comma 9, che interviene sulla riforma della disciplina del condominio degli edifici, senza novellare la legge n. 220 del 2012;

all'articolo 1, comma 15, che determina la quota minima di biocarburanti e degli altri carburanti rinnovabili di cui all'articolo 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge n. 2 del 2006, senza però novellare la succitata disposizione;

all'articolo 8, comma 7, che integra in via non testuale i contenuti della relazione che l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) deve trasmettere annualmente al Parlamento;» **(conseguente osservazione)**;

3 – **Premessa:** «sempre sul piano del **coordinamento con l'ordinamento vigente**, il decreto-legge, **all'articolo 13, comma 8** – che amplia il novero dei finanziamenti destinati alle infrastrutture strategiche le cui risorse possono essere revocate – reca **una disposizione identica a quella contenuta nel comma 79 dell'articolo unico della legge n. 147 del 2013** (legge di stabilità per il 2014) e di cui andrebbe valutata la soppressione;» **(conseguente condizione)**;

4 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 7**, interviene a sostituire con un unico comma (il nuovo comma 3) i commi 3 e 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, in materia di attestato di prestazione

energetica (APE) degli edifici, sopprimendone l'obbligo di allegazione dagli atti di trasferimento degli immobili a titolo gratuito e dai contratti di locazione; contestualmente, l'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, (cosiddetto «Milleproroghe»), intervenendo sull'attestato di prestazione energetica, dispone la disapplicazione del medesimo comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005 (che il decreto-legge all'esame invece sopprime), prevedendo che, nelle operazioni immobiliari, l'attestato di prestazione energetica possa essere acquisito successivamente agli atti di trasferimento; tale **intreccio tra decreti-legge in corso di conversione**, recanti peraltro **discipline tra loro incompatibili**, determina evidentemente una potenziale **sovrapposizione di fonti normative**, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile; sempre con riguardo al comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, si osserva peraltro che esso è stato anche oggetto di modifica indiretta da parte dell'articolo 1, comma 139, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) che, novellando l'articolo 6, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 63 del 2013, dispone che l'obbligo di allegazione agli atti e ai contratti decorre dalla data di entrata in vigore del nuovo decreto ministeriale che adegua le Linee Guida Nazionali per la Certificazione Energetica degli Edifici;» ([consequente condizione](#))

5 – [Premessa](#): «il provvedimento reca numerose **norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore**: in alcuni casi, (si vedano **l'articolo 1, comma 15 e l'articolo 13 comma 21**), sono previsti termini iniziali di efficacia distanziati nel tempo; in altri casi, invece, vengono istituiti crediti d'imposta (si vedano **l'articolo 3**, che interviene a sostegno dell'attività di ricerca e sviluppo e **l'articolo 9** che reca misure allo scopo di favorire la diffusione della lettura) o vengono introdotti interventi di finanziamento a fondo perduto (si veda **l'articolo 6** che reca misure per favorire la digitalizzazione e la connettività delle piccole e medie imprese) «*a valere sulla proposta nazionale relativa alla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essa previste ed a seguito dell'approvazione della Commissione europea*» o la cui erogazione è comunque subordinata all'avverarsi di ulteriori condizioni sospensive, alle quali è assoggettata anche l'adozione dei decreti attuativi che le disposizioni in oggetto prevedono; in relazione a tutte le succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della «**immediata applicabilità**» delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;» ([consequente raccomandazione](#));

6 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 6, commi 5 e 6**, interviene con **efficacia retroattiva** a differire al 30 giugno 2014 il termine, scaduto il 1° gennaio del 2013, rispettivamente, per la sottoscrizione in forma elettronica degli accordi per l'esercizio in comune di attività da parte di amministrazioni diverse, e per l'entrata in vigore della novella all'articolo 11, comma 13, del decreto legislativo n. 163 del 2006, in materia di sottoscrizione dei contratti pubblici; il successivo **comma 7** interviene a sanare gli accordi e i contratti pubblici stipulati medio tempore e non sottoscritti secondo le anzidette modalità;»

7 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 15, ultimo periodo**, che introduce nel comma 5-*quinquies* dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 28 del 2011 un terzo periodo, demanda ad un **decreto non regolamentare** del Ministro dello sviluppo economico la possibilità di aggiornare la misura massima di immissione in consumo di biocarburanti legislativamente prevista dal secondo periodo del citato comma 5-*quinquies*, affidando così ad una **fonte atipica** del diritto il compito di **incidere su disposizioni di rango legislativo**, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;» (**conseguente condizione**);

8 - **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 15, e all'articolo 2, comma 2, lettera d), capoverso 8-bis**, prevede l'adozione di due **decreti ministeriali di natura non regolamentare a contenuto normativo**; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la **Corte costituzionale**, nella **sentenza n. 116 del 2006**, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*» e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del **Consiglio di Stato**, con **sentenza 4 maggio 2012, n. 9**, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare*»;» (**conseguente condizione**);.

9 - **Premessa:** «sempre in relazione ai **rapporti con le fonti subordinate**, il decreto-legge, **all'articolo 4, comma 11**, prevede che «*con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [DPCM], il Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia è nominato [...] Commissario straordinario, autorizzato ad esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, e successive modificazioni. Il Commissario resta in carica per la durata di un anno, prorogabile con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri*»; a tale proposito, poiché la disposizione in oggetto individua non soltanto il soggetto chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario ma ne specifica anche i poteri e la durata in carica, andrebbe valutata l'opportunità di rendere la norma auto-applicativa, eliminando dunque la previsione dell'adozione di un successivo DPCM e sopprimendo, conseguentemente, anche l'ultimo periodo del comma 11 nella parte in cui prevede la possibilità che la proroga dell'incarico commissariale sia disposta con DPCM ed integrando così una fattispecie di **delegificazione spuria**;»

10 - **Premessa:** «il decreto legge, **all'articolo 2, comma 1, all'articolo 4, comma 3 e all'articolo 6, comma 11**, con riguardo agli aiuti di Stato, contiene un richiamo normativo che dovrebbe essere corretto laddove opera un rinvio al regolamento CE n. 1998 del 2006 – cosiddetta disciplina *de minimis* – che ha cessato di avere efficacia al 31 dicembre 2013 e che è stato ora sostituito dal nuovo Regolamento n. 1407 del 2013; » (**conseguente condizione**);

10-bis **Premessa:** «a ciò si aggiunge la presenza di taluni **richiami normativi effettuati in forma generica** e contenuti **all'articolo 12, comma 1, lettera d), numero 3), capoverso 4-bis**, stabilisce che «*Alle cessioni effettuate nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione non si applicano gli articoli 69 e 70 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nonché le altre disposizioni che richiedano formalità diverse o ulteriori rispetto a quelle di cui alla presente legge*» e, alla **lettera f), capoverso 2-ter**, che estende l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2-bis, «***in quanto compatibili***»;» (**conseguente osservazione**);

11 - **Premessa:** «sempre sul piano della corretta **formulazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 7**, novella il comma 1 dell'articolo 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, che ha disciplinato il «*ruling di standard internazionale*», senza tuttavia offrirne una definizione. Nel novellare tale disposizione, sembrerebbe pertanto opportuno definire la procedura cui ci si intende riferire;»

12 - **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 4, comma 11**, 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;» (**conseguente condizione**);

13 - **Premessa:** «il disegno di legge 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;»

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia valutata la soppressione delle disposizioni di cui **all'articolo 1, comma 9; all'articolo 13, commi 12 e 13 e da 14 a 23**, nonché **all'articolo 14**, che appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo; [\[torna su\]](#)

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

2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 7**, che interviene in materia di attestato di prestazione energetica (APE), si proceda al **coordinamento delle disposizioni** in questione con quelle contenute in atti pressoché contestuali al decreto all'esame e recate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) e dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 151 del 2013 (così detto «Milleproroghe») all'esame del Senato; [\[torna su\]](#)

3) **all'articolo 1, comma 15, terzo periodo, e all'articolo 2, comma 2, lettera d), capoverso 8-bis**, che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la **natura non regolamentare** – tenuto conto anche della **sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006** e della **sentenza 4 maggio 2012, n. 9**, dell'Adunanza Plenaria del **Consiglio di Stato**, richiamate in premessa – siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati **ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988**; [\[torna su\]](#)

4) sia verificata la coerenza con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle **fonti del diritto** della disposizione – contenuta **all'articolo 1, comma 15, ultimo periodo** – che prevede che una **fonte atipica** possa modificare il contenuto di disposizioni di rango legislativo; [\[torna su\]](#)

5) per quanto detto in premessa, si sopprima la disposizione contenuta **all'articolo 13, comma 8**, che appare identica a quella contenuta al comma 79 dell'articolo unico della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014); [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

6) **all'articolo 2, comma 1, all'articolo 4, comma 3, e all'articolo 6, comma 11**, che operano un rinvio al Regolamento CE n. 1998 del 2006, che ha cessato di avere efficacia al 31 dicembre 2013, si sostituisca il richiamo in oggetto, con quello, corretto al nuovo Regolamento n. 1407 del 2013; [\[torna su\]](#)

7) **all'articolo 4, comma 11**, 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; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) 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; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

2) **all'articolo 12, comma 1, lettera d), numero 3), capoverso 4-bis, e lettera f), capoverso 2-ter**, si dovrebbero specificare i richiami generici ivi contenuti; [\[torna su\]](#)

Raccomandazione:

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

1) ribadendo il rilievo già più volte formulato dal Comitato sulla necessità che **ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche**, abbia cura il legislatore di individuare le modalità attraverso cui assicurare la appropriatezza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono **i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza**, ed in particolare del **requisito di immediata applicabilità** delle

norme recate nei decreti legge, ai sensi **dell'articolo 15, comma 3**, della legge n. 400 del 1988. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|---------|-------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| 0031 | AC 1836 | ddl Gov | Legge di delegazione europea 2013 | 30/01/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 2 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto disomogeneo con finalità univoca | La legge di delegazione europea è uno strumento per recepire le direttive europee, non direttamente applicabili; pertanto interviene fisiologicamente su diversi settori normativi. |
| 2 – Disposizioni di delega: principi e criteri direttivi | Assente l'indicazione, anche <i>per relationem</i> , di principi e criteri direttivi per l'adozione di un Testo Unico sul diritto di asilo. Condizione 1 |
| 2-bis - Procedure di delega | Incertezza sul termine per l'esercizio della delega riguardante il citato Testo Unico. Condizione 2 |
| 3 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Disposizione di delega per l'adeguamento della normativa nazionale a due regolamenti, la cui applicazione è già stata disposta da un precedente schema di decreto legislativo. Osservazione 1 |

| | |
|--|---|
| <p>4 – Richiami normativi imprecisi o generici</p> | <p>Rinvii formulati in forma imprecisa e disposizioni richiamate “in quanto compatibili”.</p> <p>Osservazione 2</p> |
| <p>5 – Coordinamento interno del testo</p> | <p>Ripetizione in più articoli della clausola di invarianza finanziaria.</p> |
| <p>6 – AIR e ATN</p> | <p>ATN presente, AIR assente. Reca l'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR, con la giustificazione che “<i>per ciascuna direttiva è stata effettuata l'AIR a livello europeo</i>”.</p> |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

Legge n. 234/2012.

1 – **Premessa**: «il disegno di legge, che si compone di 7 articoli e di 2 allegati, reca un contenuto corrispondente al **modello delineato dalla legge n. 234 del 2012** – che ha riformato il **procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione europea**, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 – e contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea e risponde all'esigenza di adempiere all'obbligo, derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, quale è quella contenuta nelle direttive, mediante **uno strumento che**

fisiologicamente interviene su diversi settori normativi; il disegno di legge reca un contenuto snello, in quanto, ai primi due articoli, comprende disposizioni di carattere generale, che si limitano essenzialmente a rinviare a quanto già disposto, in via generale, dalla legge n. 234 del 2012 (in particolare, l'articolo 1 reca una delega al Governo per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B secondo le procedure, i principi ed i criteri direttivi di carattere generale previsti dagli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012; stabilisce i termini e le modalità di emanazione dei decreti legislativi attuativi e dispone in merito alla copertura finanziaria delle norme delegate, mentre l'articolo 2 conferisce al Governo, ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 234 del 2012, una delega biennale per l'emanazione di disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi discendenti da direttive attuate in via regolamentare o amministrativa e per le violazioni di regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data di entrata in vigore della legge), mentre agli articoli da 3 a 7 contiene i principi e i criteri direttivi specifici di delega per l'attuazione della normativa europea;»

2 – **Premessa**: «il disegno di legge, **all'articolo 7, comma 1**, delega il Governo ad adottare, “*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, incluse nell'allegato B, secondo le procedure di cui all'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in quanto compatibili, un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea, adottati ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea*”. In proposito, si segnala che, poiché vengono richiamate – peraltro con formula che genera **incertezze circa le previsioni effettivamente applicabili** – soltanto le procedure di cui all'articolo 31 della legge n. 234 del 2012, in assenza di qualsiasi indicazione – anche soltanto *per relationem* – di **principi e criteri direttivi**, l'attuale formulazione della norma di delega si limiterebbe di fatto ad autorizzare il Governo ad elaborare un testo unico meramente compilativo, alla cui adozione il Governo è peraltro già autorizzato in via generale dall'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988;» (**conseguente condizione**);

2-bis - **Premessa**: «in presenza di una pluralità di decreti legislativi da adottare per l'attuazione delle direttive nn. 32 e 33 del 2013, non appare chiaro da quando decorra **il termine** dei dodici mesi **per l'esercizio della delega** relativa al testo unico, che dovrebbe invece essere univocamente individuato.

Poiché i termini per il recepimento delle disposizioni contenute nelle due direttive sono sfalsati nel tempo e, limitatamente al recepimento dell'articolo 31, paragrafi 3, 4 e 5 della direttiva 2013/32/UE, sono fissati al 20 luglio 2018, in linea prudenziale, si potrebbe utilizzare come data di riferimento tale termine ultimo, prevedendo che il testo unico debba essere adottato entro l'anno successivo; » ([consequente condizione](#));

3 – [Premessa](#): «il disegno di legge, **all'articolo 5** – che delega il Governo ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni dei regolamenti europei nn. 345 e 346 del 2013, relativi, rispettivamente, ai fondi europei per il venture capital ed ai fondi europei per l'imprenditoria sociale – reca **una disposizione che fa sistema** con l'articolo 12 della legge di delegazione europea n. 96 del 2013, in attuazione del quale è stato adottato uno schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 55) che, come si evince dalle relazioni di accompagnamento, già contiene le disposizioni «strettamente necessarie all'applicazione dei due regolamenti» nn. 345 e 346 del 2013; » ([consequente osservazione](#));

4 – [Premessa](#): «il disegno di legge contiene alcuni **rinvii normativi formulati in forma imprecisa** (si vedano **l'articolo 3, comma 1, alinea**, che prevede l'osservanza dei «*principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, in quanto compatibili*» e **l'articolo 7, comma 1, alinea**, che richiama «*le procedure di cui all'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in quanto compatibili*») che sarebbe opportuno specificare;» ([consequente osservazione](#));

5 – [Premessa](#): «in ciascuno degli **articoli 3, 4, 5, 6 e 7**, reca un **comma 2** di identico tenore contenente una **clausola di invarianza finanziaria**, che, per il futuro, sembrerebbe opportuno concentrare in un'unica disposizione finale del provvedimento; »

6 – [Premessa](#): «il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), nella quale si precisa che “*Per ciascuna direttiva europea è stata effettuata l'AIR a livello europeo*” e che “*In relazione alla natura e all'ambito delle disposizioni del presente disegno di legge, si opererà la valutazione dell'impatto regolatorio in fase di predisposizione dei singoli decreti legislativi di recepimento delle direttive nell'ordinamento interno, in attuazione della presente legge di delegazione; inoltre, comunque, gli stessi decreti legislativi saranno sottoposti al successivo*

monitoraggio previsto dalle procedure concernenti la **VIR**»(valutazione di impatto della regolamentazione)»;»

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 7, comma 1** – a meno che non si voglia delegare il Governo ad adottare un testo unico meramente compilativo – si integri la disposizione di delega ivi contenuta quanto meno indicando *per relationem* i principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'elaborazione del testo unico, ad esempio richiamando, oltre che l'articolo 31 (recante Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea), anche l'articolo 32 (rubricato: Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea) della legge n. 234 del 2012; [\[torna su\]](#)
- 2) al medesimo **articolo 7, comma 1**, si provveda altresì a individuare più chiaramente il *dies a quo* per la decorrenza del termine dei dodici mesi fissato per l'esercizio della delega per l'adozione del testo unico, fissandolo, ad esempio e sulla base di quanto detto in premessa, al 18 luglio 2018; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, si dovrebbero **collocare in un unico contesto normativo** le disposizioni contenute all'articolo 5 e quelle di cui all'articolo 12 della legge di delegazione europea n. 96 del 2013, in attuazione del quale è già stato adottato uno schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 55) attualmente all'esame parlamentare, all'uopo riformulando l'articolo 5 in oggetto in termini di novella all'articolo 12 della richiamata legge n. 96 del 2013; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 2) in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono **rinvii normativi imprecisi**, si dovrebbe specificare la normativa oggetto del rinvio [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|---------|-------------------------|------------------------|----------------------------|
| 0032 | AC 1864 | ddl Gov | Legge europea 2013-bis | 30/01/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 1 Osservazione | |
| 1 – Legge europea: contenuto proprio. Contenuto disomogeneo con finalità univoca (non presente nel parere) | <p>Ai contenuti propri della legge europea (articolo 30, comma 3, legge n. 234/2012) non appaiono riconducibili le due disposizioni di delega al Governo contenute agli articoli 11 e 16.</p> <p>Condizione 1</p> |
| 2 – Modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| 3 – Delegificazione spuria | <p>Si prevede un decreto ministeriale in luogo di un regolamento di delegificazione a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 2</p> |
| 4 – AIR e ATN | <p>ATN presente, AIR assente. Reca l'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR, con la giustificazione che "<i>nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate...</i>".</p> |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Legge n. 234/2012. Articolo 17, comma 2, legge n. 400/1988.

1 – **Premessa**: «il disegno di legge, che si compone di 25 articoli, reca un contenuto in gran parte corrispondente al **modello delineato dalla legge n. 234 del 2012** – che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 – e contiene, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 30, comma 3, della succitata legge n. 234 del 2012, **norme di immediata applicazione del diritto europeo**, anche per far fronte alle procedure di infrazione ed al contenzioso, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi; ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, **non appaiono invece riconducibili le due disposizioni di delega al Governo contenute agli articoli 11 e 16**, in materia, rispettivamente, di riordino della normativa in tema di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore delle navi da pesca e in materia di inquinamento acustico, che, in base all'articolo 30, comma 2, della richiamata legge n. 234, dovrebbero invece essere inserite nell'ambito della legge di delegazione europea;» (**conseguente condizione**);

2 – **Premessa**: «il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il disegno di legge incide su di esso mediante **modifiche non testuali**, si riscontrano invece

all'articolo 8, comma 1 – che esclude in via non testuale dall'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012, sia le entrate che costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio dell'Unione europea, sia l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione – nonché **all'articolo 19, commi da 1 a 9**, che integra in maniera non testuale la disciplina relativa all'Autorità per l'energia elettrica e il gas di cui agli articoli 2 e 3 della legge 14 novembre 1995, n. 481, la cui denominazione è stata peraltro integrata, con il riferimento al settore idrico, dall'articolo 13, comma 13, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 («Destinazione Italia»), all'esame della Camera in prima lettura; »; ([conseguente osservazione](#));

3 – [Premessa](#): «il disegno di legge, **all'articolo 15, comma 1, lettere d) ed e)**, in combinato disposto con i commi 3 e 4, con riguardo ai progetti da sottoporre a valutazione ambientale strategica, novella l'articolo 6 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice dell'ambiente), delineando – in luogo dell'attuale disciplina, che risulta parzialmente cedevole a fronte di diverse normative regionali e delle province autonome – 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. Infatti, la citata lettera d) demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, la definizione di criteri e soglie per l'assoggettamento a valutazione ambientale strategica di ciascuna tipologia di progetto prevista nell'allegato IV. Con riguardo alla disciplina dei progetti ricadenti, anche parzialmente, nelle aree protette, il **comma 3** stabilisce poi che le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 8, del citato codice cessino di applicarsi dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale, mentre il **comma 4** dispone infine che le modifiche introdotte dal comma 1, lettera c), al comma 6 dell'articolo 6 del codice, si applichino, specularmente, dall'entrata in vigore del citato decreto ministeriale;» ([conseguente condizione](#));

4 – [Premessa](#): «il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e **reca in allegato l'esonero** dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che: “*Nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate, coerenti con le osservazioni e le specifiche richieste di modifica delle disposizioni nazionali rappresentate dalla Commissione europea. [...]*” e che, “*Successivamente*

all'entrata in vigore della legge, si potrà procedere allo svolgimento della VIR [verifica di impatto della regolamentazione] sulle normative oggetto di modifica, con specifica considerazione degli effetti derivanti dalle misure anti infrazione»;».

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità del contenuto:

1) per quanto detto in premessa, si trasferiscano i contenuti degli **articoli 11 e 16** – che, recando due disposizioni di delega al Governo non appaiono riconducibili ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 – nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea per il secondo semestre (C. 1836), anch'esso attualmente all'esame della Camera dei deputati, eventualmente procedendo, con l'occasione, ad individuare, in relazione alla delega di cui all'articolo 16, principi e criteri direttivi che siano maggiormente differenziati rispetto all'oggetto della delega, avendo particolare riguardo alle disposizioni di carattere sanzionatorio; [\[torna su\]](#)

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

2) per quanto detto in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'**articolo 15, comma 1, lettere d) ed e)**, in combinato disposto con i **commi 3 e 4**, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare le disposizioni contenute agli **articoli 8, comma 1, e 19, commi da 1 a 9**, in termini di novella, rispettivamente, all'articolo 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012, e agli articoli 2 e seguenti della legge 14 novembre 1995, n. 481. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|---------------------------|------------------|----------------------------|
| 0033 | 2012 | DL 4/2014 | Rientro capitali | 06/02/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|--|
| Premessa | |
| Rilevi: 3 Condizioni, 3 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto parzialmente omogeneo | <p>Agli ambiti materiali del provvedimento non risultano riconducibili le disposizioni contenute all'articolo 3, commi 5, 6 e 7.</p> <p>Condizione 1</p> |
| 2 – Modifiche non testuali | <p>Disposizioni che incidono, estendono l'ambito applicativo o fanno sistema con norme vigenti, in modo non testuale.</p> <p>Osservazione 2</p> |
| 3 – Modifiche a norme di recente approvazione | <p>Modifiche di disposizioni contenute nella legge di stabilità 2014.</p> |
| 4 – Norme formulate in termini di interpretazione autentica | <p>Richiamo allo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000).</p> <p>Osservazione 3</p> |
| 5 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | <p>Disposizione che agisce "nelle more" delle procedure per la dichiarazione di stato d'emergenza, nel frattempo intervenuta.</p> <p>Condizione 2</p> |

| | |
|---|--|
| <p><u>6</u> – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Previsione di un DPCM, atto di natura politica, in luogo di un atto di fonte secondaria, quale un regolamento ministeriale.</p> <p>Osservazione 1</p> |
| <p><u>7</u> – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Si affida ad una fonte subordinata l'individuazione di disposizioni di legge derogabili da parte di un soggetto delegato.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p><u>8</u> – AIR e ATN</p> | <p>Assenti. Tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR.</p> |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

Statuto del contribuente (legge n. 212/2000).

1 – **Premessa:** «il decreto-legge reca un complesso di interventi che incidono sulla materia tributaria, introducendo norme in tema di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale (articolo 1), in materia tributaria e contributiva (articolo 2) e in materia di adempimenti tributari e contributivi conseguenti all'evento alluvionale del 17 gennaio 2014 nella regione Emilia Romagna (articolo 3); gli articoli 4 e 5 intervengono infine, rispettivamente, in tema di copertura finanziaria e di entrata in vigore; **a tali ambiti materiali non risultano invece riconducibili le disposizioni, contenute ai commi 5, 6 e 7 dell'articolo 3**, che intervengono, rispettivamente, in tema di classificazione dei rifiuti nelle zone colpite dall'alluvione del gennaio 2014, di poteri del Commissario delegato al ripristino

della viabilità nelle strade interrotte o danneggiate per gli eventi alluvionali occorsi in Sardegna lo scorso novembre, e di trattamento economico del personale impiegato nella protezione civile, le quali, pur trovando menzione nella rubrica dell'articolo, non risultano contemplate né nell'intestazione né nel preambolo del decreto-legge;» ([consequente condizione](#));

2 – [Premessa](#): «nel procedere a numerose modifiche della disciplina in vigore, il provvedimento in esame effettua generalmente gli opportuni coordinamenti con il previgente tessuto normativo, ricorrendo alla tecnica della novellazione; un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante **modifiche non testuali**, si registra invece **all'articolo 1, comma 2**, che incide in via non testuale sull'ambito di applicazione delle novelle recate dal comma 1 del medesimo articolo al decreto-legge n. 167 del 1990, in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero; **all'articolo 1, comma 3, lettera b)**, che amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 346, lettera e), della legge n. 244 del 2007, in materia di assunzioni nell'Agenzia delle dogane e **all'articolo 2, comma 3**, che, nell'intervenire in materia di riduzione dei premi e dei contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, fa sistema con le previsioni dell'articolo 1, comma 128, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;» ([consequente osservazione](#));

3 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 1**, e **all'articolo 3, comma 6**, che – rispettivamente – modificano in più punti ed integrano la recente legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) **interviene su leggi di recentissima approvazione**, integrando così una modalità di produzione normativa, che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente;»

4 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 4**, reca una disposizione in materia di tributi applicabili alle stazioni radioelettriche avente la forma di **norma di interpretazione autentica**, che dovrebbe essere riformulata in termini di novella, anche tenuto conto che, intervenendo **in materia tributaria**, a norma del combinato disposto dell'articolo 1, comma 2, e dell'articolo 3, comma 1, dello **statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212)**, non potrebbe comunque produrre effetti *ex tunc* (l'articolo 1, comma 2, della succitata legge

recita infatti: “L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica”; il successivo articolo 3, comma 1, dispone invece che: “Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, 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”); » ([consequente osservazione](#));

5 – [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 3, comma 1**, con riguardo agli eccezionali eventi alluvionali occorsi nel territorio della provincia di Modena nei giorni dal 17 al 19 gennaio 2014, interviene “Nelle more della procedura volta alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225”. Essendo nel frattempo intervenuta, in data 31 gennaio 2014, la delibera del Consiglio dei ministri con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza e tenuto conto che il successivo comma 5, nell'affidare competenze derogatorie dell'ordinamento al Presidente della Regione Emilia Romagna in tema di smaltimento dei rifiuti causati dall'alluvione, sembrerebbe presupporre, non solo la dichiarazione dello stato di emergenza, ma anche la nomina del Presidente a Commissario straordinario del Governo per l'alluvione, appare necessario che la norma provveda a specificare che il Presidente della Regione Emilia Romagna è chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario, eventualmente demandando a successivo decreto del Presidente della Repubblica il compito di specificare i poteri allo stesso assegnati e la relativa durata in carica, oppure provvedendovi con la stessa disposizione in commento;» ([consequente condizione](#));

6 - [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 1, comma 2**, prevede l'adozione di un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, cui si affida il compito di stabilire criteri e modalità di ripartizione delle somme agli enti beneficiari delle disponibilità affluite al bilancio dello Stato a norma del medesimo comma, in luogo di un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, demandando così ad **un atto di natura politica** la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria (avente la forma del regolamento ministeriale); » ([consequente osservazione](#));

7 - [Premessa](#): «**all'articolo 3, comma 6**, nell'assegnare al Presidente della società ANAS Spa, nella sua qualità di Commissario delegato al ripristino della viabilità nelle strade statali e provinciali interrotte o danneggiate per gli eventi alluvionali occorsi in Sardegna nel mese di novembre del 2013, poteri, anche

derogatori dell'ordinamento, “definiti con ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni”, reca una disposizione di cui andrebbe valutata la **coerenza con il sistema delle fonti del diritto**, laddove affida **ad una fonte sotto ordinata alla legge il compito di individuare le disposizioni di legge derogabili** da parte del Commissario delegato; » ([conseguente condizione](#));

8 – **Premessa:** «il disegno di legge 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;»;

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) per quanto detto in premessa e tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, si sopprimano le disposizioni contenute **all'articolo 3, commi 5, 6 e 7**, le quali appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto; [\[torna su\]](#)

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

2) per quanto detto in premessa, si provveda ad integrare la disposizione contenuta **all'articolo 3, comma 5**, ove non si intenda sopprimerla, specificando che il Presidente della Regione Emilia Romagna è chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario straordinario per l'alluvione occorsa nel territorio della provincia di Modena nel mese di gennaio 2014, eventualmente demandando a successivo decreto del Presidente della Repubblica il compito di specificare i poteri allo stesso assegnati e la relativa durata in carica, oppure provvedendovi direttamente e nel contempo indicando nel dettaglio le norme in materia di rifiuti cui questi è autorizzato a derogare; [\[torna su\]](#)

3) **all'articolo 3, comma 6**, che, con disposizione di dubbia coerenza con il sistema delle fonti, assegna al Presidente della società ANAS Spa poteri, anche derogatori dell'ordinamento, «definiti con ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile», si provveda – nel caso di mancato accoglimento della condizione soppressiva del comma – ad integrare la disposizione in questione, individuando le disposizioni di legge derogabili da parte del Commissario delegato; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 2**, si dovrebbe prevedere, in luogo di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'adozione di un regolamento ministeriale (decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze); [\[torna su\]](#)
- 2) per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni contenute **all'articolo 1, comma 2, all'articolo 1, comma 3, lettera b)**, e **all'articolo 2, comma 3**; [\[torna su\]](#)
- 3) **all'articolo 2, comma 4**, si dovrebbe riformulare la disposizione di interpretazione autentica ivi contenuta in termini di novella all'articolo 160 del Codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|---------------|----------------------------|
| 0034 | 2027 | DL 150/2013 | Milleproroghe | 06/02/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|--|
| Premessa | |
| Rilevi: 4 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto disomogeneo con finalità univoca | Disposizioni che intervengono fisiologicamente su numerosi ambiti materiali, data la natura particolare del provvedimento, che ha la funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti. Condizione 1 |
| 2 – Limiti di contenuto dei decreti-legge | Reca disposizioni introdotte durante l'esame di un decreto-legge non convertito in legge ed anche disposizioni che ne riproducono il testo originario: nel preambolo non risultano indicati i nuovi motivi di necessità ed urgenza che ne hanno determinato la reiterazione. |
| 3 – Modifiche non testuali | Osservazione 1 |
| 4 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Proroga di un termine per l'adozione di un DPCM, nonostante una norma successiva abbia superato la necessità di tale adempimento. Osservazione 2 |

| | |
|---|---|
| <p>5 – Stratificazione normativa</p> | <p>Interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi recenti, di una molteplicità di interventi normativi.</p> |
| <p>6 – Immediata applicazione</p> | <p>Disposizioni i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato nel tempo rispetto alla loro entrata in vigore. Richiamo all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988.</p> |
| <p>7 – Efficacia retroattiva delle disposizioni</p> | |
| <p>8 – Proroga di disposizioni transitorie</p> | <p>Disposizioni di carattere temporaneo di cui andrebbe valutata la trasformazione a regime, data la loro risalente applicazione ininterrotta.</p> <p>Osservazione 3 Raccomandazione 1</p> |
| <p>9 – Efficacia temporale</p> | <p>Proroga del termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| <p>10 – Proroga di disposizioni rimaste inattuate</p> | <p>Proroghe di termini per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti, le quali non hanno mai trovato attuazione.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| <p>11 – Efficacia temporale</p> | <p>Proroga di disposizioni aventi carattere derogatorio.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |

| | |
|---|---|
| <p>12 – Efficacia temporale</p> | <p>Proroghe di regimi derogatori relativi a gestioni commissariali.</p> <p>Raccomandazione 1</p> |
| <p>13 – Portata normativa</p> | <p>Proroga di termini condizionata all'espressione del parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari.</p> <p>Osservazione 4</p> |
| <p>14 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate</p> | <p>Proroghe di termini che incidono in maniera non testuale su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato. Richiamo alla Circolare, punto 3, lettera e).</p> <p>Condizione 4</p> |
| <p>15 – Delegificazione spuria</p> | <p>Proroga della deroga, prevista dall'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95/2012, al procedimento ordinario per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri, quale prevista dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988.</p> <p>Condizione 2</p> |
| <p>15-bis – Coerente utilizzo delle fonti normative</p> | <p>Si attribuisce ad un atto di natura politica, quale un DPCM, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da riserva di legge (articolo 95, terzo comma, della Costituzione).</p> <p>Condizione 3</p> |
| <p>16 – AIR e ATN</p> | <p>Assenti. Assente anche l'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR, prevista dall'articolo 9 del DPCM n. 170/2008.</p> |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

R - Raccomandazione

Riferimenti

Articolo 17, comma 4-bis, e articolo 15, comma 3, della L. n. 400/1988; articolo 9, DPCM n. 170/2008; sentenze n. 22/2012, 171/2007 e 128/2008 della Corte Costituzionale.

1 – **Premessa**: «il provvedimento, che si compone di diciassette articoli, tre dei quali inseriti nel corso dell'esame al Senato, reca **disposizioni che intervengono**, come fisiologicamente accade per i decreti-legge così detti “mille proroghe”, **su numerosi ambiti materiali**, ma che risultano legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori; fanno eccezione le disposizioni contenute **all'articolo 6, commi 4 e 5**, che intervengono in tema di progetto bandiera “Super B Factory”; **all'articolo 8, comma 2**, che reca un finanziamento in favore della società Italia Lavoro S.p.a., **all'articolo 9, comma 9**, che interviene sul finanziamento delle spese di avvio dei fondi di previdenza complementare dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche; **all'articolo 9, comma 13**, che interviene nelle more del perfezionamento della revisione delle strutture organizzative dei ministeri; **all'articolo 9, comma 14**, che dispone, con norma di carattere sostanziale, l'equipollenza tra l'esame di idoneità professionale previsto dal decreto legislativo n. 39 del 2010 e l'esame per l'iscrizione all'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili; in proposito, si ricorda che la **Corte Costituzionale**, nella **sentenza n. 22 del 2012**, richiamando al riguardo 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 all'intestazione del decreto e al preambolo;» (**conseguente condizione**)

2 – **Premessa:** «il decreto-legge, in aggiunta a **disposizioni che riprendono i contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del decreto n. 126 del 2013, non convertito in legge** (contenute all'articolo 1, comma 14, all'articolo 6, commi 4, 5 e 6, all'articolo 9, commi 7, 8, 10, 11, 12 e 13, e all'articolo 11, commi 1 e 2), reca altresì **disposizioni riproduttive di norme presenti nel testo del succitato decreto-legge come licenziato dal Consiglio dei ministri:** si tratta, in particolare, dell'**articolo 8, comma 2**, sul finanziamento di Italia Lavoro S.p.A, che riprende i contenuti dell'articolo 2, comma 17, e dell'**articolo 9, comma 15**, sulla Carta acquisti, che riprende i contenuti dell'articolo 2, commi 7 e 8; in relazione a tali ultime disposizioni, si osserva che **nel preambolo del decreto-legge non risultano indicati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione**, ancorché, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al divieto di reiterazione dei decreti-legge. Va tuttavia segnalato, come anche ricordato dal Capo dello Stato, da ultimo, con lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere lo scorso 27 dicembre (proprio in relazione alla mancata conversione del decreto-legge n. 126 del 2013), che, ove ad una richiesta di riesame dei contenuti di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica ovvero all'impossibilità di procedere alla sua conversione a causa dei rilievi avanzati dallo stesso, ne consegua la decadenza, potrebbe procedersi comunque ad una parziale reiterazione dei contenuti del provvedimento decaduto, purché essa tenga conto dei motivi posti alla base della **richiesta avanzata dal Capo dello Stato;**»;

3 – **Premessa:** «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**. Numerosi interventi di proroga o differimento di termini (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, commi 5, 6, 9, 13 e 14; l'articolo 2, commi 2-ter, 3, 5 e 8; l'articolo 3, commi 1 e 1-bis; l'articolo 3-bis, comma 1; l'articolo 4, commi 3, 7, 8, 8-ter e 8-quater; l'articolo 6, comma 6-bis; l'articolo 8, commi 2 e 2-bis; l'articolo 9, commi 7, 8-bis, 9, 12 e 15-ter; l'articolo 10, comma 1; l'articolo 11, comma 1; l'articolo 13, comma 1) vengono infatti disposti senza novellare il termine precedentemente previsto, talora integrando la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale;» (**conseguente osservazione**)

4 – **Premessa:** «un ulteriore **difetto di coordinamento** con l'ordinamento vigente si rinviene all'**articolo 1, comma 9**, che dispone la proroga al 30 giugno 2014 del termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale ridefinire, per il triennio 2014-2016, la disciplina per l'individuazione della misura delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e per il conferimento di contratti di ricerca a tempo determinato nelle università a norma dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 49 del 2012. Poiché in materia è successivamente intervenuto l'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha disposto che, a decorrere dal 2012, all'attribuzione del contingente di assunzioni spettante a ciascuna università si provveda con decreto ministeriale, la necessità di prorogare il termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sembrerebbe dunque superata;» (**conseguente osservazione**)

5 – **Premessa:** «il provvedimento interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda **stratificazione normativa**, accrescendo la profonda instabilità delle normative di riferimento; ad esempio, **all'articolo 13, comma 2**, in materia di servizi pubblici locali, attribuisce poteri sostitutivi ai Prefetti in merito all'obbligo di effettuare adempimenti conformi alla normativa comunitaria, per quel che riguarda la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014. Tali previsioni integrano, peraltro in maniera non testuale, un comparto normativo caratterizzato da **una continua successione di provvedimenti normativi**, a partire dall'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, cui si sono intrecciati, in tempi recenti, un *referendum* popolare e quattro sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato illegittime talune previsioni in materia;»

6 – **Premessa:** «il provvedimento reca alcune **norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato nel tempo rispetto alla loro entrata in vigore**, in quanto prorogano termini che risultano assai lontani dalla scadenza (si vedano **l'articolo 1, comma 11, lettere a), b) e b-bis**), che proroga termini la cui scadenza è prevista per il 2015, e **l'articolo 3-bis, comma 1**, che proroga termini in materia di giustizia destinati a scadere il 13 settembre 2015); in relazione alle succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'**articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, della "**immediata applicabilità**" delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;»

7 – **Premessa:** «il decreto-legge interviene in più punti, con **efficacia retroattiva**, a **differire termini scaduti**; ciò si riscontra, ad esempio, **all'articolo 1, comma 2**, che differisce un termine in materia di disciplina applicabile al personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, collocato in posizione di comando o fuori ruolo, venuto a scadenza il 31 dicembre 2012; **all'articolo 3, comma 1-bis**, che differisce ulteriormente il termine per l'operatività della centrale di committenza unica per i piccoli comuni, facendo nel contempo salvi i bandi e gli avvisi di gara nel frattempo pubblicati; **all'articolo 3, comma 2**, che differisce un termine scaduto al 31 dicembre 2012, in materia di impiego delle guardie giurate a bordo delle navi predisposte per la difesa da atti di pirateria; **all'articolo 3, comma 4**, che differisce al 31 dicembre 2014 il termine, scaduto il 31 dicembre 2012, per il mantenimento delle risorse finanziarie per l'istituzione degli uffici periferici dello Stato ed assegnate alle contabilità speciali, intestate ai commissari di alcune province; **all'articolo 4, comma 2**, che differisce un termine, più volte prorogato e venuto a scadenza il 31 dicembre 2012, in materia di diritti aeroportuali; **all'articolo 5, comma 1**, che differisce al 1° luglio 2014 il termine, scaduto il 1° gennaio 2013, in materia di produzione della «mozzarella di bufala campana»; **all'articolo 7, comma 1**, che interviene in via retroattiva sulla data di entrata in vigore (fissata al 1° gennaio 2013) del nuovo metodo volto a sostituire l'attuale sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco, differendola al 1° gennaio 2015; **all'articolo 7, comma 1-bis**, che differisce dal 31 maggio 2013 al 30 giugno 2014 il termine per l'aggiornamento del nomenclatore tariffario per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché **all'articolo 9, comma 15-ter**, che differisce ulteriormente e in via non testuale il termine, previsto dall'articolo 6-bis, comma 1, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 63 del 2006, e scaduto al 1° gennaio 2013, in materia di procedure di acquisizione, da parte delle stazioni appaltanti, della documentazione comprovante il possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di gara;»;

8 - **Premessa:** «il decreto-legge reca altresì **disposizioni di carattere temporaneo di cui andrebbe valutata la trasformazione a regime**, in quanto, a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente da numerosi anni. Ad esempio, il già richiamato **articolo 1, comma 11, lettere a) e b)**, in materia di avanzamento al grado di colonnello e di colonnello del Corpo della Guardia di finanza, proroga al 2018 l'applicazione di regimi transitori in vigore sin dal 2002, mentre **l'articolo 3, comma 1**, proroga in maniera non testuale, per l'anno 2014, l'applicazione di disposizioni transitorie in materia di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali e di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio (articolo 1, comma 1-bis del decreto-legge 30 dicembre 2004,

n. 314), in vigore dal 2005;»; ([conseguente osservazione](#)); ([conseguente raccomandazione](#));

9 - [Premessa](#): «il decreto-legge **proroga inoltre in più punti il termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni** (si vedano, ad esempio, **l'articolo 2-bis** che, in attesa di una riforma organica della magistratura onoraria, proroga di un ulteriore anno il mandato dei giudici onorari di tribunale, dei vice procuratori onorari e dei giudici di pace “*comunque non oltre il 31 dicembre 2015*” ed integrando **una catena di proroghe** intervenute, con cadenza pressoché annuale, sin dal 2003; **l'articolo 4, comma 7**, che prevede l'ulteriore proroga, per un periodo non superiore a dodici mesi, della durata della vita tecnica complessiva degli impianti funiviari, previa verifica degli organi di controllo, fissata da un decreto ministeriale in data 2 gennaio 1985 e poi più volte prorogata; **l'articolo 10, comma 1**, che proroga, in maniera non testuale, la decorrenza della disciplina recata dall'articolo 6, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, in materia di rifiuti non ammessi in discarica, che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 1o gennaio 2007; si veda, infine, **l'articolo 11, comma 1**, che proroga al 31 dicembre 2014 il termine – originariamente fissato al 31 dicembre 1999 per alcune prescrizioni ed al 2002 per le rimanenti prescrizioni – di adeguamento alla normativa di prevenzione degli incendi per le strutture ricettive turistico - alberghiere con oltre 25 posti letto);» ([conseguente raccomandazione](#));

10 - [Premessa](#): «altre disposizioni intervengono poi a **prorogare il termine per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti che, conseguentemente, pur vigendo da tempo, non hanno mai trovato attuazione**. In proposito, si vedano, ad esempio, **l'articolo 4, comma 1**, che novella l'articolo 15, comma 3-*quinquies*, del decreto-legge n. 216 del 2011, differendo dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2014 il termine per l'emanazione del regolamento ministeriale recante la disciplina dei corsi di formazione per gli addetti al salvamento acquatico; **l'articolo 4, comma 2**, che novella l'articolo 21-bis, comma 1, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 248 del 2007, differendo dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2014 il termine per l'adozione dei decreti riguardanti l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali previsti dall'articolo 10, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; **l'articolo 7, comma 1-bis**, che differisce dal 31 maggio 2013 al 30 giugno 2014 il termine per l'aggiornamento del nomenclatore tariffario di cui all'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Ministro della sanità 27 agosto 1999, n. 332; **l'articolo 8, comma 2-bis**, che agisce nelle more dell'adeguamento (per il quale non è previsto alcun termine) della disciplina dei fondi di solidarietà, da operare, a norma dell'articolo 3, comma 42, della legge n. 92 del 2012, con “*decreto non*

regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi collettivi e contratti collettivi, da stipulare tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale” e l'articolo 9, comma 15, che interviene “nelle more dell'espletamento della procedura di gara per l'individuazione del gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi”, il cui bando è stato pubblicato sul sito internet della Consip il 17 ottobre 2013, nel frattempo prorogando il contratto in essere “fino al perfezionamento del contratto con il nuovo gestore”;» ([conseguente raccomandazione](#));

11 - **Premessa:** «alcune disposizioni intervengono inoltre a **prorogare disposizioni aventi carattere derogatorio**. A titolo esemplificativo, **all'articolo 1, il comma 1**, in materia di qualifiche dei Vigili del fuoco, differisce l'applicazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 79 del 2012, che derogano alle procedure ordinarie di accesso alle qualifiche stesse; il comma 5 proroga la deroga al blocco del *turn over* in ambito pubblico; **all'articolo 2, il comma 6** proroga l'autorizzazione all'impiego di personale militare per la sicurezza del territorio del Comune dell'Aquila, concessa dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2009 n. 3754, in deroga all'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 92 del 2008; **all'articolo 9, il comma 3** proroga al 31 dicembre 2014 la disciplina derogatoria disposta dall'articolo 8, comma 30, del decreto-legge n. 201 del 2011, concernente il regime di opponibilità della cessione del credito, quale garanzia da fornire alla Banca d'Italia per finanziamenti alle banche; **il comma 10** proroga a tutto il 2015 la possibilità per le amministrazioni centrali di procedere, con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, alla rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, in deroga a quanto previsto in materia di flessibilità delle dotazioni di bilancio dall'articolo 23 della legge di contabilità pubblica (legge n. 196 del 2009); **all'articolo 13, il comma 1**, in materia di servizi pubblici locali, in deroga alle disposizioni dell'articolo 34, comma 21, del decreto-legge n. 179 del 2012, che richiede agli enti che hanno affidato servizi pubblici locali non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea di adeguarsi entro il termine del 31 dicembre 2013, proroga tale termine fino al 31 dicembre 2014;» ([conseguente raccomandazione](#));

12 - **Premessa:** «né mancano **proroghe di regimi derogatori relativi a gestioni commissariali**, in vigore anche da vent'anni (si vedano **l'articolo 4, comma 2-bis**, che proroga nuovamente la gestione commissariale della Galleria Pavoncelli, in essere sin dal 1998, mentre **l'articolo 10, comma 3-bis**, proroga di un anno la durata della disciplina emergenziale nel settore della tutela delle

acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione in atto nel territorio della Regione Puglia, conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza avvenuta nel 1994);» ([conseguente raccomandazione](#));

13 - [Premessa](#): «**all'articolo 2, comma 2-bis**, [il provvedimento] **condiziona la durata della proroga di talune norme**, disposta dal comma 2, **all'espressione favorevole delle competenti Commissioni parlamentari** “*su una relazione recante il rendiconto dell'attività svolta e dei finanziamenti utilizzati che il commissario ad acta [per la definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali conseguenti al terremoto che ha colpito nell'autunno del 1980 le aree della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria] deve presentare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”, prevedendo che, qualora le Commissioni non si pronuncino favorevolmente, il comma 2 cessa di avere efficacia anticipatamente;» ([conseguente osservazione](#));

14 - [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 1** (che proroga in maniera non testuale gli effetti dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3998 del 20 gennaio 2012 e le disposizioni di cui all'articolo 2 dell'ordinanza n. 4023 del 15 maggio 2012, relative alle operazioni di rimozione del relitto della nave Costa Concordia) e **all'articolo 4, comma 6** (che proroga il termine stabilito dall'articolo 357, comma 27, del Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”), **incide in via non testuale su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato**; tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “*un diverso grado di «resistenza» ad interventi modificativi successivi*” [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001];» ([conseguente condizione](#))

15 - [Premessa](#): «il provvedimento, **all'articolo 1, comma 6**, proroga ulteriormente i termini per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri previsti dall'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95 del 2012, da adottare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed in deroga dunque al procedimento ordinario stabilito dall'**articolo 17, comma 4-bis, della**

legge n. 400 del 1988 (nonché dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999), entro il 31 dicembre 2013.»; ([conseguente condizione](#))

15-bis - **Premessa:** «l'**articolo 1, comma 6**, consente ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in oggetto di derogare “*alla disciplina legislativa vigente concernente le strutture di primo livello di ciascun Ministero, nel rispetto delle disposizioni generali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*” e stabilisce che il termine del 31 dicembre 2013 si intende comunque rispettato ove gli schemi relativi ai citati regolamenti siano stati trasmessi entro tale data al Ministro per la pubblica amministrazione. Con riguardo alle suddette previsioni – che **agiscono su un regime derogatorio rispetto al sistema delle fonti**, prorogando il termine per l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di regolamenti di delegificazione – si osserva che esse attribuiscono ad **un atto di natura politica quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di derogare a fonti di rango primario**, in una materia peraltro coperta da **riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione**, ai sensi del quale “*la legge [...] determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri*” e che l'adempimento cui si riferiscono ai fini dell'applicazione della proroga è un atto interno al procedimento di adozione dei suddetti decreti, non soggetto a pubblicità e dunque non verificabile;»; ([conseguente condizione](#))

16 - **Premessa:** «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**), senza che nella relazione di accompagnamento sia allegata l'esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;»

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

- 1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, si sopprimano le disposizioni di cui **all'articolo 6, commi 4 e 5; 8, comma 2; 9, commi 9, 13 e 14**, che, non essendo volte a prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo; ([torna su](#))

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

2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 6, primo periodo**, laddove dispone che il termine del 31 dicembre 2013, previsto per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri previsti dall'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95 del 2012, si intende comunque rispettato ove gli schemi relativi ai citati regolamenti siano stati trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e posticipa il termine per la effettiva adozione al 28 febbraio 2014, si riformuli la disposizione in questione nel senso di prorogare il termine finale di adozione dei decreti, tenuto conto che l'adempimento cui si riferiscono ai fini dell'applicazione della proroga è un atto interno al relativo procedimento di adozione, non soggetto a pubblicità e dunque non verificabile; [\[torna su\]](#)

3) al medesimo **comma 6 dell'articolo 1**, si sopprima altresì la disposizione contenuta al terzo periodo, tenuto conto che essa assegna ad un atto di natura politica, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione; [\[torna su\]](#)

4) sia valutata la soppressione, nella parte in cui incidono su norme contenute in fonti subordinate, delle disposizioni contenute **all'articolo 2, comma 1, e all'articolo 4, comma 6**, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerle – si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti subordinate mediante atti aventi la medesima forza. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni indicate in premessa che **incidono in via non testuale** su previgenti disposizioni legislative al fine di prorogare o differire termini da esse previsti; [\[torna su\]](#)

2) per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare la portata normativa dell'**articolo 1, comma 9**, che dispone la proroga del termine per l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 9 del 2012, ancorché il successivo decreto-legge n. 95 del 2012 sembrerebbe aver superato la necessità di tale adempimento; [\[torna su\]](#)

3) per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare se le disposizioni contenute **all'articolo 1, comma 11, lettere a) e b)**, e **all'articolo 3, comma 1**, debbano mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere

soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime; [\[torna su\]](#)

4) **all'articolo 2, comma 2-bis**, che condiziona la proroga di alcuni termini indicati al comma 2 del medesimo articolo ad un parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari, si dovrebbe valutare la portata normativa della disposizione che, da un lato, determina incertezza circa l'efficacia temporale delle proroghe disposte dal comma 2, e, dall'altro, condiziona la proroga al 31 dicembre 2014 all'identico pronunciamento da parte delle Commissioni competenti delle due Camere, che, in ipotesi, potrebbe non intervenire; [\[torna su\]](#)

Raccomandazione:

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

1) come più volte ribadito dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore di **introdurre interventi stabili e a regime**, evitando il ricorso sistematico a una **legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe**, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| 0035 | 2096 | DL 149/2013 | Finanziamento partiti politici | 19/02/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilevi: 5 Condizioni, 4 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto omogeneo | <p>Il decreto-legge riproduce sostanzialmente i contenuti dell'AC 1154, sul quale il Comitato si era espresso il 26 luglio 2013.</p> <p>Agli ambiti materiali del provvedimento non risultano riconducibili le disposizioni contenute all'articolo 11-<i>bis</i>.</p> <p>Condizione 1</p> |
| <u>2</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti e sovrapposizione normativa | <p>Difetti di coordinamento e sovrapposizioni con la normativa vigente, anche a causa di abrogazioni solo parziali.</p> <p>Condizione 5</p> |
| <u>3</u> – Modifiche non testuali a testi unici o codici. | <p>Modifiche non testuali di disposizioni contenute nel Testo Unico delle imposte sui redditi (DPR n. 917/1986), del quale vengono compromessi i caratteri di unitarietà ed organicità.</p> <p>Condizione 3</p> |
| <u>4</u> – Coordinamento con le fonti normative vigenti | <p>Modifiche non testuali e contemporanea abrogazione di disposizioni contenute nel Testo Unico delle imposte sui redditi (DPR n.</p> |

| | |
|---|--|
| | 917/1986). Condizione 3 |
| 5 – Modifiche non testuali | Modifiche non testuali anche di Codici e di Testi Unici Condizione 4 e Osservazione 1 |
| 6 – Coerente utilizzo delle fonti normative | Previsione di un DPCM “non regolamentare”, atto di natura politica, in luogo di un atto secondario, quale un regolamento ministeriale. Richiamo della sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale e della sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato. Condizione 2 |
| 7 – Coerente utilizzo delle fonti normative | Previsione di un atto atipico e transitorio (un provvedimento del direttore dell’Agenzia delle Entrate) “nelle more” del DPCM non regolamentare di cui al punto precedente. Condizione 2 |
| 8 – Adempimenti | Termini per l’emanazione di un decreto attuativo già scaduti. Osservazione 2 |
| 9 – Richiami normativi imprecisi o generici | Osservazione 3 |
| 10 – Coordinamento interno del testo | Definizioni non coincidenti, collocate in punti differenti del testo. Osservazione 4 |

| | |
|--------------------------------|----------|
| 11 - AIR e ATN | Assenti. |
|--------------------------------|----------|

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

Parere del Comitato per la legislazione sull'AC 1154, in data [26 luglio 2013](#); sentenza n. 116/2006 della Corte Costituzionale; sentenza n. 9/2012 del Consiglio di Stato.

1 – [Premessa](#): «[il provvedimento] reca un **contenuto omogeneo**, essendo volto, mediante l'introduzione di una disciplina organica ed innovativa, ad abolire i contributi pubblici ai partiti come attualmente disciplinati, sostituendoli con forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini, nonché con benefici di natura non monetaria e condizionando l'accesso a tali forme di benefici al rispetto dei requisiti di trasparenza e democrazia interna indicati dal medesimo decreto-legge, che prevede tra l'altro l'istituzione di un registro pubblico dei partiti politici e un regime di controllo dei loro rendiconti; **non risulta invece immediatamente riconducibile ai temi menzionati nel titolo e nel preambolo**, l'intervento, contenuto **all'articolo 11-bis** ed inserito in sede di esame parlamentare, volto ad escludere tutti i soggetti diversi dai partiti dall'assoggettamento all'imposta municipale aggiunta degli immobili da essi posseduti se destinati all'esercizio, con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive;» ([conseguente condizione](#));

2 – [Premessa](#): «il decreto-legge innova radicalmente la disciplina della contribuzione e del finanziamento ai partiti politici, superando la normativa

vigente, che viene tuttavia frequentemente richiamata e spesso adattata al nuovo regime, non sempre operando gli opportuni coordinamenti; tali **difetti di coordinamento** sembrano soltanto in parte superati dalle **abrogazioni** operate dall'articolo 14 e si riscontrano soprattutto in rapporto alla legge n. 96 del 2012 (e in particolar modo al suo articolo 9, di cui **l'articolo 14, comma 4, lettera f)**, abroga esclusivamente i commi da 8 a 21), alla quale il disegno di legge in titolo in numerosi casi si sovrappone; inoltre, pur provvedendo il disegno di legge – **all'articolo 14, commi 4 e 5** – ad abrogare espressamente le disposizioni ritenute incompatibili con la nuova disciplina, in taluni casi dispone abrogazioni che sembrano implicare anch'esse problemi di coordinamento con la normativa proposta. A titolo esemplificativo, problemi di coordinamento si riscontrano: **all'articolo 4, comma 1**, che, nell'attribuire una nuova denominazione alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti (ridenominata "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici"), non novella l'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96; **all'articolo 5, comma 2**, che, nel disciplinare la pubblicazione nei siti internet dei partiti e nel sito internet del Parlamento italiano di atti riferibili ai partiti, include tra gli stessi "la relazione del revisore o della società di revisione", ancorché l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012 non menzioni la facoltà dei partiti e movimenti politici di rivolgersi a revisori costituiti da persone fisiche, ma solo a società di revisione; **all'articolo 8, comma 1**, che – nel ribadire la competenza della Commissione prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge n. 96 del 2012 in ordine ai controlli sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti e dei relativi allegati, già attribuiti alla medesima Commissione dall'articolo 9, comma 4, della citata legge n. 96 del 2012 – richiama l'articolo 9, comma 7, della legge 96 del 2012, il quale, in materia di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nel sito internet dei partiti del rendiconto e dei relativi allegati, rimanda al comma 20, che disciplina tale obbligo individuando un termine per il suo adempimento, anche se lo stesso comma rientra tra le disposizioni oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 14, comma 4, lettera f); difetti di coordinamento si riscontrano infine **all'articolo 8, comma 2**, che fa sistema con il citato articolo 9 della legge n. 96 del 2012, ribadendo quanto già previsto dal comma 8 di tale articolo in ordine alla possibilità di sanare eventuali inottemperanze agli obblighi previsti dal medesimo articolo 9 entro la data del 31 ottobre di ciascun anno; » ([consequente condizione](#));

3 – **Premessa:** «ulteriori **difetti di coordinamento** si riscontrano in relazione al **testo unico** delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, nel quale viene abrogata (ad opera dell'**articolo 14, comma 5**) la disciplina ivi contenuta in materia di erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici, senza che gli **articoli 10 e 11**, che la riformano, siano

formulati in termini di novella, compromettendo così i caratteri di unitarietà ed organicità del succitato testo unico.» ([conseguente condizione](#));

4 – [Premessa](#): «il **comma 4-bis del citato articolo 11** richiama l'articolo 15, comma 1-*bis*, del testo unico, in realtà **modificandolo in maniera non testuale – ancorché esso venga contestualmente abrogato dall'articolo 14, comma 5** – al fine di prevederne l'applicazione con efficacia retroattiva, a partire dall'anno di imposta 2007. Peraltro, il citato comma 1-*bis*, nel testo novellato dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 96 del 2012, fa riferimento a due diverse percentuali di detrazione (il 24 per cento per il 2013 ed il 26 per cento per il 2014) senza che risulti chiaro quale sarebbe la percentuale applicabile con efficacia retroattiva e come sarebbe attivabile la maggiore detraibilità;» ([conseguente condizione](#));

5 – [Premessa](#): «problemi di **coordinamento con il tessuto normativo vigente** si registrano poi in ragione del fatto che la nuova normativa **non sempre interviene sulle preesistenti fonti normative in via testuale**. Ciò si riscontra, ad esempio, **all'articolo 5, comma 3**, il quale interviene, senza novellarlo, sull'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, in materia di pubblicità dei finanziamenti e contributi ai partiti politici; ([conseguente osservazione](#)); **all'articolo 13-bis**, che, introducendo una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010 (peraltro richiamato in modo impreciso dal comma 2) e, analogamente, **all'articolo 17-bis**, che amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, compromettendo in tal modo i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri del codice e del testo unico sopra citati; » ([conseguente condizione](#));

6 - [Premessa](#): «il decreto-legge, **all'articolo 12, comma 3**, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, prevede l'adozione, in luogo di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze (come disponeva il testo licenziato dal Consiglio dei ministri), di un “**decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze**”; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la **Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del**

2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come “*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*” e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del **Consiglio di Stato**, con **sentenza 4 maggio 2012, n. 9**, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: “*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di ‘fuga dal regolamento’ (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’, di natura non regolamentare*”» ([consequente condizione](#));

7 - [Premessa](#): «il successivo **comma 3-bis** [dell'articolo 12], inserito dal Senato, prevede che, nelle more dell'adozione del succitato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, taluni dei suoi contenuti siano anticipati “*In via transitoria, per il primo anno di applicazione delle disposizioni del presente articolo*”, da un **provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate**, demandando così ad un **atto atipico** il compito di anticipare i contenuti di un altro provvedimento applicativo (anch'esso atipico);» ([consequente condizione](#));

8 – [Premessa](#): «**all'articolo 16, il comma 3** dispone che le modalità attuative di quanto previsto dall'articolo stesso siano stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame: a termine scaduto (lo scorso 29 gennaio), il decreto attuativo non risulta tuttavia emanato;» ([consequente osservazione](#));

9 – [Premessa](#): «sul piano della corretta **formulazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 3, comma 4**, che prevede si applichino ai partiti politici: “*Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge e dallo statuto (...) le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia*”, e **all'articolo 13-bis, comma 2**, che richiama “*il rito abbreviato di cui all'articolo 119 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni*”, in luogo del “*rito abbreviato di cui all'articolo 119 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni*”, reca, rispettivamente, un richiamo normativo generico e un richiamo impreciso;» ([consequente osservazione](#));

10 – **Premessa:** «sul piano del **coordinamento interno al testo**, il decreto-legge reca due **definizioni** di partiti politici collocate in partizioni del testo molto distanti tra di loro (contenute **all'articolo 2**, rubricato genericamente “*Partiti*”, che al comma 1 ne dà una definizione di carattere più generale, e **all'articolo 18, comma 1**, che individua i partiti quali destinatari delle disposizioni del decreto-legge stesso) che sarebbe opportuno collocare nell'unico contesto rappresentato dall'articolo 2; inoltre, nell'ambito dell'**articolo 10**, mentre **i commi 4 e 5** fanno esclusivo riferimento all'autocertificazione dei requisiti previsti dal medesimo articolo per accedere alla contribuzione volontaria ed alla contribuzione indiretta, il **comma 6** si riferisce anche alla “trasmissione della documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti prescritti”;» (**conseguente osservazione**);

11 – **Premessa:** «il decreto-legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**); la relazione illustrativa del provvedimento in titolo **non motiva l'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR**, né dà conto in maniera sintetica dell'impatto del provvedimento, che pure ne riproduce un altro già approvato dalla Camera;»;

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

1) tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, si sopprima la disposizione contenuta **all'articolo 11-bis**, che risulta estranea rispetto alle materie oggetto del decreto-legge ed alle finalità perseguite; [\[torna su\]](#)

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

2) per le ragioni indicate in premessa, **all'articolo 12**, si ripristini il testo originario del comma 3 (che prevedeva l'adozione, in luogo dell'attuale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze) nel contempo sopprimendo il **comma 3-bis** (che prevede l'adozione di un altro atto atipico di natura transitoria nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), demandando così l'attuazione della normativa in materia di contribuzione indiretta ad un regolamento ministeriale, senza prevedere atti atipici ovvero di natura transitoria; [\[torna su\]](#)

3) dopo aver chiarito la portata applicativa del **comma 4-bis dell'articolo 11**, si riformulino le disposizioni contenute agli **articoli 10 e 11**, che introducono detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in favore dei partiti

politici, in termini di novella al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, allo scopo di non comprometterne i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un “codice” riferito ad un determinato settore disciplinare; [\[torna su\]](#)

4) per le medesime ragioni, **agli articoli 13-bis e 17-bis**, che intervengono in via non testuale, rispettivamente, sul codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, e sul testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, si riformolino le disposizioni in oggetto in termini di novella al codice e al testo unico sopra citati; [\[torna su\]](#)

5) per le ragioni indicate in premessa, previa verifica delle **abrogazioni disposte dall'articolo 14**, si provveda a dettare una organica disciplina in materia di trasparenza e controlli sui rendiconti dei partiti politici nell'ambito del provvedimento in esame, contestualmente abrogando l'intero articolo 9 della legge n. 96 del 2012; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

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

1) per le ragioni indicate in premessa, **all'articolo 5, comma 3**, si dovrebbe riformulare la disposizione ivi contenuta in termini di novella all'articolo 4 della legge n. 659 del 1981; [\[torna su\]](#)

2) **all'articolo 16, comma 3**, si dovrebbe differire il termine per l'adozione del decreto attuativo ivi previsto, essendo scaduto il termine per la relativa emanazione senza che si sia proceduto ad adottarlo; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

3) **all'articolo 3, comma 4**, si dovrebbe specificare la normativa alla quale la disposizione rinvia, mentre, all'articolo 13-bis, comma 2, si dovrebbe correggere il riferimento normativo impreciso ivi contenuto; [\[torna su\]](#)

4) per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di collocare la definizione di cui **all'articolo 18, comma 1**, nello stesso contesto dell'articolo 2, effettuando gli opportuni coordinamenti; si dovrebbe altresì provvedere al coordinamento interno **all'articolo 10, commi 4, 5 e 6** [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| 0036 | 2121 | <u>DL 151/2013</u> | Finanza enti locali ("salva-Roma") | <u>25/02/2014</u> |

NOTA: *decaduto*

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|--|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 2 Condizioni, 5 Osservazioni | |
| <u>1</u> – Contenuto complesso e articolato | Agli estesi ambiti materiali non appaiono riconducibili alcune disposizioni contenute all'articolo 1. Condizione 1 |
| <u>2</u> – Limiti di contenuto | Reiterazione di parti originarie e di parti introdotte nell'esame parlamentare del decreto-legge n. 126/2013, decaduto. Richiamo alla lettera del Capo dello Stato del 27/12/2013. |
| <u>3</u> – Stratificazione normativa | Assenza di coordinamento con le disposizioni vigenti in materia, già recentemente modificate più volte, con parziali contraddizioni, che rendono poco comprensibile il quadro normativo di riferimento. Osservazione 2 |
| <u>4</u> – Modifiche di norme di recente approvazione | Modifiche anche non testuali. Osservazione 1 |

| | |
|---|--|
| 5 – Disposizioni a carattere transitorio o temporaneo | |
| 6 – Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate: incidenza su fonti subordinate | Estensione dell'ambito temporale di applicazione di un decreto ministeriale. Richiamo al punto 3, lettera e), della Circolare. Condizione 2 |
| 7 – Formulazione del testo | Necessità di ulteriori specificazioni e ripetizione di disposizioni di identico tenore nel medesimo comma. Osservazione 4 |
| 7-bis – Formulazione del testo | Mancanza del soggetto in una frase. Osservazione 5 |
| 8 – Formulazione del testo: rubriche | Osservazione 3 |
| 9 - AIR e ATN | Assenti. Assente il riferimento all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR. Richiamo all'articolo 9 del DPCM n. 170/2008. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[O](#) - Osservazioni

Riferimenti

Lettera del Capo dello Stato del 27/12/2013; Circolare punto 3, lettera e); articolo 9 del DPCM n. 170/2008.

1 – **Premessa:** «il decreto-legge, che si compone di 8 articoli, presenta un **contenuto complesso e articolato**, recando un insieme di misure che incidono sulla funzionalità degli enti locali, altre preordinate alla realizzazione di riforme in tema di infrastrutture, trasporti e opere pubbliche, nonché specifici interventi in favore dei territori; a tali estesi ambiti materiali, **non appaiono riconducibili**, anche a volere intendere le suddette materie in senso lato, le disposizioni contenute: **all'articolo 1, comma 1**, nella parte in cui differisce al 1° luglio 2014 il termine per l'acquisto di spazi pubblicitari *on-line* ai sensi del comma 33 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013); **all'articolo 1, comma 2, lettera a)**, laddove – intervenendo sempre sulla legge di stabilità per l'anno 2014 – reca disposizioni in tema di detrazioni fiscali per l'acquisto di mobili e **all'articolo 1, comma 2, lettera a-bis)**, che posticipa di un anno l'applicazione delle nuove modalità di determinazione del reddito di lavoro dipendente degli atleti professionisti, anch'esse disciplinate dalla legge di stabilità 2014;»; (**conseguente condizione**);

2 – **Premessa:** «il decreto-legge in aggiunta a **disposizioni che riprendono con modificazioni contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del decreto n. 126 del 2013, non convertito in legge**, reca altresì **disposizioni riprodotte di norme presenti nel testo del succitato decreto-legge n. 126 del 2013 come licenziato dal Consiglio dei ministri**: si tratta, in particolare, dell'**articolo 2, commi 3, 4 e 5**, sulla semplificazione per il trasferimento di immobili pubblici, che riprendono i contenuti dell'articolo 2, commi 9, 10 e 11; dell'**articolo 3, commi 1, 2 e 3**, sul trasporto ferroviario nella Regione Campania, che riprendono i contenuti dell'articolo 1, commi 2, 3 e 4; dell'**articolo 3, commi 4, 5 e 6**, in materia di pagamenti dovuti dall'ANAS, di contratto di programma delle ferrovie e di trasporto ferroviario in Sicilia, che riprendono (sia pure con parziali modifiche) i contenuti dell'articolo 2, commi 3, 4 e 5; dell'**articolo 4, comma 1**, sulla gestione commissariale di Roma capitale, che riprende, con alcune modificazioni, l'articolo 1, comma 5; dell'**articolo 4, commi 2 e 3**, sulla gestione integrata dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, che riprendono in larga parte l'articolo 1, comma 9; dell'**articolo 5, comma 1**, sull'Expo 2015, che riprende l'articolo 1, comma 7; dell'**articolo 6, comma 1**,

sulla modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province, che riprende, con modificazioni, l'articolo 1, comma 20; in relazione a tali disposizioni, si osserva che, pur essendo indicato nel preambolo del decreto-legge che “*sussistono nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità rispetto alla originaria deliberazione di alcune disposizioni*”, **non sono tuttavia esplicitati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione**, ancorché, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al divieto di reiterazione dei decreti-legge. Va tuttavia segnalato, come anche ricordato dal **Capo dello Stato**, da ultimo, con **lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere** lo scorso 27 dicembre (proprio in relazione alla mancata conversione del decreto-legge n. 126 del 2013), che, ove ad una richiesta di riesame dei contenuti di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica ovvero all'impossibilità di procedere alla sua conversione a causa dei rilievi avanzati dallo stesso, ne consegua la decadenza, potrebbe procedersi comunque ad una parziale reiterazione dei contenuti del provvedimento decaduto, purché essa tenga conto dei motivi posti alla base della richiesta avanzata dal Capo dello Stato;»;

3 – **Premessa:** «il provvedimento interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda **stratificazione normativa**; in alcuni casi, peraltro, risulta **assente un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti nella materia**, cui consegue un'evidente **difficoltà nella “ricostruzione” del quadro normativo di riferimento**; tale fenomeno si riscontra, ad esempio, **all'articolo 2, comma 5**, riguardante l'attestato di prestazione energetica degli edifici (APE), che fa immediato seguito a tre recentissimi interventi normativi, contribuendo ad una stratificazione normativa in materia che presenta disposizioni in parziale contraddizione tra di loro: infatti, la legge 3 agosto 2013, n. 90, di conversione del decreto-legge n. 63 del 2013, ha integrato l'articolo 6 del citato decreto-legge, a sua volta integralmente sostitutivo dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, introducendo nella norma novellata un comma 3-*bis*, in base al quale l'attestato deve essere allegato al contratto di vendita, agli atti di trasferimento di immobili a titolo gratuito e ai nuovi contratti di locazione, pena la nullità degli stessi contratti; il citato comma 3-*bis* è stato modificato, con riguardo alla sua decorrenza, dall'articolo 1, comma 139, lettera a) della legge 27 dicembre 2013, n. 147; infine, l'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (così detto “Destinazione Italia”) ha sostituito i commi 3 e 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005 con un unico comma 3, sopprimendo l'obbligo di allegazione dell'attestato agli atti di trasferimento degli immobili a titolo gratuito e ai contratti di locazione. In tale contesto, la norma in esame è intervenuta

prevedendo che, nelle operazioni immobiliari, l'attestato di prestazione energetica possa essere acquisito successivamente agli atti di trasferimento ma debba pur sempre essere allegato, tra l'altro richiamando il citato comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, soppresso dal succitato decreto-legge n. 145 del 2013. Analogamente, **l'articolo 5**, riguardante la manifestazione Expo 2015, interviene su un ambito materiale che, nell'anno 2013 è stato oggetto di continui e stratificati interventi, ad opera dei decreti legge nn. 35, 43, 69, 120 e 145;»; ([conseguente osservazione](#))

4 – **Premessa:** «il decreto-legge, secondo una modalità di produzione normativa che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, appare non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, **modifica, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recente approvazione:** ciò si riscontra, in particolare, **all'articolo 1**, che incide su diverse disposizioni della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), tramite **modifiche non testuali** (si veda il comma 1, relativo alla decorrenza delle disposizioni di cui ai commi 33 e 529 dell'articolo 1 della legge) **e novelle** (si veda il comma 2, che, nel testo modificato dal Senato, modifica 10 disposizioni), nonché **all'articolo 2, comma 1**, che novella l'articolo 2-*bis* del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, introdotto dalla legge di conversione 13 dicembre 2013, n. 137;»; ([conseguente osservazione](#))

5 – **Premessa:** «il decreto-legge contiene alcune **disposizioni che rivestono carattere transitorio o temporaneo**, in quanto emanate nelle more dell'adozione di nuove discipline o dell'attuazione di adempimenti già previsti da disposizioni anche risalenti nel tempo (si vedano, al riguardo, a titolo esemplificativo, **all'articolo 3, il comma 1, lettera c), capoverso 9-bis**, relativo al commissario *ad acta* per l'attuazione delle misure relative alla razionalizzazione e al riordino delle società partecipate regionali, il cui incarico viene contestualmente prorogato a tutto il 2014, che interviene “*nelle more dell'approvazione dei piani di cui al comma 5*” dell'articolo 16 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83; sempre **all'articolo 3, il comma 5** detta norme valide “*fino alla conclusione della procedura di approvazione del Contratto di programma-parte investimenti 2012-2016 da effettuare entro il termine massimo del 30 giugno 2014*”; il **comma 6** agisce “*Nelle more della stipula del nuovo contratto di servizio pubblico per i servizi di trasporto ferroviario per le regioni a statuto speciale tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Trenitalia S.p.a*”; infine, il **comma 7** interviene “*Nelle more della piena attuazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 194, e dell'articolo 1, comma 160, della legge 13 dicembre 2010, n. 220*”;»;

6 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 6, comma 1, primo periodo, e all'articolo 7, comma 1, incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato** (rispettivamente, estendendo al 2013 l'ambito temporale di applicazione del decreto del Ministro dell'interno del 4 maggio 2012 in tema di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province e prevedendo, con riferimento ai contribuenti colpiti dagli eventi meteorologici del novembre 2013, verificatisi nella regione Sardegna, che i pagamenti dei tributi e gli adempimenti sospesi ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 novembre 2013, debbano essere effettuati tra il 24 gennaio e il 17 febbraio 2014, senza applicazione di sanzioni e interessi); tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “*un diverso grado di 'resistenza' ad interventi modificativi successivi*” [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001]; » (**conseguente condizione**);

7 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 2, comma 6-bis**, istituisce un comitato di ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto, inoltre, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico “*e dai ministri competenti per materia*”; nel medesimo comma, sia al primo sia all'ultimo periodo si dispone che il Comitato dei ministri si avvalga del supporto del Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni;» (**conseguente osservazione**);

7-bis – **Premessa:** «**all'articolo 4, comma 2**, tra il verbo “*sono finalizzate*” e la quantificazione (“*nel limite di 6 milioni di euro per il 2013*”) sembrerebbe mancare il soggetto (*risorse*);» (**conseguente osservazione**);

8 – **Premessa:** «la **rubrica dell'articolo 2** “*Disposizioni in materia di immobili pubblici*”, non appare idonea a ricomprendere anche il contenuto del comma 1, che si riferisce ad immobili in uso delle pubbliche amministrazioni, disciplinando la facoltà di recesso di queste ultime da contratti di locazione;» (**conseguente osservazione**);

9 – **Premessa:** «il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'**articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;**»

Condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

- 1) tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, si sopprimano le disposizioni contenute **all'articolo 1, comma 1** (nella parte in cui differisce al 1° luglio 2014 il termine di cui al comma 33 della legge n. 147 del 2013), **all'articolo 1, comma 2, lettera a)**, e **all'articolo 1, comma 2, lettera a-bis)**, che appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 2) sia verificata la soppressione, nella parte in cui incidono su norme contenute in fonti secondarie, delle disposizioni contenute **all'articolo 6, comma 1, primo periodo** e **all'articolo 7, comma 1**, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerle – si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante un atto avente la medesima forza; [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:-

- 1) si dovrebbero riformulare le disposizioni contenute **all'articolo 1** che incidono in via non testuale sulla legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) in termini di novella alla medesima, nonché effettuare i necessari coordinamenti con la normativa vigente; [\[torna su\]](#)
- 2) **all'articolo 2, comma 5**, che interviene in materia di attestato di prestazione energetica degli edifici (APE), allo scopo di scongiurare incertezze applicative, si dovrebbe porre riparo ai difetti di coordinamento tra la disposizione in oggetto e le disposizioni contenute nei recenti provvedimenti che si sono succeduti in materia e, segnatamente, con quelle contenute all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 145 del 2013; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 3) per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare **la rubrica** “*Disposizioni in materia di immobili pubblici*” nei seguenti termini: “*Disposizioni in materia di immobili in uso delle pubbliche amministrazioni*”; [\[torna su\]](#)
- 4) **all'articolo 2, comma 6-bis**, si dovrebbe specificare quali siano i “*ministri competenti per materia*” cui la disposizione fa riferimento; si dovrebbe altresì sopprimere l'ultimo periodo, che appare di tenore identico al primo; [\[torna su\]](#)
- 5) **all'articolo 4, comma 2**, si dovrebbe inserire il soggetto. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|------------------|-----------|---------------------|---------------------|----------------------------|
| 0037 | TU 331-B | pdl | Pene detentive | 26/02/2014 |

| | |
|--|--|
| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
| Premessa | |
| Rilevi: 2 Condizioni, 2 Osservazioni | |
| 1 – Contenuto omogeneo | |
| 2 – Procedure di delega | <p>Incertezza sul termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva.</p> <p>Condizione 1</p> |
| 3 – Disposizioni di delega: assenza dell'oggetto di delega | <p>Il testo unificato risulta sprovvisto di uno specifico oggetto di delega al Governo consistente nell'introduzione di una normativa transitoria.</p> <p>Condizione 2</p> |
| 4 – Coordinamento interno del testo | Osservazione 1 |
| 5 – Coordinamento interno del testo | Osservazione 2 |

Rilievi

C - Condizioni

O - Osservazioni

Riferimenti

1 – **Premessa:** «il progetto di legge presenta un **contenuto omogeneo**, in quanto, pur intervenendo su diversi ambiti del diritto penale, sia sostanziale che processuale, reca una serie di interventi complessivamente finalizzati alla deflazione del sistema penale; in particolare, esso interviene, affidandone la definizione ad un procedimento legislativo delegato, sulla disciplina penale sostanziale in materia di pene detentive non carcerarie e sulla disciplina sanzionatoria dei reati (capo I), sulla disciplina, sia di natura sostanziale, sia processuale, in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (capo II) e, infine, integra la disciplina processuale in materia di sospensione del procedimento, con riguardo agli imputati irreperibili (capo III);»;

2 – **Premessa:** «in relazione alla **procedura di delega** delineata **all'articolo 2**, il **comma 4** prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, e che il suddetto termine possa essere prolungato di sessanta giorni ove il Governo trasmetta i relativi schemi al Parlamento nell'ultimo dei diciotto mesi previsti; il successivo **comma 5** dispone inoltre che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire *“Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo”*, utilizzando dunque una formulazione che genera incertezza circa **il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva**, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di atti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di *“ultimo decreto legislativo”*, che consenta di dissipare tale incertezza;» (**conseguente condizione**);

3 – **Premessa:** «il testo unificato, al già richiamato **articolo 2**, che delega il Governo a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati e ad introdurre

contestualmente sanzioni amministrative e civili, diversamente da quanto accaduto in circostanze analoghe (si veda, ad esempio la depenalizzazione operata con la legge n. 205 del 1999), risulta **sprovvisto di uno specifico oggetto di delega al Governo consistente nell'introduzione di una normativa transitoria**. In proposito, si ricorda che l'assenza di tale disciplina può ingenerare incertezze interpretative in merito alla disciplina sanzionatoria applicabile agli illeciti depenalizzati allorché il fatto risulti commesso quando la fattispecie costituiva reato, in considerazione del fatto che, mentre la giurisprudenza penale esclude in questi casi l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative, l'applicazione retroattiva è invece ammessa in via analogica dalla giurisprudenza civile;»; ([conseguente condizione](#));

4 – [Premessa](#): «il testo unificato, **all'articolo 1, comma 1**, reca un **difetto di coordinamento interno al testo**, laddove, alla nuova lettera **b)**, si riferisce, in relazione all'applicazione automatica della reclusione domiciliare, ai reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni, mentre, alla lettera **c)**, modificata in sede di esame al Senato, richiama, per l'applicazione discrezionale della reclusione domiciliare, i delitti per cui è prevista la pena della reclusione tra i tre e i cinque anni, con conseguente parziale sovrapposizione tra le due ipotesi in relazione ai reati puniti nel massimo con pena pari a tre anni; inoltre, alla già richiamata lettera b), prevede la «conversione» dell'arresto in arresto domiciliare e della reclusione in reclusione domiciliare richiamando tuttavia le nuove pene non detentive in ordine inverso, così che all'arresto corrisponde la reclusione domiciliare e viceversa; »; ([conseguente osservazione](#))

5 – [Premessa](#): «**difetti di coordinamento interno al testo** si rinvennero anche **all'articolo 2, comma 3**, dove, per conferire maggiore chiarezza al testo, sembrerebbe opportuno unificare le lettere **c)** e **d)**, che delegano il Governo ad istituire una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati dei quali la lettera **a)** prevede l'abrogazione, anche in considerazione del fatto che entrambe le lettere ribadiscono che la suddetta sanzione presenta carattere aggiuntivo rispetto al diritto al risarcimento del danno e che, alla lettera **d)**, che sembra avere natura consequenziale rispetto alla lettera **c)**, non risulta specificato a quali condotte si applica la nuova sanzione pecuniaria (elemento che si ricava invece dalla lettera **c)**); ([conseguente osservazione](#));

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 2, commi 4 e 5**, al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale nonché di quella correttiva ed integrativa, si fissi un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere, contestualmente rinunciando alla tecnica dello «scorrimento», e si introduca un termine certo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, per esempio calcolato dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione; [\[torna su\]](#)
- 2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 2**, allo scopo di scongiurare dubbi interpretativi circa la disciplina sanzionatoria in concreto applicabile ai fatti commessi quando la fattispecie depenalizzata costituiva reato, si introduca uno specifico oggetto di delega volto ad autorizzare il Governo ad introdurre una disciplina transitoria. [\[torna su\]](#)

Osservazioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 1, comma 1**, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute alle lettere *b)* e *c)* e, nell'ambito della lettera *b)*, si dovrebbe invertire l'ordine con il quale si fa riferimento alla reclusione domiciliare e all'arresto domiciliare; [\[torna su\]](#)
- 2) per quanto detto in premessa, **all'articolo 2, comma 3**, si dovrebbero unificare, o quanto meno coordinare, le lettere *c)* e *d)*, che delegano il Governo ad introdurre una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati dei quali la lettera *a)* prevede l'abrogazione. [\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|----------|---------------------|----------------|----------------------------|
| 0038 | TU 282-B | pdl | Delega fiscale | 26/02/2014 |

| | |
|--|---|
| AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO | |
| Premessa | |
| Rilievi: 1 Condizione | |
| <u>1</u> – Disposizioni di delega: assenza di principi e criteri direttivi | Un nuovo oggetto di delega introdotto nel corso dell'esame parlamentare risulta privo dell'indicazione di principi e criteri direttivi. Condizione 1 |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

Riferimenti

Parere del Comitato [17/09/2013](#).

1 – [Premessa](#): «in relazione alla **formulazione delle norme di delega**, il testo unificato, **all'articolo 4, comma 2, ultimo periodo**, inserito durante l'esame al Senato, introduce **un oggetto ulteriore** rispetto alla delega ivi prevista in materia di monitoraggio e di riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, consistente nella razionalizzazione e nella riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, **senza indicare i principi e i criteri direttivi della nuova delega**, con la conseguenza che, in relazione alla suddetta fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;»; ([conseguente condizione](#));

Condizioni:

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

- 1) **all'articolo 4, comma 2**, si indichino i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega che introduce un nuovo oggetto in materia di razionalizzazione e nella riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.;
[\[torna su\]](#)

| N. SCHEDA | AC | TIPO ATTO | TITOLO BREVE | DATA PARERE |
|-----------|------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 0039 | 2149 | DL 2/2014 | Missioni internazionali | 06/03/2014 |

| AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO | |
|---|---|
| Premessa | |
| Rilievi: 3 Condizioni, 1 Raccomandazione | |
| 1 – Contenuto omogeneo | Appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 3 e 8. |
| 2 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Rinvii alla normativa vigente in mancanza di una disciplina unitaria della materia trattata, ovvero le missioni militari. Raccomandazione 1 |
| 3 – Stratificazione normativa | Lunga e complessa catena di rinvii normativi, con disposizioni prorogate in modo spesso non testuale, anche a carattere derogatorio. |
| 4 – Coordinamento con le fonti normative vigenti | Rinvio implicito dell'applicazione di una novella ad un testo codicistico. Condizione 1 |
| 5 – Disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente | L'ATN dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii alla normativa vigente, già a sua volta derogatoria della disciplina generale. |

| | |
|--|--|
| 6 – Deroghe a fonte subordinata | |
| 7 –Efficacia retroattiva delle disposizioni | Il provvedimento proroga le missioni internazionali dal 1° gennaio al 30 giugno 2014, retroagendo rispetto alla propria entrata in vigore. |
| 8 – Formulazione del testo: sigle | Richiamo alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Condizione 2 |
| 9 – Formulazione del testo: errore materiale | Condizione 3 |
| 10 - AIR e ATN | ATN presente, AIR assente. Presente il riferimento all'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR. Richiamo all'articolo 9 del DPCM n. 170/2008. |

Rilievi

[C](#) - Condizioni

[R](#) - Raccomandazione

Riferimenti

Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; articolo 9 del DPCM n. 170/2008.

1 – **Premessa:** «[il provvedimento] reca un **contenuto omogeneo**, essendo volto ad autorizzare la spesa per la partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione, opportunamente raggruppate sulla base di criteri geografici, che vedono impegnato il nostro Paese, fino al 30 giugno 2014, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevedendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente; anche se connesse e benché genericamente riconducibili al titolo e alle premesse del decreto-legge, appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto **le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 3 e 8**, concernenti, le prime, finanziamenti a favore dei fondi fiduciari delle Nazioni Unite e della NATO, dello UN Staff college di Torino, all'Unione per il Mediterraneo e al segretariato dello IAI e, le seconde, per la ristrutturazione del Quartier Generale della NATO di Bruxelles; »;

2 – **Premessa:** «secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato – effettua **rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse** ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale;» (**conseguente raccomandazione**);

3 – **Premessa:** «per la disciplina in materia penale, si perpetua la **lunga e complessa catena di rinvii normativi** al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001. A ciò consegue che disposizioni inizialmente valide per il breve arco temporale di riferimento dei decreti-legge in materia di missioni vengono di volta in volta **prorogate, per di più in maniera non testuale** e attraverso una rete di richiami normativi difficilmente dipanabile, consolidandosi nel tempo. A titolo esemplificativo, appaiono in fase di consolidamento le disposizioni prorogate **dall'articolo 10, comma 1**, per lo più in materia di trattamento economico del personale impiegato nelle missioni. La suddetta disposizione proroga infatti l'applicazione della disciplina di cui all'articolo 6, commi 11, 12 e 13 del decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227,

nonché all'articolo 5, commi 1, 2 e 6 e all'articolo 7, comma 1 del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114. Peraltro, **le disposizioni prorogate contengono a loro volta ulteriori richiami normativi e prorogano talora regimi derogatori**, rendendo estremamente ardua la comprensione dell'ambito applicativo della norma in esame;»;

4 – **Premessa:** «il decreto-legge, **all'articolo 5, comma 4-bis**, introdotto dal Senato, laddove dispone che, per quanto riguarda gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, *“fino a tutto l'anno 2018 la permanenza minima nel grado di capitano del ruolo speciale in servizio permanente continua a essere di nove anni”*, **rinvia in maniera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice dell'ordinamento militare** (si tratta del nuovo articolo 1226-bis e della relativa tabella 4) appena introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 2) del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, entrato in vigore lo scorso 26 febbraio, che fissa in dieci anni la permanenza minima nel grado di capitano, integrando così, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, una modalità di produzione normativa che non appare conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;» (**conseguente condizione**);

5 – **Premessa:** «in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come **disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente**. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;»;

6 – **Premessa:** «in un caso, segnatamente, **all'articolo 5, comma 4**, esso prevede **disposizioni in deroga alle previsioni recate da una fonte secondaria del diritto** (si tratta delle disposizioni in materia di compenso forfettario di impiego, da corrispondere nel caso di impiego prolungato e continuativo oltre il normale orario di lavoro, recate dall'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 171 del 2007);»

7 – **Premessa:** « il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 30 giugno 2014, **retroagendo dunque rispetto alla sua entrata in vigore**, avvenuta, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, in data 17 gennaio 2014, giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni

internazionali dal 1° al 16 gennaio, circostanza non coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, anche ove si consideri che il decreto contiene, tra l'altro, disposizioni in materia penale;»

8 – **Premessa:** « con riferimento alla **tecnica di redazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 9, comma 3**, autorizza un contributo al segretariato dello «IAI», senza che – in difformità a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – alla sigla segua la denominazione per esteso cui ci si intende riferire. Nel contesto internazionale di riferimento del decreto, peraltro, la difformità dalla circolare è potenzialmente in grado di generare equivoci: se la relazione illustrativa attribuisce il contributo all'Intesa Adriatico-Ionica, l'uso dell'articolo al maschile potrebbe indurre ad identificare lo IAI con l'Istituto per gli affari internazionali; » (**conseguente condizione**);

9 – **Premessa:** «sul piano della corretta **formulazione del testo**, il decreto-legge, **all'articolo 10, comma 2**, probabilmente per un mero **errore materiale**, contiene una clausola di salvaguardia degli atti adottati, delle attività svolte e delle prestazioni effettuate in conformità alla disciplina del decreto e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione, non già a decorrere dal 1° gennaio 2014, bensì dal 1° ottobre 2013, ancorché gli atti, le attività e le prestazioni effettuate a tale data siano stati già convalidati dall'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 114 del 2013;» (**conseguente condizione**);

10 – **Premessa:** «il disegno di legge di conversione, nel testo presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'**articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170**, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento».

Condizioni:

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

- 1) per quanto detto in premessa, **all'articolo 5, comma 4-bis**, che rinvia in maniera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice

dell'ordinamento militare (articolo 1226-*bis* e relativa tabella 4) appena introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 2) del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, si provveda ad inserire la disposizione in questione nell'ambito del suddetto codice, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria della disciplina nel settore di riferimento; [\[torna su\]](#)

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

2) per quanto detto in premessa, si ponga riparo all'errore materiale contenuto **all'articolo 9, comma 3**, facendo precedere alla sigla «IAI» l'indicazione per esteso dell'Intesa Adriatico-Ionica; [\[torna su\]](#)

3) per quanto detto in premessa, **all'articolo 10, comma 2**, si ponga riparo all'errore materiale ivi contenuto, sostituendo le parole «1° ottobre 2013», con le parole «1° gennaio 2014». [\[torna su\]](#)

Raccomandazione:

Sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:-

1) quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ribadisce la necessità che venga adottata **una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni**, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative ed aggiornando contestualmente i rinvii a disposizioni che, in quanto confluite nel Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria, in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice in questione. [\[torna su\]](#)