

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Comitato per la legislazione

Resoconto di martedì 13 marzo 2012

Martedì 13 marzo 2012. - Presidenza del vicepresidente Doris LO MORO. - Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Massimo Vari.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto- legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Esame C. 5025 - Governo - Approvato dal Senato. (Parere alle Commissioni VI e X).
(Esame e conclusione - Parere con condizioni e osservazioni).

«Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 5025 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento reca un contenuto estremamente vasto e complesso, in quanto i suoi 98 articoli originari, ai quali si aggiungono i 21 articoli approvati nel corso dell'esame al Senato, incidono su un ampio spettro di settori normativi e recano misure finalisticamente orientate a favorire la concorrenza (mediante l'introduzione di misure sulle liberalizzazioni, sulla tutela dei consumatori, in materia di servizi professionali, in materia di energia, di servizi pubblici locali, di servizi bancari e assicurativi, di trasporti), ad assicurare lo sviluppo delle infrastrutture (ad esempio, introducendo modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate a tale scopo, nonché misure per l'edilizia, per i porti, l'autotrasporto e l'agricoltura) e, infine, a dare attuazione al diritto comunitario vigente nelle anzidette materie (e, segnatamente, in materia di armonizzazione del mercato interno e di diritti aeroportuali); a ciascuno dei suddetti ambiti materiali corrisponde un apposito titolo del decreto, che a sua volta si riparte in capi;

non appare inoltre conforme all'esigenza di omogeneità interna di ciascuna partizione del testo, l'introduzione, al Titolo III, di una disposizione in materia di Trasparenza dei costi sostenuti dagli enti locali per le locazioni (articolo 97-bis) e, ai commi da 1-bis a 1-quater dell'articolo 55 (che interviene sulla disciplina dei criteri per l'affidamento delle concessioni relative a infrastrutture) di disposizioni in materia di grandi dighe e di servizi di sicurezza e polizia stradale, le quali appaiono estranee ai contenuti dell'articolo e della stessa rubrica;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

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; in altri casi, invece, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto; si registrano, infine, casi in cui il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio: agli articoli 1, comma 4, e 25, comma 1, lettera a) capoverso articolo 3-bis, comma 3, che introducono ulteriori elementi di valutazione della virtuosità degli enti locali, incidendo in via non testuale sulle disposizioni contenute all'articolo 20 del decreto-legge n. 98 del 2011;

all'articolo 2, comma 5, che modifica in maniera non testuale l'articolo 37 del decreto-legge n. 98 del 2011, in materia di riassegnazione delle entrate finalizzate a nuove assunzioni di personale di magistratura, nonché di avvocati e procuratori dello Stato;

all'articolo 5-ter, che attribuisce nuove funzioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito del più generale potere di segnalazione alle Camere, intervenendo in via non testuale sulle disposizioni contenute all'articolo 21 della legge istitutiva (legge 10 ottobre 1990, n. 287);

all'articolo 8, comma 1, che interviene in materia di carte di servizio, senza inserire la disciplina introdotta in un adeguato contesto normativo;

all'articolo 9, che interviene in materia di tariffe professionali e di tirocinio per le professioni regolamentate, senza inserire la normativa introdotta in un appropriato contesto normativo, rappresentato, ad esempio, dall'articolo 3 del recente decreto-legge n. 138 del 2011, come modificato dal decreto-legge n. 201 del 2011;

all'articolo 11, commi da 2 a 17, che introduce una articolata normativa in materia di farmacie che non viene inserita nel contesto normativo adeguato rappresentato dalla legge n. 475 del 1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) e dalla legge n. 362 del 1991 (Norme di riordino del settore farmaceutico);

all'articolo 13, che reca una normativa in materia di prezzo del gas naturale, avulsa da un idoneo contesto normativo;

all'articolo 16, comma 2, che integra in maniera non testuale l'articolo 53 del decreto legislativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 886 del 1979, recante Integrazione ed adeguamento delle norme di polizia delle miniere e delle cave;

all'articolo 17, recante disposizioni in materia di liberalizzazione della distribuzione di carburanti, che, al comma 3, integra in via non testuale l'articolo 9 della legge n. 192 del 1998, ai commi 6 e 7 (in materia di metano per autotrazione), incide sull'ambito di applicazione dell'articolo 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, mentre, al comma 14, in materia di parco degli autoveicoli delle pubbliche amministrazioni, non procede a collocare la normativa inserita in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 19, comma 2, che, intervenendo sulla materia della pubblicizzazione dei prezzi praticati dai distributori, fa sistema con l'articolo 15 del decreto legislativo n. 206 del 2005, recante Codice del consumo;

all'articolo 21, comma 3, che modifica in via non testuale l'articolo 24 del decreto legislativo n. 28 del 2011;

all'articolo 22, comma 1, che integra in via non testuale l'articolo 1-bis del decreto-legge n. 105 del 2010, recante Misure urgenti in materia di energia;

all'articolo 23, comma 1, che integra in maniera non testuale l'articolo 6 del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante il così detto «codice ambientale»;

all'articolo 24, che, recando misure in materia di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari, incide sull'ambito applicativo del decreto legislativo n. 230 del 1995 e su quello del decreto legislativo n. 31 del 2010;

all'articolo 27, commi 2 e 3, che interviene sull'ambito applicativo dell'articolo 117-bis del decreto legislativo n. 385 del 1993, recante Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, come recentemente modificato dal decreto-legge n. 201 del 2011, senza tuttavia novellarlo;

agli articoli 28, 29, 30 e 34, che fanno sistema con il decreto legislativo n. 209 del 2005, recante Codice delle assicurazioni private, senza tuttavia novellarlo;

all'articolo 35, che contiene un'articolata disciplina in materia di tempestività dei pagamenti e di estinzione dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, senza tuttavia collocarla in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 39, comma 2, che fa sistema con la legge n. 633 del 1941, recante Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio;

all'articolo 45, che modifica i contenuti del piano economico e finanziario che accompagna le

richieste di assegnazione delle risorse finanziarie per le opere di interesse strategico, senza modificare la fonte che lo disciplina (articolo 4, comma 134, della legge n. 350 del 2003);
 all'articolo 49, che demanda ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la disciplina dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo, senza novellare al contempo il così detto «codice ambientale» di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006;
 all'articolo 53, che, ai commi 1, 2 e 4, reca disposizioni in materia di infrastrutture ferroviarie e stradali senza collocarle in un idoneo contesto normativo;
 all'articolo 55-*bis*, in materia di accelerazione degli investimenti strategici, che contiene una norma decontestualizzata, analoga a quella recata dall'articolo 8 della legge n. 166 del 2002, che viene contestualmente abrogato;
 all'articolo 61 che, al comma 2, introduce un'ulteriore ipotesi di inapplicabilità del limite previsto per il credito d'imposta dall'articolo 1, comma 53, della legge n. 244 del 2007, senza novellarlo;
 mentre, al comma 4, interviene sulla materia del rimborso del maggior onere conseguente all'aumento dell'aliquota di accisa sul carburante, senza collocarla in un preesistente contesto normativo;
 all'articolo 62, che introduce una disciplina in materia di contratti aventi ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari e delle connesse relazioni commerciali, senza collocarla in un idoneo contesto normativo;
 all'articolo 65, che interviene sulla materia degli impianti fotovoltaici in ambito agricolo, senza inserirla in un idoneo contesto normativo;
 all'articolo 66, commi da 1 a 4-*bis* e da 5 a 9, che reca una disciplina in materia di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, senza inserirla in un appropriato contesto normativo;
 all'articolo 67-*bis*, che integra in maniera non testuale l'articolo 15 della legge n. 413 del 1984, in materia di accertamenti contributivi in caso di dismissione di bandiera per vendita della nave a stranieri o per demolizione;
 all'articolo 70, che modifica in via non testuale l'articolo 10, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 39 del 2009, intervenendo sulla destinazione del Fondo istituito dal suddetto articolo senza modificarlo;
 all'articolo 71, comma 3-*bis*, che integra in maniera non testuale l'articolo 17, comma 34-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2009;
 inoltre, in un caso, il decreto-legge modifica la medesima fonte normativa (l'articolo 28 del decreto-legge n. 98 del 2011) mediante interventi disposti in ordine sparso: infatti, all'articolo 17, il comma 2 modifica i commi da 12 a 14 del succitato articolo 28, mentre il successivo comma 4 interviene, nell'ordine, sui commi 8, 10, 4 e 6;
 all'articolo 27-*bis*, il testo introduce una disciplina in materia di nullità delle clausole dei contratti bancari che andrebbe coordinata con quanto già previsto in materia dall'articolo 117-*bis* del testo unico bancario di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 385 del 1993 (introdotto, peraltro, dal recente decreto-legge n. 201 del 2011);
 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 1 - che si sovrappone alle previsioni contenute nell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, in materia di liberalizzazione delle attività economiche - e che, al comma 4, in relazione all'adeguamento degli enti locali alle norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi, sembra ripristinare, con diverse modalità, quanto disposto dall'articolo 3, comma 4, del citato decreto-legge n. 138, abrogato dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012); ciò si riscontra, altresì, all'articolo 25 - volto a promuovere la concorrenza nei servizi pubblici locali - che interviene su una materia oggetto di un altro articolo del provvedimento (si veda l'articolo 8, in materia di diritti degli utenti dei servizi

pubblici locali), e che, in tempi recenti, è stata trattata dall'articolo 37, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011; dall'articolo 9 della legge n. 183 del 2011, (legge di stabilità 2012); dall'articolo 13 della legge n. 180 del 2011; dall'articolo 4 e dall'articolo 5 del decreto-legge n. 138 del 2011 (in relazione al quale si segnala un difetto di coordinamento tra il nuovo comma 5 inserito dall'articolo 25 in questione nell'articolo 3-bis e il già vigente comma 14 dell'articolo 4, poiché entrambi prevedono - anche se con diverse modalità - la sottoposizione dei servizi pubblici locali al patto di stabilità interno); la materia ha formato altresì oggetto di referendum popolare, all'esito del quale il decreto del Presidente della Repubblica n. 113 del 2011, ha sancito l'abrogazione dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; analogamente, l'articolo 43, che interviene sulla disciplina del *project financing* per la realizzazione di infrastrutture carcerarie, opera su una materia che, nei tempi più recenti, è stata oggetto del decreto-legge n. 216 del 2011, del decreto-legge n. 211 del 2011 nonché del decreto-legge n. 201 del 2011; 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 - non sempre testuali - a disposizioni di recentissima approvazione (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, comma 4-ter; l'articolo 10; l'articolo 11, comma 13; l'articolo 24-bis; l'articolo 27, commi 1 e 2; l'articolo 36; l'articolo 56 e l'articolo 60-bis, i quali modificano in più punti il decreto-legge n. 201 del 2011, nonché gli articoli 9-bis; 59 e 61, commi 3 e 4, i quali modificano invece la legge n. 183 del 2011 - legge di stabilità per il 2012); il provvedimento reca talune disposizioni che, nel precisare che determinate norme o discipline previgenti continuano ad avere efficacia (mediante l'inserimento di locuzioni quali «fermo restando» ovvero «nel rispetto» o ancora «secondo la vigente normativa»), risultano meramente ricognitive della normativa vigente; ciò si riscontra, a mero titolo esemplificativo, all'articolo 1, commi 1 e 4; all'articolo 9, comma 2; all'articolo 17, comma 2, capoverso comma 12 e comma 12-bis (il quale recita: «Nel rispetto delle normative nazionale e europea e delle clausole contrattuali conformi alle tipologie di cui al comma 12»); all'articolo 17, comma 4, lettera a), capoverso 8, lettere a) e b) («nel rispetto delle norme e delle prescrizioni tecniche che disciplinano lo svolgimento delle attività di cui alla presente lettera»); all'articolo 17, comma 10, alinea; all'articolo 18, comma 1, capoverso; all'articolo 21, comma 1; all'articolo 23, comma 1; all'articolo 24, comma 3; all'articolo 25, comma 7; all'articolo 28, comma 1; all'articolo 32, comma 3, lettera b), secondo capoverso; all'articolo 35, commi 6 e 13; all'articolo 39, comma 1, capoversi d-bis) e d-quater); all'articolo 40, comma 5; all'articolo 45, comma 1, alinea; all'articolo 48, comma 1, capoversi 5 e 7; all'articolo 55, comma 1-quater; all'articolo 62, commi 8 e 10; all'articolo 63, comma 3; all'articolo 71, comma 2; all'articolo 74, comma 3, e all'articolo 97, comma 1, capoverso 14; analogamente, il decreto-legge contiene disposizioni che, nel ribadire quanto già previsto dall'ordinamento vigente, appaiono di incerta portata precettiva, in quanto meramente descrittive; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, comma 1, lettera d), capoverso comma 2, lettera c), che si riferisce, con una precisazione di cui andrebbe valutata l'opportunità, alla materia dei patti parasociali «anche diversi da quelli regolati dall'articolo 2341-bis del codice civile»; all'articolo 4, che si limita a ribadire, prescindendo peraltro da un idoneo contesto normativo, funzioni già espletate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di coordinamento amministrativo dell'azione dei Ministeri; all'articolo 5, comma 1, capoverso articolo 37-bis, comma 4, che «prevede» la competenza del giudice amministrativo in materia di tutela giurisdizionale contro gli atti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato adottati in applicazione del medesimo articolo; all'articolo 44, comma 1, che introduce una nuova tipologia contrattuale nell'ambito del codice dei contratti pubblici e, alla lettera d), capoverso 4, precisa che a tale contratto si applichino «le disposizioni previste dal presente codice (...)»; all'articolo 62, comma 1, che, in relazione ai contratti di cessione dei prodotti agricoli «prevede» che «La nullità del contratto può anche essere rilevata d'ufficio dal giudice»; all'articolo 77, comma 4, che precisa che «le informazioni comunicate ai sensi del presente articolo» sono trattate a norma della legislazione di riferimento, e

che, «nel caso di gestori aeroportuali quotati in borsa, sono applicati gli specifici regolamenti di riferimento»; all'articolo 97, comma 1, lettera a), capoverso 3, che prevede che le verifiche sulle monete metalliche in euro sono svolte conformemente alla normativa europea; il provvedimento si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa - già utilizzata nei più recenti provvedimenti d'urgenza - consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi portata normativa, si rinvencono, ad esempio, all'articolo 1, commi 1 e 2 (il quale ultimo indica i criteri alla luce dei quali devono essere interpretate le vigenti disposizioni recanti restrizioni, divieti, oneri o condizioni all'accesso alle attività economiche); all'articolo 2, comma 5; all'articolo 8, comma 2; all'articolo 11, commi 1 e 12; all'articolo 15, comma 1; all'articolo 16, comma 1; all'articolo 17, comma 2; all'articolo 17, comma 4, lettera a), capoverso 8; all'articolo 17, comma 9; all'articolo 21, commi 1 e 6; all'articolo 22, comma 1; all'articolo 24, comma 3; all'articolo 25, comma 1, lettera b), capoverso 7; all'articolo 31, comma 1; all'articolo 32, comma 3, lettera b), capoverso 2-bis; all'articolo 35, commi 1, 6 e 8; all'articolo 39, comma 2; all'articolo 40, comma 6; all'articolo 43, comma 2; all'articolo 45, comma 1; all'articolo 48, comma 1, capoverso 5-bis, secondo periodo; all'articolo 53, comma 5-bis; all'articolo 55, comma 1-ter; all'articolo 55-bis, comma 1; all'articolo 59-ter, comma 1, capoverso 49-bis; all'articolo 66, comma 3; all'articolo 76, comma 1; all'articolo 78, comma 1; all'articolo 97, comma 1; all'articolo 97-bis, comma 1; il decreto in esame reca talune disposizioni derogatorie del diritto vigente, non sempre risultando espressamente indicate le norme derogate; in particolare, l'articolo 5-bis, comma 4, consente alle pubbliche amministrazioni di derogare alle «norme dei rispettivi ordinamenti»; l'articolo 24, comma 4, dispone una deroga implicita a tutti gli strumenti urbanistici; l'articolo 55, comma 1-ter, contiene un'autorizzazione all'assunzione di personale da destinare all'attività di vigilanza e controllo delle dighe, in deroga alla normativa vigente; l'articolo 59-ter, comma 1, capoverso 2, dispone «in deroga alle disposizioni recanti l'istituzione e la disciplina dei titoli professionali del diporto»; in altri casi, invece, le disposizioni derogate vengono specificatamente richiamate: ad esempio, l'articolo 88, comma 2, deroga esplicitamente all'articolo 3 dello Statuto del contribuente di cui alla legge n. 212 del 2000, mentre l'articolo 11, comma 5, dispone espressamente in deroga ad una norma di rango secondario (si tratta del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 1994, n. 298);

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 65, comma 5, reca una norma formulata in termini di interpretazione autentica delle disposizioni dettate dal comma 4-bis dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, con riferimento alla quale 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»;

il provvedimento, all'articolo 35, comma 8, dispone la sospensione dello speciale regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997, fino al 31 dicembre 2014, prevedendo che a regioni, enti locali ed enti dei settori dell'università e della sanità, torni ad applicarsi l'ordinario sistema di tesoreria unica disciplinato dall'articolo 1 della legge n. 720 del 1984, del quale si determina la temporanea reviviscenza, in quanto esso era stato implicitamente abrogato dal citato decreto legislativo n. 279;

il provvedimento reca numerose norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; ciò in quanto - trattandosi di un provvedimento che, nell'ottica della liberalizzazione, contiene numerose disposizioni di carattere ordinamentale - molteplici sono gli adempimenti necessari ai fini della

relativa attuazione; inoltre, numerose disposizioni contengono un termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo: si vedano, ad esempio, l'articolo 2, commi 4 (a decorrere dall'anno 2014) e 6; l'articolo 5-bis, comma 1, capoverso 7-*quater* (a decorrere dal 1° gennaio 2014) e comma 2 (a decorrere dal 1° gennaio 2013); l'articolo 12, comma 3, il cui ultimo periodo, in materia di concorsi annuali per la nomina di notai, ha efficacia a decorrere dal 2015; l'articolo 17, comma 1 (dal 30 giugno 2012); l'articolo 25, comma 1, lettera a), capoverso 3 (a decorrere dal 2013); l'articolo 25, comma 2, lettera a), capoverso 5-bis (a decorrere dall'anno 2013); l'articolo 51, comma 2, che prevede che la novella inserita al codice dei contratti pubblici dal precedente comma 1, si applichi «a decorrere dal 1° gennaio 2015»; l'articolo 62, che, ai sensi del comma 11-bis, acquista efficacia decorsi sette mesi dalla data di pubblicazione della legge di conversione; l'articolo 91-bis, commi 2 e 3 (1° gennaio 2013); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della «immediata applicabilità» delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti legge:

il decreto-legge, all'articolo 17, comma 2, capoverso 12-*ter*, interviene, ampliandolo, sull'oggetto del decreto legislativo da emanare ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), ricomprendendovi la definizione dei criteri per la costituzione di un mercato all'ingrosso dei carburanti; 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;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge reca una disciplina che in più punti si interseca con quella contenuta nel decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, in corso di conversione presso la Camera (A. C. 4940), il quale: all'articolo 12, comma 3, dispone che i regolamenti di delegificazione previsti dal comma 2 del medesimo articolo devono tenere conto «di quanto previsto dai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1» e, al comma 4, amplia in maniera non testuale l'ambito della disciplina di questi ultimi; all'articolo 22, commi 2 e 3, interviene in maniera non testuale sul recepimento della direttiva europea n. 12 del 2009, disposto dagli articoli 71-82 del decreto-legge in titolo; all'articolo 43, comma 1, prevede l'adozione di un decreto interministeriale di natura non regolamentare «al fine di accelerare i processi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico» previsti, tra l'altro, dall'articolo 66 del decreto-legge in titolo; inoltre, il decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, nel testo approvato dal Senato, ed ora all'esame della Camera (A. C. 4999), all'articolo 3, comma 3, si interseca con l'articolo 49 del decreto-legge in titolo: tale ultima disposizione demanda infatti ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, la disciplina dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo; al riguardo, l'articolo 3, comma 3, del citato decreto-legge n. 2 del 2012 prevede che, nel caso in cui il decreto del Ministro dei trasporti e delle infrastrutture non venga emanato entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in titolo (quindi entro un termine più ampio rispetto a quello previsto dal citato articolo 49), le matrici materiali di riporto sono considerate sottoprodotti quando ricorrano determinate condizioni; da tali circostanze, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, 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;

inoltre, il provvedimento, al capo II del titolo III, reca disposizioni per l'attuazione della direttiva 2009/12/CE, concernente i diritti aeroportuali, la cui attuazione con decreto legislativo è già prevista dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), e sul cui schema di decreto legislativo (atto del governo n. 380), le Commissioni parlamentari hanno già espresso il prescritto parere; analogamente, il provvedimento, all'articolo 35, commi 11 e 12, intervenendo in materia di tesoreria unica per le università, si sovrappone con i contenuti dello «*Schema di decreto legislativo recante introduzione della contabilità economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università*» (atto del Governo n. 395), che prevede, tra l'altro, l'autonomia gestionale dei dipartimenti universitari, sul quale le Commissioni parlamentari hanno già espresso il prescritto parere;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (si vedano l'articolo 12, comma 1, che incrementa il numero dei notai, incidendo su una materia che l'articolo 4, comma 1 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 demanda a decreti del Ministro della giustizia, da emanare previa consultazione dei Consigli notarili e delle Corti d'appello e attualmente disciplinata da decreti ministeriali adottati secondo tale procedura; l'articolo 52, comma 2, che novella l'articolo 15, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, di attuazione del Codice dei contratti pubblici; l'articolo 55, comma 1-bis, che modifica in maniera non testuale il regolamento di cui al decreto del presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, in materia di termini degli adempimenti per la sicurezza delle gallerie; l'articolo 58, comma 2, che novella l'articolo 4, comma 2, del Piano nazionale di edilizia abitativa di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009; l'articolo 61, che novella in più punti il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 2000, n. 277, «*Regolamento recante disciplina dell'agevolazione fiscale a favore degli esercenti le attività di trasporto merci*»; nonché l'articolo 84, che novella in più punti il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2009, recante «*Regolamento concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi*»); 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);

il decreto-legge, all'articolo 1, commi da 1 a 3, contiene una autorizzazione alla delegificazione 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 il comma 1 dispone l'abrogazione generica, a far data dall'entrata in vigore dei regolamenti adottati ai sensi del comma 3, delle vigenti disposizioni normative volte a porre limitazioni, divieti, restrizioni o comunque l'obbligo di determinati adempimenti burocratici;

«i criteri ed i principi direttivi» (piuttosto che le norme generali regolatrici della materia) vengono invece individuati *per relationem*, mediante un rinvio all'articolo 34 del decreto-legge n. 201 del 2011, rubricato «*Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante*», al quale peraltro si sovrappone; la disposizione in esame - ai sensi della quale i regolamenti devono essere adottati sulla base di una relazione del Governo alle Camere - si sovrappone altresì a quella contenuta nell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011, che contiene un'ulteriore autorizzazione alla delegificazione da esercitare entro il medesimo termine del 31 dicembre 2012, finalizzata anch'essa - mediante un diverso percorso - al medesimo obiettivo della liberalizzazione; il provvedimento, all'articolo 45, comma 2, prevede che un decreto interministeriale possa modificare l'elencazione degli elementi da porre a corredo del piano economico e finanziario

contenuta al comma 1 del medesimo articolo, affidando così ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare 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;

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 5, all'articolo 15, comma 1 e all'articolo 39, comma 3, prevede l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo; tale 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 regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ovvero di regolamenti di attuazione aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della succitata legge n. 400 del 1988;

il provvedimento, all'articolo 64, comma 2, all'articolo 66, comma 1, e all'articolo 91, comma 1, capoverso 2-*quinquies*, demanda compiti di attuazione a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare; 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»;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento presenta una struttura molto complessa, essendo formato da centodiciannove articoli, alcuni dei quali risultano molto lunghi e articolati (ad esempio, l'articolo 25 occupa ben sette pagine dello stampato della Camera), e a loro volta si compongono di commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, con la conseguenza che i preamboli esplicativi posti all'inizio di numerosi degli articoli risultano insufficienti a facilitare la lettura del testo;

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi imprecisi o generici: ad esempio, l'articolo 3, comma 1, inserisce, nell'ambito del codice civile, l'articolo 2463-bis, il cui ultimo comma dispone che «*Salvo quanto previsto dal presente articolo, si applicano alla società semplificata a responsabilità limitata le disposizioni del presente capo in quanto compatibili*»;

l'articolo 11, comma 4, secondo periodo, dispone invece che al concorso straordinario per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche «*si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti sui concorsi per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti, nonché le disposizioni del presente articolo*»; richiami normativi ad altre disposizioni, «*in quanto compatibili*» ovvero «*in quanto applicabili*», o, ancora, «*ove necessario*», si rinviengono altresì all'articolo 36, comma 1, lettera a), capoverso 1, quinto periodo, all'articolo 59-bis, comma 1 capoverso 14 e all'articolo 71, comma 3-bis; infine, l'articolo 24, ai commi 2 e 3 contiene un riferimento alla conferenza di servizi di cui alla legge n. 241 del 1990, senza che sia specificato a quale tipologia di conferenza si intenda fare riferimento;

il decreto-legge ricorre talvolta a formule abrogative generiche; ad esempio, all'articolo 1, comma 1, il cui alinea di carattere ricognitivo e finalistico precede due lettere che abrogano con dizioni generiche una serie di norme - individuate esclusivamente *ratione materiae*, senza indicazione degli estremi - volte a porre limitazioni, divieti, restrizioni o comunque l'obbligo di determinati adempimenti burocratici; analogamente, l'articolo 9, come sostituito dal Senato, abroga «*le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico*» (comma 1) nonché «*le disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe di cui al comma 1*» (comma 5); infine, l'articolo 65, comma 4, dispone che «*I commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono abrogati, fatto salvo quanto disposto dal secondo periodo del comma 2*»;

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, si segnala la locuzione incompleta contenuta

all'articolo 11, comma 1, lettera c), capoverso Art. 2, laddove si dispone che: «*Ogni comune deve avere un numero di farmacie in rapporto a quanto disposto dall'articolo 1*»; l'uso del tempo futuro e del modo condizionale dei verbi contenuti all'articolo 56, comma 1-bis, che novella l'articolo 6, comma 6-ter del decreto-legge n. 138 del 2011, il quale non appare funzionale al contenuto precettivo della norma, nonché l'uso, nella medesima disposizione, della formula «*aree di particolare disagio e con significativo apporto occupazionale*» della quale non appare chiara la portata normativa;

inoltre, il provvedimento all'articolo 21, comma 6, utilizza - per la prima volta in una fonte di rango primario - il termine inglese «*asset*»; all'articolo 36, comma 1, lettera a), capoverso 2, lettera g) utilizza l'espressione «*price cap*», mentre, all'articolo 48, comma 1, capoverso Art. 5-bis, comma 2, lettera a), si riferisce alle «*attività di capping*», in difformità da quanto previsto dalla Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, che, al paragrafo 4, lettera m), recita: «È 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»;

sempre con riferimento alla tecnica di redazione del testo, si segnala infine che in talune rubriche sono presenti alcune sigle che, in difformità dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, non vengono seguite dalla denominazione per esteso cui ci si intende riferire, rendendo conseguentemente le anzidette rubriche «mute» poiché non consentono di identificare con immediatezza l'oggetto dell'articolo; al riguardo, si segnalano l'articolo 45, la cui rubrica si riferisce al «PEF» e l'articolo 96, la cui rubrica recita: «*Residenza OICR*»;

con riferimento al coordinamento interno al testo, il decreto-legge, all'articolo 1, comma 4, secondo periodo (e, analogamente, all'articolo 25, comma 1, lettera a), capoverso 3), dispone che, a decorrere dall'anno 2013, l'adeguamento degli enti territoriali ai principi e alle regole introdotte in materia di liberalizzazioni «*costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti*»; il quarto periodo dispone tuttavia che, ove la Presidenza del Consiglio dei ministri non comunichi (entro il 31 gennaio di ciascun anno) al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco degli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal medesimo articolo, si possa prescindere dal predetto elemento di valutazione, introducendosi così un adempimento da attuare in un termine prestabilito, ma prevedendosi già la possibilità che il termine non venga rispettato;

invece, l'articolo 17, comma 4, lettera b), capoverso 10, demanda la definizione degli schemi per le procedure competitive in aree autostradali all'Autorità di regolazione dei trasporti, la cui istituzione è disciplinata dall'articolo 36, comma 1, lettera a), mentre l'articolo 73 reca disposizioni applicabili nelle more dell'istituzione della medesima Autorità, prevedendo, tra l'altro che «*nelle more dell'operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 36, comma 1, del presente decreto, le funzioni di Autorità di vigilanza sono svolte previo atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*», senza specificare quale soggetto sia chiamato a svolgere tali funzioni; da ultimo, l'articolo 65, in materia di impianti fotovoltaici in ambito agricolo, introduce, al comma 1, una disposizione ampiamente derogata dal successivo comma 2;

infine, 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;

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 dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 17, comma 2, capoverso 12-ter, laddove interviene, ampliandolo, sull'oggetto del decreto legislativo da emanare ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), ricomprendendovi la definizione dei

criteri per la costituzione di un mercato all'ingrosso dei carburanti, in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal decreto-legge l'inserimento al suo interno di disposizioni volte ad incidere sull'oggetto di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988;

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

in relazione alle norme indicate in premessa che intervengono su settori normativi già oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa e, segnatamente, con riferimento agli articoli 1 e 25, sia effettuato un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole individuazione del quadro normativo di riferimento;

all'articolo 1, comma 1 - che, mediante una formula generica, dispone l'abrogazione delle norme vigenti volte a porre limitazioni, divieti, restrizioni alle attività economiche o obblighi di adempimenti burocratici che non siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite - si specifichi quali sono le norme oggetto di abrogazione;

si provveda alla riformulazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 3, al fine di renderla conforme al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

agli articoli 2, comma 5; 15, comma 1 e 39, comma 3 - che prevedono l'adozione di un decreto 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 regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ovvero a regolamenti di attuazione aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della succitata legge n. 400 del 1988;

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 12, comma 1; all'articolo 52, comma 2; all'articolo 55, comma 1-bis; all'articolo 58, comma 2; all'articolo 61; nonché all'articolo 84, 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;

all'articolo 45, comma 2 - laddove prevede che un decreto interministeriale possa modificare disposizioni di rango primario - sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

all'articolo 64, comma 2, all'articolo 66, comma 1 e all'articolo 91, comma 1, capoverso 2-*quinquies* - 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 richiamata 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, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative - in particolare laddove intervengano su testi unici o codici riferiti ad un determinato settore disciplinare - 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;

si dovrebbe valutare l'opportunità di espungere dal testo quelle disposizioni, indicate in premessa,

aventi efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), n. 3), andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la novella ivi contenuta all'articolo 1 del decreto legislativo n. 168 del 2003 - finalizzata all'istituzione di sezioni specializzate in materia di impresa - riscrivendo integralmente il comma 1 dell'articolo novellato, posto che esso già contiene un elenco di tribunali e corti d'appello ubicati, per la massima parte, in capoluoghi di regione, facendo riferimento a questi ultimi ed alle due città (Catania e Brescia) che non sono capoluoghi di regione;

per le ragioni indicate in premessa, si dovrebbe valutare la portata innovativa - rispetto alle norme già vigenti - delle disposizioni contenute agli articoli 2, comma 1, lettera *d*), capoverso comma 2, lettera *c*); 5, comma 1, capoverso articolo 37-bis, comma 4; 44, comma 1, lettera *d*), capoverso 4; 62, comma 1; 77 comma 4 e 97, comma 1, lettera *a*);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 1; all'articolo 11, comma 4, secondo periodo; all'articolo 24, commi 2 e 3;

all'articolo 36, comma 1, lettera *a*), capoverso 1, quinto periodo; all'articolo 59-bis, comma 14 e

all'articolo 71, comma 3-bis, che contengono richiami normativi generici, sarebbe opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio;

agli articoli 45 e 96, le cui rubriche contengono riferimenti a sigle (rispettivamente, «PEF» e «OICR»), le quali non vengono seguite dalla denominazione per esteso cui ci si intende riferire, si dovrebbero sciogliere i suddetti acronimi al fine di consentire un'identificazione immediata dell'oggetto degli articoli in questione.»