

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

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

Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. C. 2629 Governo (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) ..... 3

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

Mercoledì 24 settembre 2014. — *Presidenza del presidente Marcello TAGLIALATELA.*

#### La seduta comincia alle 9.10.

Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

**C. 2629 Governo.**

(Parere alla Commissione VIII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatore*, illustra i contenuti del decreto-legge, il quale indubbiamente risponde ad una serie di esigenze condivisibili, tali da richiedere interventi legislativi di urgenza; nondimeno esso pre-

senta un carattere problematico che discende dall'aver unificato in un unico decreto-legge misure che incidono su una pluralità di ambiti materiali e la cui complessiva riconducibilità a una *ratio* unitaria non appare univocamente desumibile neppure dal preambolo e dal titolo del decreto (i quali, peraltro, danno conto di tutti i settori di intervento). Non vi è dubbio alcuno circa la piena titolarità in capo al Governo dell'esercizio del potere d'urgenza per disporre gli interventi previsti, ma in casi come quello all'esame, peraltro non inedito nell'ordinamento ed assimilabile ad altri casi analoghi precedenti, sarebbe opportuno frazionare i decreti per consentirne un esame più approfondito e per permettere uno svolgimento più ordinato e lineare delle procedure parlamentari di conversione.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2629 e rilevato che:

il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 29 agosto 2014, è stato emanato e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* a distanza di 14 giorni, il 12 settembre;

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento, vasto e complesso, si compone di 45 articoli che incidono su molteplici aree dell'ordinamento. Riassuntivamente, infatti, esso reca misure in materia di:

*a)* lavori pubblici e opere di privati (infrastrutture materiali e delle telecomunicazioni, messa in sicurezza degli edifici scolastici, agevolazioni e finanziamenti, opere "incompiute" segnalate dai Comuni nel mese di giugno ecc.), cui si può ricollegare anche la disciplina agevolativa dell'investimento straniero nell'ospedale di Olbia;

*b)* ambiente, in particolare circa l'amministrazione del servizio idrico integrato, la gestione delle risorse idriche, la mitigazione del rischio idrogeologico nonché i rifiuti (rete di impianti di recupero energetico, terre e rocce da scavo), i recuperi ambientali (bonifiche, riqualificazioni e messa in sicurezza di aree e siti di rilevanza nazionale), cui si può ricollegare l'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;

*c)* imprese e rilancio dell'economia (operatività della Cassa depositi e prestiti, patrimonializzazione delle imprese, promozione del *Made in Italy* e attrazione di investimenti stranieri), con particolare riguardo al settore del turismo (disciplina dei "condhotel", agevolazioni per i "marina resort"): al settore delle imprese possono essere altresì ricollegate le misure sugli ammortizzatori sociali in deroga;

*d)* trasporti (investimenti e funzionamento negli aeroporti, trasporto pubblico locale nelle regioni Calabria e Campania);

*e)* edilizia (semplificazioni amministrative e innovazioni procedurali per diversi tipi di interventi nonché agevolazioni economiche per talune categorie di operazioni), locazioni (locazioni per usi non abitativi, imposta di registro, investimenti in abitazioni in locazione, contratti di godimento in funzione della successiva

alienazione di immobili), patrimonio immobiliare (società di investimento immobiliare quotate, dismissioni e valorizzazioni di immobili pubblici nonché opere sul patrimonio immobiliare dell'INAIL);

*f)* energia (incentivazioni per energia da fonti rinnovabili, per efficientamento energetico e per veicoli a basse emissioni; ricerca di idrocarburi; stoccaggio di gas naturale; costruzione ed esercizio di gasdotti);

*g)* finanza regionale e locale (debiti e pagamenti della p. a., interventi sulla finanza regionale e sul patto di stabilità interno, rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni Sicilia e Sardegna, utilizzi e anticipazioni in favore della finanza comunale), cui si possono ricollegare le innovazioni sui fondi strutturali;

*h)* partecipazione delle comunità locali alla valorizzazione del territorio;

*i)* rimozione di vincoli amministrativi (in tema di: conferenze dei servizi, autorizzazioni paesaggistiche, verifica preventiva dell'interesse archeologico);

il decreto, dunque, non risponde ai requisiti di specificità e di omogeneità previsti per tale tipo di atto normativo dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, rientrando, piuttosto, nella categoria dei "provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo" che la Corte costituzionale ha individuato come una "tipologia di atti ... che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità" (Sent. n. 32 del 2014), e rispetto ai quali aveva osservato che "Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati" (Sent. n. 22 del 2012);

infatti, il complesso degli interventi – dei quali, comunque, sia il titolo sia il preambolo danno partitamente conto – non parrebbe integrare un "insieme di disposizioni omogenee per la materia o per

lo scopo” (cfr. C. cost., sent. n. 22 del 2012). Oltre alla palesata eterogeneità per materia, le misure appaiono difficilmente riconducibili a un nesso unitario anche sotto il profilo teleologico: a tal riguardo, sintomaticamente, né il titolo, né il preambolo né la relazione illustrativa evidenziano una *ratio* unitaria del provvedimento quanto piuttosto la coesistenza di diverse finalità (giacché il titolo si limita ad elencare i vari ambiti di intervento, la relazione illustra i singoli articoli senza offrire un quadro d’insieme, il preambolo in tre distinti capoversi fa riferimento ai diversi ambiti e finalità del provvedimento in assenza di una cornice unitaria anche soltanto teleologicamente orientata);

d’altronde, sulla base di elementi desumibili solo *ab extra*, segnatamente dagli atti della comunicazione politica che hanno accompagnato la sua genesi, il decreto sembrerebbe trovare il suo nucleo originario nell’insieme degli interventi volti ad accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche o incompiute, cui peraltro si accompagnano ulteriori interventi riconducibili a finalità di politica economica, di carattere molto generale (lo sviluppo economico, con particolare riferimento al rilancio delle attività produttive); solo, dunque, con un’operazione di interpretazione appare possibile individuare una finalità generalissima e comunque parziale, in quanto idonea ad avvicinare molte, ma non tutte le misure del decreto;

peraltro, stante il carattere di amplissima indeterminazione e genericità di tale finalità, andrebbe valutata la sua idoneità ad integrare il requisito di omogeneità desumibile dalle previsioni della legge n. 400 del 1988 e dalla ricordata giurisprudenza costituzionale;

le disposizioni del provvedimento sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Tuttavia, gli incentivi previsti all’articolo 23, comma 8, del decreto, per i contratti di locazione con clausola di trasferimento

della proprietà vincolante per ambedue le parti e di vendita con riserva di proprietà, sono subordinati all’autorizzazione della Commissione europea (ai sensi degli articoli 107 e 108 del TFUE): con riguardo a tale previsione, la cui efficacia è subordinata all’avverarsi di una condizione sospensiva, 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;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

il decreto apporta numerose modificazioni, agli articoli 7, 37 e 38, al codice ambientale (d. lgs. n. 152 del 2006) e, agli articoli 2, 9, 13, 25 e 34, al codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163 del 2006). Si rileva positivamente che le modifiche sono quasi tutte disposte col metodo della novellazione nonché inserendo le nuove disposizioni nell’idoneo contesto normativo di riferimento; tuttavia si rammenta altresì che i due codici sono già stati oggetto di ripetute e continue modifiche, anche assai recenti (per esempio, nel corso del solo anno 2014, il codice ambientale ha subito numerose modifiche ad opera dei decreti legislativi nn. 46, 49 e 112 e del decreto-legge n. 91, mentre il codice dei contratti pubblici ha subito numerose modifiche ad opera della legge n. 125 e dei decreti-legge 47, 66, 83 e 90 e ulteriori modifiche ad entrambi i testi sono previste da parte del disegno di legge C. 2093 “collegato ambientale”): tale circostanza influisce negativamente sulla stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. Il Comitato ha già rilevato la medesima circostanza nella recentissima seduta di giovedì 11 settembre, nell’esaminare proprio il “collegato ambientale” (AC 2093);

in aggiunta, il medesimo codice dei contratti pubblici viene modificato non testualmente in più punti dall’articolo 9 e dall’articolo 25, comma 4, contribuendo così a comprometterne ulteriormente i

caratteri di unitarietà ed onnicomprensività che dovrebbero essere propri di un “codice” di settore;

il decreto introduce altre modifiche a disposizioni di recente approvazione, con modalità di produzione legislativa che non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. Così, l’articolo 3, comma 12, novella l’articolo 6-*bis* del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, introdotto dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 117; l’articolo 23, comma 7, novella l’articolo 8 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80; l’articolo 25, comma 2, novella l’articolo 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106; l’articolo 42 novella l’articolo 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Inoltre, l’articolo 42, comma 1, capoverso 7-*quater* dispone la disapplicazione per l’anno 2014 dell’articolo 46, comma 7, del citato decreto-legge n. 66 del 2014 e l’articolo 20, comma 1, dispone che la novella ivi introdotta “fa eccezione all’unificazione dell’aliquota di cui all’articolo 3, comma 1” del medesimo decreto n. 66;

talune disposizioni del decreto si sovrappongono alla normativa vigente senza gli opportuni coordinamenti o intervenendo in modo non testuale: l’articolo 7, comma 1, lettera c), abroga l’articolo 150 del codice ambientale senza intervenire anche sull’articolo 170, comma 3, lettera i), del codice medesimo, ove tale articolo è richiamato; all’articolo 22, il comma 1 modifica in maniera non testuale l’articolo 1, comma 154, della legge n. 147 del 2013, differendo dal 30 giugno al 31 dicembre 2014 il termine per l’aggiornamento del sistema di incentivi ivi previsto e specificando il soggetto competente all’aggiornamento stesso e lo strumento normativo (decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del

mare), mentre il comma 2 integra la disciplina del citato comma 154, prevedendo un monitoraggio dell’applicazione del sistema degli incentivi; l’articolo 30, “Promozione straordinaria del *Made in Italy* e misure per l’attrazione degli investimenti”, fa sistema con l’articolo 16 della legge n. 180 del 2011 (rubricato “Politiche pubbliche per la competitività” e dedicato anche alla promozione del *Made in Italy* con specifico riguardo alle micro, piccole e medie imprese) e con l’articolo 4, comma 61, della legge n. 350 del 2003, che prevede tra l’altro “una campagna promozionale straordinaria a favore del ‘*made in Italy*’, anche attraverso la regolamentazione dell’indicazione di origine o l’istituzione di un apposito marchio...” (il decreto fa ora invece riferimento a un “segno distintivo unico”); l’articolo 31, comma 1, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione delle condizioni di esercizio dei “condhotel”, mentre l’articolo 10, comma 5, del recente decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, demanda ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo l’aggiornamento degli standard minimi, uniformi in tutto il territorio nazionale, dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive e delle imprese turistiche, ivi compresi – appunto – i “condhotel” e gli alberghi diffusi; all’articolo 38, i commi da 1 a 8 riformano la disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, prevedendo in particolare un unico titolo concessorio per tali attività, senza gli opportuni coordinamenti con la legislazione vigente, tanto più necessari là dove si è creata una complessa stratificazione, che non rende, per esempio, facilmente individuabile la durata della concessione: infatti, la legge n. 613 del 1967 ha fissato la durata della concessione in trenta anni (articolo 29); il decreto legislativo n. 179 del 2009 ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore di tale articolo, nonostante l’articolo 13 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (“Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio

delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi”) contenga la disposizione in base alla quale la concessione può essere rilasciata per venti anni e può essere prorogata fino ad ulteriori dieci anni;

altre disposizioni integrano discipline vigenti senza gli opportuni coordinamenti, risultando quindi non collocate nell’appropriato contesto normativo. Ciò si riscontra all’articolo 14, sul divieto di richiedere standard superiori a quelli europei nei progetti per opere pubbliche; all’articolo 17, comma 3, sul potere sostitutivo delle regioni nei confronti dei comuni in materia edilizia; all’articolo 19, che esenta da imposte gli accordi di riduzione dei canoni di locazione; all’articolo 23, che disciplina i “contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili”; all’articolo 26, comma 1, sugli accordi di programma aventi ad oggetto il recupero di immobili pubblici non utilizzati;

il provvedimento inoltre reca diverse deroghe al diritto vigente, sia espressamente sia implicitamente:

a) deroghe implicite si riscontrano: all’articolo 1 (commi da 1 a 9) ove si nomina l’amministratore delegato di Ferrovie dello Stato Spa commissario per la realizzazione delle opere relative alle tratte ferroviarie Roma – Napoli e Palermo – Catania – Messina, prevedendo procedure che derogano a quelle ordinarie; all’articolo 4, comma 1, che con riguardo alle opere “incompiute”, riduce della metà i termini per lo svolgimento della conferenza di servizi “ove l’Ente abbia necessità di definire il procedimento in tempi celeri”; all’articolo 7, comma 7, il quale prevede che i commissari straordinari ivi indicati per l’esercizio dei poteri di cui all’articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, siano nominati “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, nei successivi quindici giorni”, in deroga proprio al citato articolo 8, in base al quale

“il Consiglio dei ministri, sentito l’organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario”; all’articolo 29, comma 1, che deroga implicitamente al disposto dell’articolo 1, comma 1, lettera ii), della legge n. 13 del 1991, in base al quale “tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri” sono adottati nella forma dei decreti del Presidente della Repubblica;

b) deroghe espresse si riscontrano negli articoli: 1, comma 4; 6, comma 4; 18, comma 1; 33, comma 4; una deroga generica “alle vigenti previsioni di legge” è presente nell’articolo 33, comma 9; l’articolo 17, comma 1, ammette “la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d’uso” per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica;

a tale riguardo si rileva, in particolare, che l’articolo 1, comma 10, stabilisce che “è approvato il Contratto di Programma 2012-2016 parte Investimenti stipulato tra Rete Ferroviaria Italiana e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 8 agosto 2014”, derogando implicitamente all’articolo 1 della legge n. 238 del 1993, in base al quale il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti trasmette al Parlamento, *per l’espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia*, i contratti di programma, i contratti di servizio ed i relativi aggiornamenti ...;

numerose disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata normativa, in quanto esplicitano le finalità delle disposizioni (articoli 5, comma 1 e 17, comma 1), mantengono ferma la normativa vigente (citato articolo 5, comma 1), presentano carattere programmatico, volto a prefigurare i contenuti della legge di stabilità del 2015 (articolo 36, comma 2), hanno carattere meramente dichiarativo (articoli 33, comma 1 e 35, comma 1, secondo periodo);

*sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

l'articolo 32, comma 1, riguardante i cosiddetti "marina resort", prevede una sua applicazione assai limitata nel tempo: dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame – peraltro previa definizione dei requisiti da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – al 31 dicembre 2014;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

in alcuni casi il decreto incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme 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 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi): in particolare all'articolo 17, comma 1, le lettere f), i) e p) novellano talune disposizioni di rango regolamentare inserite nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001);

l'articolo 8 autorizza il Governo all'adozione di un regolamento di delegificazione (in merito alla disciplina delle terre e rocce da scavo) 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: esso infatti non indica le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento e, anziché definire le "norme generali regolatrici della materia", indica tre finalità (inclusa quella abrogativa) qualificate come "principi e criteri direttivi". Inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità del termine di novanta

giorni previsto per l'adozione del regolamento, alla luce delle norme procedurali previste dal citato articolo 17, che comportano il parere del Consiglio di Stato (da esprimere entro novanta giorni), il parere delle Commissioni parlamentari competenti (trenta giorni) e la registrazione della Corte dei conti (sessanta giorni). Infine, si segnala che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emaneazione 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";

*sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:*

il decreto introduce espressioni straniere non individuate univocamente nell'ordinamento in quanto non di uso comune oppure definite solo indirettamente o in fonti secondarie (l'articolo 6, comma 1, si riferisce a "interventi infrastrutturali di *backhaul*", l'articolo 14 è rubricato "Norma *overdesign*"). A tale riguardo si rammenta che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede, al paragrafo 4, lettera m), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente;

talune espressioni risultano di difficile lettura o poco individuabili: l'articolo 4, comma 1, già menzionato, riduce dei termini temporali "ove l'Ente abbia necessità di definire il procedimento in *tempi celeri*"; l'articolo 4, comma 2, dà facoltà (non è specificato a quali soggetti) di "avvalimento a *scopo consulenziale* – ac-

*celeratorio* dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri"; l'articolo 6, comma 1, capoverso 7-*septies*, si riferisce al "procedimento, analogo e congruente a quello previsto dal comma 2"; l'articolo 15, comma 6, lettera a), fa riferimento a "remunerazioni di carattere speculativo", introducendo una nozione non definita;

l'articolo 15, comma 3, richiama l'"ultima 'Indagine sul credito bancario in Italia'": il riferimento dovrebbe essere alle indagini trimestrali sul credito bancario svolte dalla Banca d'Italia (nel titolo non è testualmente presente il riferimento al nostro Paese);

all'articolo 17, comma 1, la lettera f), usa la seguente espressione, inedita nell'ordinamento e suscettibile di ingenerare dubbi applicativi e interpretativi: "iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi *infondate*"; la lettera m) si riferisce genericamente agli "atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore", con espressione che potrebbe ricomprendere una pluralità indeterminata di atti normativi;

all'articolo 20, comma 1, che novella l'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, la lettera a), n. 1), interviene sulle percentuali del 51 per cento e del 35 per cento, che ricorrono più volte nell'ambito del comma 119, senza specificare che esse vanno sostituite "ovunque ricorrano"; la lettera e), n. 2), interviene sul comma 123, collocando le parole aggiuntive dopo la parola "partecipazioni" anziché dopo le parole "di cui al comma 131";

l'articolo 23, comma 7, novella l'articolo 8 del recente decreto-legge n. 47 del 2014, estendendone l'ambito di applicazione ai contratti di locazione con clausola di trasferimento della proprietà o con riserva di proprietà, senza modificare anche la rubrica del citato articolo 8, la quale si riferisce esclusivamente al "Riscatto a termine dell'alloggio sociale" po-

tendo con ciò ingenerare dubbi interpretativi circa l'ambito applicativo della disposizione ora introdotta;

diverse disposizioni nel corpo del testo non rispettano ulteriori prescrizioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, a detrimento della chiarezza e della proprietà delle formulazioni e potendo ingenerare dubbi interpretativi e applicativi. Si citano, fra le altre, le seguenti:

a) l'articolo 4, comma 5, l'articolo 38, comma 6 e l'articolo 42, comma 1, lettera f), capoverso 7-*quater*, recano capoversi non contrassegnati da numeri o da lettere;

b) l'articolo 3, comma 9, l'articolo 6, comma 1, in più punti, l'articolo 7, comma 1, lettera b), l'articolo 10, comma 1, lettera a), recano espressioni quali "i precedenti/successivi commi/articoli ecc.";

c) l'articolo 3, comma 9, usa l'insolita espressione "alla data del presente decreto", senza specificare se sia la data di emanazione e di pubblicazione, quella – com'è probabile – di entrata in vigore o la data di entrata in vigore della legge di conversione;

d) all'articolo 14, l'uso della forma passiva ("Non possono essere richieste modifiche dei progetti delle opere pubbliche") non consente di comprendere chiaramente il soggetto cui è preclusa tale facoltà;

e) nell'ambito dell'articolo 33, i commi 1 e 7 si riferiscono genericamente al *trasferimento* delle aree di interesse nazionale, mentre il comma 12, con specifico riguardo al comprensorio Bagnoli-Coroglio, fa puntuale riferimento al *trasferimento della proprietà* delle aree, impiegando una terminologia non univoca che non lascia intendere con chiarezza se ci si riferisca al medesimo istituto;

l'insieme delle misure del decreto, già molto ampio, è ripartito in capi e articoli in modo non ordinato, concorrendo a

rendere difficoltosa la lettura, ad esempio sia il capo III sia il capo VIII recano misure in materia ambientale;

il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e 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;

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

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

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 17, comma 1, lettere f), i) e p), che incidono in maniera non testuale su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

all'articolo 7, comma 7, il quale prevede la nomina di commissari straordinari per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 in deroga implicita alla procedura prevista proprio da tale norma, si riconduca la procedura al modello della citata legge n. 131 o, in alternativa, si espliciti il carattere derogatorio della norma in esame;

all'articolo 1, comma 10, il quale reca l'approvazione di un Contratto di Programma derogando implicitamente all'articolo 1 della legge n. 238 del 1993 – che invece prevede l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia – si riconduca la procedura allo schema che prevede

l'espressione del parere parlamentare o, in alternativa, si espliciti il carattere derogatorio della norma in esame;

previa valutazione della sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni contenute all'articolo 8, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 29, comma 1, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di un decreto del Presidente della Repubblica, si riformuli la disposizione nel senso di prevedere che l'atto ivi previsto sia recato da un decreto del Presidente della Repubblica.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:*

relativamente alle disposizioni di cui all'articolo 23, commi 7 e 8, la cui attuazione è subordinata all'ottenimento di un'autorizzazione della Commissione europea ai sensi degli articoli 107 e 108 del TFUE, valuti la Commissione di merito l'effettiva sussistenza del requisito di immediata applicabilità previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti propedeutici;

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novelle alle medesime, curando altresì i relativi coordinamenti; in particolare, all'articolo 9 e all'articolo 25, comma 4, che incidono sull'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici), dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare le disposizioni in



termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la auspicabile struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni citate in premessa;

con riferimento alle disposizioni, individuate in premessa, che recano deroghe implicite o generiche all'ordinamento, si valuti l'opportunità di individuare più specificamente le normative cui, per effetto del provvedimento in esame, si potrà derogare;

all'articolo 32, comma 1, in materia di "marina resort", si dovrebbe valutare l'effettiva congruità dei termini di applicabilità della disposizione;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, valuti la Commissione l'opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze;

nei casi individuati in premessa, valuti la Commissione come garantire l'osservanza delle previsioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi laddove prevede, al paragrafo 4, lettera *m*), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente;

almeno con riferimento ai casi citati in premessa, si dovrebbe curare l'osservanza della circolare del 2001 sulla for-

mulazione tecnica dei testi legislativi, onde favorire la chiarezza e la proprietà della formulazione.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

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*" ».

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, rilevata la complessità del provvedimento in esame, ringrazia la relatrice per il considerevole impegno profuso nella sua analisi.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.40.**