



Proroga e definizione di termini D.L. 244/2016 / A.C. 4304

Dossier n° 142 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

21 febbraio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4304
D.L.	244/2016
Titolo:	Proroga e definizione di termini
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	16
testo approvato dal Senato:	21
Date:	
emanazione:	30 dicembre 2016
pubblicazione in G.U.:	30 dicembre 2016
approvazione del Senato:	16 febbraio 2017
presentazione:	16 febbraio 2017
assegnazione:	16 febbraio 2017
scadenza:	28 febbraio 2017
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, V Bilancio

Contenuto

Il decreto-legge, originariamente composto di 16 articoli, per un totale di 83 commi, nel testo approvato in prima lettura dal Senato, risulta di 21 articoli e 217 commi, ed ha la finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti nelle seguenti materie:

- assunzioni, contratti a tempo indeterminato ed altri aspetti riguardanti le Pubbliche Amministrazioni (**articolo 1**);
- editoria e durata in carica del Consiglio nazionale e dei Consigli regionali dell'Ordine dei giornalisti (**articolo 2**);
- lavoro e politiche sociali (**articolo 3**);
- istruzione, università e ricerca (**articolo 4**);
- materie di competenza del Ministero dell'interno (**articolo 5**);
- sviluppo economico e comunicazione (**articolo 6**);
- salute (**articolo 7**);
- contributo in favore dell'IRFA (Istituto per la riabilitazione e la formazione ANMIL Onlus) (**articolo 7-bis**, introdotto al Senato);
- materie di competenza del Ministero della difesa (**articolo 8**);
- infrastrutture e trasporti (**articolo 9**);
- giustizia (**articolo 10**);
- beni e attività culturali (**articolo 11**);
- ambiente (**articolo 12**);
- materia economica e finanziaria (**articolo 13**);
- coordinamento della disciplina in materia di IRES e IRAP con il decreto legislativo n. 139/2015 (**articolo 13-bis**, introdotto al Senato);
- interventi emergenziali (**articolo 14**);
- copertura delle vacanze nell'organico dei dirigenti delle Agenzie fiscali (**articolo 14-bis**, introdotto al Senato);
- misure per il recupero dell'evasione (**articolo 14-ter**, introdotto al Senato);
- attuazione della lotteria nazionale collegata a scontrini e ricevute fiscali (**articolo 14-quater**, introdotto al Senato).

L'**articolo 15** autorizza il Ministro dell'economia alle occorrenti variazioni di bilancio, mentre l'**articolo 16** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge.

Il Senato ha introdotto quattro ulteriori commi nell'**articolo 1 del disegno di legge di conversione**, tre dei quali prorogano il termine per l'esercizio di deleghe legislative. In particolare:

il **comma 2** proroga di sei mesi il termine per l'esercizio delle deleghe contenute negli articoli 15 e 21 della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale. Le due deleghe oggetto di proroga riguardano, rispettivamente: il riordino degli enti, società e agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il riassetto del settore ippico e il riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e la revisione della disciplina della riproduzione animale; il riordino degli strumenti di gestione del rischio in agricoltura e la regolazione dei mercati;

il **comma 3** proroga di sei mesi il termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 della legge 13 luglio 2016, n. 150, in materia di riforma del sistema dei confidi;

il **comma 4** proroga di sei mesi il termine per l'esercizio della delega correttiva e integrativa di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 23 giugno 2014, n. 89 recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), in merito al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

Il **comma 5** proroga di sei mesi il termine previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, per l'adozione di un apposito regolamento di delegificazione riguardante la razionalizzazione delle procedure contabili e il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge presentato in prima lettura al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Quello in esame è il quarto decreto-legge emanato nella legislatura con la finalità di prorogare una serie di termini e fa seguito ai decreti-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, e 30 dicembre 2015, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21.

Nella scorsa legislatura, si segnalano i decreti-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14), 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) e 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14).

Nella XV legislatura, si segnala il decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Risalendo più indietro nel tempo, sono numerosi i decreti-legge intervenuti per prorogare o differire termini legislativamente previsti. Nella maggior parte dei casi, ciascun provvedimento d'urgenza disponeva una sola o più proroghe incidenti nel medesimo settore o in settori affini. In varie occasioni, invece, il Governo ha adottato provvedimenti di portata generale, contenenti una pluralità di proroghe afferenti a diversi settori. Tali provvedimenti sono stati ulteriormente ampliati, talora in misura notevole, durante l'*iter* di conversione. Nel primo decennio del secolo tali decreti hanno avuto cadenza annuale (2001; 2002; 2005) o semestrale (2003). Nel 2004 sono stati emanati 2 decreti-legge a distanza ravvicinata (9 novembre e 30 dicembre). Nel 2006, il decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, *Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa*, originariamente contenente una sola proroga degli atti regolamentari da emanare, è stato convertito con una totale mutazione: la proroga originaria è stata soppressa ed al suo posto sono state introdotte numerose proroghe di termini legislativi. A fine anno è stato emanato un ulteriore decreto-legge, n. 300/2006, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*. In qualche caso, i provvedimenti, oltre a recare proroghe di termini, contenevano anche disposizioni sostanziali. Si segnalano, tra gli altri, i decreti-legge n. 147/2003, *Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali*, e n. 273/2005, *Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti*. Tale ultimo provvedimento, nella fase concitata della fine della XIV legislatura, già piuttosto corposo nel testo originario (40 articoli), levita nel processo di conversione fino a raggiungere 83 articoli, i quali assorbono tra l'altro le disposizioni di altri cinque decreti-legge in corso di conversione.

Vari termini, tra quelli prorogati da disposizioni recate nel provvedimento in esame, hanno formato oggetto di una o più precedenti proroghe anch'esse disposte con decreto-legge.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento reca disposizioni che intervengono, come fisiologicamente accade per i decreti-legge così detti "mille proroghe", su numerosi ambiti materiali, che risultano tuttavia avvinte dalla comune finalità di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti. Talune disposizioni si caratterizzano essenzialmente come norme finanziarie (si vedano, in tal senso, gli articoli 7-*bis*, 8, comma 5-*quater*, 9, commi 9-*septies* e 9-*decies*, 14, comma 8); altre integrano la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale o clausole finanziarie (si vedano, ad esempio, gli articoli 1, commi 2-*bis* e 3-*bis*, 2, commi 4 e 5, e 4, comma 5, 9, comma 2-*bis*); il preambolo del decreto-legge riferisce peraltro le ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento alla sola "proroga e definizione di termini di prossima scadenza". L'**articolo 4, comma 5-*bis*** è finalizzato a prevedere una dequalificazione della fonte con riguardo agli istituti statali per sordi.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Incidenza su fonti subordinate

all'**articolo 1**:

il **comma 11** proroga, in maniera non testuale, il termine stabilito dall'articolo 1, comma 6 del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo per la conclusione della procedura di selezione pubblica per l'assunzione di 500 funzionari disciplinata dal medesimo decreto. Il secondo periodo del citato comma 6, sul quale la disposizione in esame non incide, prevede la possibilità per le commissioni esaminatrici di chiedere un'ulteriore proroga non superiore a sessanta giorni;

il **comma 16-*bis***, introdotto al Senato, proroga l'efficacia del decreto del presidente della Repubblica in data 30 agosto 2016 col quale è stato approvato il Programma statistico nazionale 2014-2016 – Aggiornamento 2016.

All'**articolo 4**:

il **comma 2-*bis***, introdotto al Senato, proroga al 31 dicembre 2017 il termine per l'adeguamento alla normativa antincendio per gli edifici ed i locali adibiti ad asilo nido indicato dall'articolo 6, comma 1, lettera a) del decreto del Ministro dell'interno 16 luglio 2014;

il **comma 5-*sexies***, introdotto al Senato, proroga in maniera non testuale di trenta giorni il termine di cui all'articolo 8, comma 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2016, n. 95, relativo alla valutazione dei singoli candidati da parte delle commissioni di valutazione per il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari.

All'**articolo 5**, i **commi 11-*bis*** e **11-*ter*** differiscono il termine per alcuni adempimenti richiesti dalla normativa per la prevenzione degli incendi di cui al decreto del presidente della Repubblica n. 151 del 2011, modificando e integrando in maniera non testuale tale regolamento.

L'**articolo 6, comma 5** proroga ulteriormente i termini di cui all'articolo 3, comma 1 del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, relativi alla mancata pubblicazione del bando di gara di cui all'allegato 1 annesso allo stesso regolamento, già prorogati dall'articolo 3, comma 2-*bis*, del precedente decreto-legge recante proroga di termini (n. 210 del 2015).

L'**articolo 7, comma 3-*bis*** proroga al 28 febbraio dell'anno successivo a quello di sostenimento delle spese il termine – fissato con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 16 settembre 2016 – per l'invio da parte dei veterinari al Sistema tessera sanitaria dei dati delle spese veterinarie sostenute dalle persone fisiche.

All'**articolo 9**:

il **comma 2** proroga l'entrata in vigore [*rectius*: l'applicazione] del regolamento recante norme per l'individuazione dei soggetti autorizzati alla tenuta dei corsi di formazione al salvamento in acque marittime, acque interne e piscine e al rilascio delle abilitazioni all'esercizio dell'attività di assistente bagnante, di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 29 luglio 2016, n. 206;

il **comma 9-*duodecies*** proroga di un anno il termine di durata in carica dei componenti del Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori fissato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 93 del 2007.

L'**articolo 11, comma 2** proroga in maniera non testuale dal 31 gennaio al 30 giugno 2017 il termine di cui all'articolo 5, comma 1 del recente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, relativo alla data ultima entro la quale i beneficiari della carta elettronica riguardante un *bonus* di 500 euro a favore di chi abbia compiuto 18 anni di età possono registrarsi sulla piattaforma informatica dedicata.

L'**articolo 13-*bis*, comma 1**, con riguardo alla prima applicazione delle disposizioni introdotte dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139, proroga di 15 giorni il termine per la presentazione della dichiarazione in materia di imposte sui redditi e di IRAP fissato dall'articolo 2, comma 2 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322.

In questo modo, per costante orientamento del Comitato per la legislazione, si integra 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].

Proroghe relative a disposizioni a carattere temporaneo

All'articolo 5:

il **comma 4** proroga per l'anno 2017, peraltro in maniera non testuale, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1-bis del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, introdotto dalla legge di conversione 1° marzo 2005, n. 26, relative all'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali ed alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio, che si applicano dal 2005;

il **comma 5**, relativo al mantenimento delle contabilità speciali delle province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, proroga, sempre in maniera non testuale, una disciplina a carattere transitorio che avrebbe dovuto cessare il 30 giugno 2008 (articolo 2, comma 2 delle leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004, relative all'istituzione delle tre province);

il **comma 6** proroga al 31 dicembre 2017 il termine per la gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, che avrebbe dovuto cessare al 31 dicembre 2014;

il **comma 8** proroga al 31 gennaio 2018 il termine entro il quale il Presidente del Consiglio può richiedere all'autorità giudiziaria competente che i direttori del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza o altro personale dipendente espressamente delegato siano autorizzati ai colloqui investigativi con detenuti e internati, al soli fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale. Tale facoltà, ammessa in via transitoria dall'articolo 6 del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 è stata già prorogata di un anno dal decreto-legge n. 210 del 2015.

All'articolo 6:

il **comma 1** proroga al 31 dicembre 2017 il termine, originariamente previsto al 31 dicembre 2010, per l'applicazione della disciplina transitoria in materia di incroci proprietari tra tv e giornali di cui all'articolo 43 del decreto legislativo n. 177/2005 (testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici);

il **comma 2** autorizza la proroga, per il 2017, della convenzione stipulata in via transitoria, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 224/1998, fra il Ministero dello sviluppo economico e il Centro di produzione s.p.a., per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari;

l'**articolo 13, comma 1** proroga il regime transitorio relativo alle indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi collegiali ed ai titolari di incarichi di cui all'articolo 6, comma 3 del decreto-legge n. 78/2010.

Andrebbe valutata l'opportunità di verificare quali tra tali disposizioni debbano mantenere natura temporanea con la eventualità di essere soggette a successive proroghe e quali possano essere trasformate in previsioni a regime.

Proroghe relative a discipline a regime

Talune proroghe sono riferite a discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da diversi anni. A titolo esemplificativo:

all'**articolo 2, i commi 2 e 3** prorogano ulteriormente il termine del 1° gennaio 2013 a decorrere dal quale doveva divenire obbligatoria la tracciabilità delle vendite e delle rese di quotidiani e periodici attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici;

l'**articolo 12, comma 1** rinvia l'applicazione della disciplina relativa al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI e delle relative sanzioni, di cui al decreto legislativo n. 152/2006.

Proroghe e regimi transitori relativi ad adempimenti

Diverse proroghe sono riferite ad adempimenti previsti anche da lungo tempo ma che ancora non hanno trovato attuazione. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 7, comma 2** novella l'articolo 15, comma 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ulteriormente prorogando al 1° gennaio 2018 il termine – inizialmente fissato al 1° gennaio 2013 - entro il quale il sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco dovrà essere sostituito da "un nuovo metodo, definito con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di un accordo tra le associazioni di categoria maggiormente rappresentative e l'Agenzia italiana del farmaco per gli aspetti di competenza della medesima Agenzia";

l'**articolo 9, comma 3** novella l'articolo 2, comma 3 del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, differendo al 31 dicembre 2017 il termine per l'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con il quale avrebbero dovuto essere adottate – entro il 26 maggio 2010 – "urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia";

l'**articolo 13, comma 2** proroga a tutto il 2017 l'applicazione del regime della tassazione della produzione

combinata di energia elettrica e calore definito con deliberazione n. 16/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previsto al comma 1. Originariamente, l'applicazione della deliberazione n. 16/98 era limitata al 2012 (articolo 3-*bis*, comma 2 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44).

Proroga di regimi derogatori

Alcune disposizioni costituiscono una proroga di disposizioni aventi carattere derogatorio. A titolo esemplificativo:

L'**articolo 5, comma 7** proroga al 31 dicembre 2017 il regime derogatorio alle procedure di accesso alle qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo anche per il 2017, in luogo di due distinti concorsi da espletare con diverse modalità (per soli titoli; per titoli ed esami) un unico concorso per soli titoli.

L'**articolo 10, comma 2** proroga fino al 31 dicembre 2018 la disciplina transitoria di cui all'articolo 3, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 146/2013, che, "In attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici finalizzati alla copertura dei posti vacanti nell'organico del ruolo dei dirigenti dell'esecuzione penale esterna", consente – "in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63", che "le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario".

All'**articolo 14**, i **commi 11** (proroga al 31 dicembre 2017 della gestione commissariale della galleria Pavoncelli) e **12** (proroga della gestione emergenziale dello stabilimento Stoppani nel comune di Cogoleto, in provincia di Genova), in deroga implicita al divieto di proroga delle gestioni commissariali, disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, 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".

Proroghe non testuali

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. Diversi interventi di proroga o differimento di termini vengono disposti senza novellare il termine precedentemente previsto, intervenendo in maniera non testuale sull'ordinamento, talora integrando la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale. A titolo esemplificativo si segnalano le seguenti disposizioni: **articolo 1**, comma 3-*bis*; **articolo 3**, commi 3-*octies* e 3-*novies*; **articolo 5**, commi 4, 5, 6 e 11-*quinquies*; **articolo 9**, comma 6; **articolo 11**, comma 2-*bis*; **articolo 13**, commi 6-*sexies* e 6-*novies*; **articolo 14**, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 6-*quater*.

Talune disposizioni (per esempio l'**articolo 5**, comma 2 e l'**articolo 8**, comma 3) sono formulate in termini di novelle di precedenti interventi di proroga disposti mediante modifiche non testuali.

Proroga di disposizioni di recente approvazione

Talune disposizioni incidono su norme di recente approvazione.

L'**articolo 5, comma 11** e l'**articolo 11, comma 3** modificano la legge di bilancio per il 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) prima ancora della sua entrata in vigore (1° gennaio 2017). Nel dettaglio:

- l' **articolo 5, comma 11** pospone al 31 marzo 2017 il termine (ordinariamente fissato al 31 dicembre di ogni anno), per la deliberazione di bilanci annuali di previsione degli enti locali per l'anno 2017, già posticipato al 28 febbraio 2017 dall'articolo 1, comma 454, della legge di bilancio per il 2017, che viene contestualmente abrogato;
- l'**articolo 11, comma 3** proroga da trenta a novanta giorni dall'entrata in vigore della legge il termine per l'emanazione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo cui l'articolo 1, comma 583, della legge demanda la definizione delle regole tecniche di ripartizione delle risorse a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche stanziate dal medesimo comma.

L'**articolo 6, comma 3** proroga dal 29 gennaio al 29 aprile il termine massimo di vigenza dell'attuale rapporto concessorio con la RAI relativo al servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, individuato dalla recente legge 26 ottobre 2016, n. 198.

L'**articolo 8, comma 4** modifica in più punti il recente decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, con riguardo all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato da parte dell'Arma dei Carabinieri. Si rammenta in proposito che la delega ad adottare disposizioni integrative e correttive del medesimo decreto legislativo scade a settembre 2017, cioè a dodici mesi di distanza dall'entrata in vigore del decreto legislativo stesso).

All'**articolo 13**:

il **comma 4** differisce dal 3 dicembre 2016 al 1° luglio 2017 l'applicazione delle norme sul versamento spontaneo delle entrate tributarie dei comuni di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, introdotto dalla legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 225;

il **comma 6-*bis*, lettera a)** proroga al 31 dicembre 2017 il termine per l'adeguamento delle autorità pubbliche ai nuovi requisiti previsti per gli organismi di controllo dall'articolo 64 della legge 12 dicembre

2016, n. 238, recante disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino. La **lettera b)** reca una modifica nel riferimento normativo interno contenuto nell'articolo 83, comma 3.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni sostanziali nel disegno di legge di conversione

Nell'ambito dell'**articolo 1** del disegno di legge di conversione, sono stati introdotti, al Senato:

i **commi 2, 3 e 4**, che prorogano i termini per l'esercizio di quattro deleghe legislative (riforma del sistema dei confidi; riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato; due deleghe legislative in materia agricola), una delle quali contenuta in una legge di conversione;

il **comma 5**, che proroga il termine per l'adozione di un regolamento governativo nella forma di un decreto del Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 volto alla razionalizzazione delle procedure contabili e al miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato.

Nel corso della legislatura, il Comitato per la legislazione si è già pronunciato tre volte sull'inserimento nei disegni di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale incidenti su deleghe, puntualmente oggetto di una condizione soppressiva nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 185/2015 (C. 3495 – territorio e proroga delega sulla riforma del bilancio dello Stato), n. 42/2016 (C. 3822 – sistema scolastico e ricerca) e n. 67/2017 (C. 3953 – partecipazione italiana alle missioni internazionali).

I tre pareri – si riporta la ricostruzione effettuata nel rapporto sul turno di presidenza dell'on. Pini – contengono articolati ragionamenti nelle premesse, cui conseguono condizioni più o meno laconiche e, nel caso del decreto-legge n. 42/2016, una raccomandazione. Rispetto al passato, il Comitato tiene conto non soltanto degli orientamenti ormai consolidati alla Camera, in base ai quali sono inammissibili aggiunte di carattere sostanziale ai disegni di legge di conversione, tanto più se riguardanti disposizioni di delega, ma anche la linea più flessibile che emerge nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che consente l'intervento su disposizioni di delega da parte delle leggi di conversione, purché vi sia un'omogeneità contenutistica rispetto al relativo decreto-legge. In sede di conversione del citato decreto-legge n. 185/2015, sono state introdotte due disposizioni: una nell'ambito del disegno di legge di conversione e l'altra nell'ambito dell'articolo 7 del decreto. Il Comitato rileva nelle premesse che «[alcune delle modifiche apportate dal Senato sembrerebbero avere portata ordinamentale. Si tratta, in particolare] dell'articolo 7, comma 4-*bis*, che novella la legge di delega per la revisione dello strumento militare nazionale (legge n. 244 del 2012) introducendovi una nuova delega integrativa finalizzata ad assicurare la sostanziale equiordinazione dei comparti sicurezza e difesa, da esercitare entro il 1^o luglio 2017; con riferimento a tale ultima disposizione, introdotta in sede di esame parlamentare, si richiama il limite di contenuto alla decretazione d'urgenza posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988, secondo il quale Governo non può, mediante decreto-legge, "conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione" e si ricorda che, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 1998 e ribadito nella sentenza n. 237 del 2013, "l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge"; in relazione invece all'inserimento, a seguito dell'approvazione di emendamenti in sede parlamentare, di disposizioni di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione – peraltro volte a rafforzare in tale procedimento il ruolo delle Commissioni parlamentari –, si ricorda che tale circostanza, secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione, integra anch'essa una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, e 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. Inoltre, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012 (con orientamento confermato dalla sentenza n. 32 del 2014), 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; a tale ultimo proposito, si rileva tuttavia che la Corte costituzionale, con la stessa sentenza n. 237 del 2013 si è discostata dagli indirizzi sopra richiamati, affermando che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori. Ciò, tuttavia, nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo». Ne consegue la laconica condizione: «per quanto detto in premessa, si sopprimano il comma 4-*bis* dell'articolo 7 del decreto-legge e il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione».

Nella condizione formulata nell'ambito del parere sul decreto-legge n. 42/2016 sono presenti entrambi i parametri assunti come riferimenti dal Comitato (orientamenti della Camera e giurisprudenza della Corte costituzionale), che lo inducono a formulare la condizione stessa non in termini seccamente soppressivi, bensì come invito ad una valutazione da parte della Commissione competente: «alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti, e tenuto tuttavia conto della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013 richiamata in premessa, si valuti la soppressione del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione». La raccomandazione tocca, oltre questo aspetto, il profilo del rapporto con le fonti subordinate e, nel caso di specie, la rilegificazione di materie disciplinate con fonti regolamentari.

La condizione formulata nell'ambito del parere sul decreto-legge n. 67/2016 torna a proporre la diretta soppressione delle norme incidenti su disposizioni di delega: «alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la

legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti e tenuto conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 237 del 2013 richiamate in premessa, provvedano le Commissioni a sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione».

Dequalificazione della fonte

L'**articolo 4, comma 5-bis** è finalizzato a prevedere, con riguardo all'ordinamento degli istituti per sordomuti di Roma, Milano e Palermo, l'adozione di un regolamento di attuazione a norma dell'articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988 in luogo di un regolamento di delegificazione: la procedura di approvazione tra le due tipologie di regolamento si differenzia per l'assenza, nel primo caso, del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Si segnala peraltro che l'istituto di Milano, con deliberazione della Giunta regionale n. 29421 del 13 novembre 1992, ha modificato il proprio assetto istituzionale, tornando all'originaria natura giuridica privata.