

## 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, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante misure urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca. C. 1966 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i> ) ..... | 3 |
| Sull'ordine dei lavori .....   | 6 |
| Conversione in legge, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. C. 1972 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....   | 7 |

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

*Mercoledì 10 dicembre 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA.*

**La seduta comincia alle 20.15.**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante misure urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca.**

**C. 1966 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla VII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Carolina LUSSANA, *relatore*, dopo aver richiamato i contenuti principali del prov-

vedimento, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1966 e rilevato che:

esso, nei cinque articoli del testo originario e negli ulteriori cinque articoli introdotti al Senato, reca disposizioni in materia di università, relative al reclutamento della docenza (articoli 1 e 1-*bis*) ed alla produzione e valutazione dell'attività scientifica svolta (articoli 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*), nonché alle forme di finanziamento degli atenei e delle borse di studio (articolo 2 e 3); in tale ambito normativo sostanzialmente omogeneo, sono state introdotte al Senato anche norme relative alla durata del mandato dei componenti del Consiglio nazionale degli studenti universitari (al comma 3-*bis* dell'articolo 3) ed agli ordinamenti didattici delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (articolo 5-*quinquies*) che si con-

nettono alla medesima materia, pur non essendo immediatamente correlate alle principali finalità del provvedimento;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in gran parte oggetto di modifiche non testuali (ad esempio, l'articolo 1, al comma 1-*bis*, differisce al 31 dicembre 2009 un termine, già prorogato ripetutamente, senza però intervenire sulla disposizione originaria; inoltre il medesimo articolo, al comma 7, innova la vigente disciplina sul reclutamento di ricercatori senza novellare le attuali disposizioni che riguardano il colloquio sui titoli e sul *curriculum* del candidato; l'articolo 3-*ter*, interviene a disciplinare gli aspetti retributivi concernenti gli scatti biennali senza modificare testualmente gli articoli 36 e 38 del decreto legislativo n. 382 del 1980); peraltro, il decreto-legge modifica anche disposizioni di recente approvazione (in particolare, l'articolo 1, ai commi 3 e 9, novella disposizioni del decreto n. 112 del 2008), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

esso incide, all'articolo 3-*quinqüies*, in modo non testuale su una disciplina 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 congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001); peraltro, anche l'articolo 1, al comma 8 (secondi cui le « disposizioni dei bandi già emanati », « le procedure già avviate » e « gli atti adottati » siano privi di effetto se non conformi alle

nuova disciplina dettata dal decreto) produce effetti su strumenti giuridici non aventi natura di fonti di rango primario;

il provvedimento reca, all'articolo 3-*ter*, introdotto al Senato, una misura i cui effetti finali sono destinati a prodursi in un momento significativamente differito rispetto all'entrata in vigore della norma, individuato « a partire dal 1° gennaio 2011 »; per tale disposizione 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 di adempimenti previsti (che, nel caso di specie è ravvisabile nella fissazione di « criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni » da parte di un decreto ministeriale per la cui adozione non è peraltro statuito alcun termine);

richiama, all'articolo 1, comma 1, una disposizione ormai espressamente abrogata, che tuttavia appare dispiegare ancora effetti per la parte in cui non si sono ancora conclusi i bandi di reclutamento già indetti in virtù della medesima normativa;

all'articolo 3, comma 3, il decreto-legge in esame dispone una deroga implicita alla disciplina che fissa la destinazione esclusiva del fondo per le aree sottoutilizzate (comma 2 dell'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289,) al fine di utilizzarne le risorse per obiettivi ulteriori;

il provvedimento, inoltre, adotta espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione (ad esempio, l'articolo 1 si riferisce alla *certificazione* dei meccanismi di sorteggio; l'articolo 1-*bis* richiama il « programma di rientro dei cervelli » che non ha un chiaro riferimento sul piano normativo; l'articolo 2 indica, tra i parametri di valutazione delle sedi didattiche, anche la loro *efficacia*; l'articolo 3-*ter* si riferisce genericamente alla autorità acca-

demica ed utilizza l'espressione «effettuazione di pubblicazioni scientifiche», in luogo di «*produzione* di pubblicazioni scientifiche», usata in altre parti del testo legislativo; la rubrica dell'articolo 3, «disposizioni per il diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli», sembra distinguere due categorie di studenti mentre la normativa vigente si riferisce sempre all'unica categoria degli «studenti capaci e meritevoli»; inoltre, il preambolo del decreto, in modo inusuale, non evidenzia il carattere *straordinario* delle circostanze di necessità e urgenza che giustificano l'adozione del decreto-legge, come invece richiede l'articolo 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti-legge recano «l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione»;

all'articolo 1, comma 3, il decreto in esame reca due capoversi, contravvenendo alla regola di cui al paragrafo 7, lettera e) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi («Ogni comma può suddividersi in periodi, cioè in frasi sintatticamente complete che terminano con il punto, senza andare a capo. Si va a capo soltanto alla fine del comma. Le uniche eccezioni ammissibili sono: la suddivisione del comma in lettere anziché in periodi; il comma che reca una novella»);

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* e

96-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

si sopprima l'articolo 3-*quinquies* – che intende ridefinire, per taluni decreti ministeriali, i contenuti già previsti per essi dall'articolo 9 del regolamento di delegificazione n. 212 del 2005 – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato ed in quanto, essendo tale materia sussunta nel citato regolamento n. 212, l'uso dello strumento normativo primario non appare congruo in tale ambito, potendosi operare mediante l'utilizzo di fonti normative secondarie.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 1 – ove si richiama l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 147 del 2007, al fine di individuare talune procedure di reclutamento per le quali le università possono «*completare le assunzioni dei ricercatori vincitori*» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di evidenziare che gli effetti della disposizione ivi richiamata non sono del tutto esauriti, pur essendo la medesima norma stata espressamente abrogata dal comma 17 dell'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 97 del 2008, procedendo eventualmente ad una modifica esplicita del citato articolo 4-*bis*;

all'articolo 1, comma 7 – che reca una nuova disciplina di portata generale relativa alle modalità di svolgimento della valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori – dovrebbe procedersi ad inserire la disposizione in oggetto in un quadro normativo organico, e segnatamente nella legge n. 210 del 1998

(« Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo »), che definisce le norme generali di tale settore normativo, la cui disciplina è, per taluni aspetti, anche demandata ad un apposito regolamento di delegificazione (attualmente presente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 117 del 2000);

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

all'articolo 1, commi 6 e 6-bis - ove si demanda a decreti ministeriali sia la definizione delle modalità di svolgimento delle elezioni « ivi compreso ove necessario le *suppletive* » e del sorteggio, sia la nomina di una commissione che « provvede alla certificazione dei meccanismi di sorteggio » - dovrebbe valutarsi l'esigenza di precisare, da un lato, a quale fattispecie si connette la previsione di elezioni suppletive e, dall'altro, i termini di durata della suddetta Commissione nonché le attività in cui si concretizza la funzione di certificazione rispetto alle operazioni di sorteggio indicate dal decreto;

all'articolo 2 - ove si interviene su criteri e modalità di destinazione del fondo straordinario di cui all'articolo 2, comma 428, della legge n. 244 del 2007 - dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se l'assegnazione delle risorse del suddetto fondo straordinario possa essere effettuata indipendentemente dalla condizione posta dall'articolo 2, comma 429, della citata legge n. 244 (che espressamente subordina l'erogazione delle risorse alla presentazione di un piano programmatico); dovrebbe, inoltre, valutarsi l'opportunità di stabilire un termine a regime per l'emanazione del decreto ministeriale ivi previsto, per il quale viene fissato un termine solo « in prima attuazione »;

all'articolo 3, comma 3-bis - che novella l'articolo 3-bis, comma 1, quinto periodo, del decreto-legge n. 105 del 2003, al fine di elevare da due a tre anni la durata del mandato dei componenti del Consiglio nazionale degli studenti universitari - dovrebbe valutarsi l'opportunità di

chiarire la decorrenza degli effetti della disposizione, specificando quindi se essa si applichi ai componenti attualmente in carica;

all'articolo 3-ter, comma 4 - secondo cui « i professori di I e II fascia e i ricercatori che nel precedente triennio non abbiano effettuato pubblicazioni scientifiche individuate secondo i criteri di cui al comma 2 sono esclusi dalla partecipazione alle commissioni di valutazione comparativa per il reclutamento rispettivamente di professori di I e II fascia e di ricercatori » - dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire il momento in cui tale disposizione esplica i propri effetti, dal momento che la sua applicabilità (a differenza di quanto statuito nel comma 1 dell'articolo in esame, operante dal 2011) appare formalmente collegarsi esclusivamente alla entrata in vigore del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca previsto al comma 2; in proposito, dovrebbe anche valutarsi l'opportunità di prevedere un termine per l'emanazione del suddetto decreto ministeriale ».

Franco STRADELLA, *presidente*, sottolinea positivamente l'adempimento, da parte del Governo, dell'obbligo di corredare il disegno di legge di conversione presentato al Senato delle due relazioni di accompagnamento, di cui invece il Comitato ha frequentemente rilevato l'assenza con toni critici.

Il Comitato approva la proposta di parere.

#### **Sull'ordine dei lavori.**

Antonino LO PRESTI, in qualità di relatore del provvedimento che figura al successivo punto all'ordine del giorno, dichiara l'intendimento, ove il Comitato concordi, di svolgere una complessiva relazione sul testo, evidenziandone i profili maggiormente connessi alle specifiche competenze del Comitato. Si riserva

quindi di formulare nella prossima seduta utile una proposta definitiva di parere, anche a seguito dei contributi che eventualmente i colleghi desiderino trasmettere nel pur breve tempo a disposizione dell'organo.

Franco STRADELLA, *presidente*, accedendo alla richiesta in tal senso dell'onorevole Lo Presti, su cui registra non esservi obiezioni da parte degli onorevoli Lussana e Zaccaria, dispone di procedere allo svolgimento della relazione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 185 del 2008, in previsione di un rinvio ad una successiva seduta del seguito dell'esame.

**Conversione in legge, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.**

**C. 1972 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(*Esame e rinvio*).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, evidenzia come il decreto-legge in esame presenti un contenuto ampio – di 36 articoli, alcuni dei quali piuttosto corposi – ed anche complesso, in quanto investe una pluralità di settori disciplinari, con l'intento complessivo di fronteggiare una eccezionale situazione di crisi internazionale predisponendo misure immediatamente operative.

Sul piano contenutistico e dei requisiti di omogeneità e specificità di contenuto, rileva in particolare che il decreto legge si inquadra nella tipologia dei provvedimenti urgenti in materia finanziaria e di sviluppo economico, di cui si hanno esempi recenti, segnatamente il decreto legge n. 112 del 2008, ma anche precedenti più risalenti nel tempo. Richiama in particolare, il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in ma-

teria economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale; il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici; il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego; il decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988; fino ad arrivare al decreto-legge del 26 ottobre 1970, n. 745, recante provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica ed alla produzione.

Caratteristica comune di tali provvedimenti, cui non si sottrae quello oggetto di esame, risulta essere dunque l'ampiezza degli ambiti normativi che vengono toccati, essendo le misure in esso recate finalisticamente legate ed unificate dal perseguimento di obiettivi economico-finanziario sintetizzabili in quattro grandi aree di intervento: il sostegno alle famiglie (cosiddetto *bonus* famiglia, mutui casa, tariffe, accesso al credito); la ripresa dell'economia (agevolazioni tributarie, sostegno del credito alle imprese, alleggerimento degli oneri gravanti su di esse, modifiche alla disciplina finanziaria necessarie a seguito delle turbolenze insorte sui mercati finanziari); il piano di ridisegno del quadro strategico nazionale (snellimento dei meccanismi di distribuzione delle risorse per occupazione, formazione e interventi infrastrutturali, potenziamento degli ammortizzatori sociali, rifinanziamento delle opere strategiche di interesse nazionale, l'ampliamento delle funzioni della Cassa Depositi e Prestiti e risorse aggiuntive per le ferrovie ed il trasporto pubblico locale); il miglioramento dei saldi di bilancio (potenziamento delle attività di accertamento e controllo svolte dall'Amministrazione fiscale, l'affinamento dei meccanismi di controllo sulla fruizione dei crediti d'imposta e delle agevolazioni previste per gli

enti non commerciali, le associazioni di volontariato e le società sportive dilettantistiche).

Per quanto concerne i profili di valutazione che attengono all'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, evidenza, in termini generali, la difficoltà di conciliare l'urgenza di adottare misure efficaci in materia economica con modalità di produzione legislativa che garantiscano il miglior coordinamento della nuova disciplina con quella previgente. Sotto questo profilo, un primo ordine di rilievi concerne dunque l'assenza di un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative che risultano in gran parte oggetto di modifiche non testuali. A titolo esemplificativo, segnala come si intervenga anche indirettamente su una materia già oggetto di codificazione, come nel caso dell'articolo 16, che, in particolare con i commi 8 e 9, reca misure volte a consentire che taluni adempimenti avvengano in via telematica, senza novellare esplicitamente il Codice dell'amministrazione digitale (di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005). Peraltro, anche l'articolo 12, comma 11, sembra prevedere una modifica indiretta a disposizioni contenute nel codice civile. Ulteriori esigenze di coordinamento sono inoltre riferibili all'articolo 11, comma 2, che interviene sull'articolo 15, comma 3 della legge n. 266 del 1997, all'articolo 14, che interviene sull'ambito di applicazione all'articolo 19 del decreto legislativo n. 385 del 1993, all'articolo 15, comma 1, che incide in maniera non testuale sull'articolo 1, commi da 58 a 62, della legge n. 244 del 2007, ed all'articolo 20, che introduce una disciplina simile, ma non identica a quella recate dall'articolo 13 del decreto legge n. 67 del 1997.

Sono inoltre modificate, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recente approvazione, come ad esempio all'articolo 3, comma 5, che integra l'articolo 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2008, all'articolo 15, comma 7, ultimo periodo, che amplia indirettamente l'ambito di applicazione

dell'articolo 81, commi 23 e 24, del decreto legge n. 112, all'articolo 18, ove si ridefinisce la destinazione di risorse e di fondi disciplinati dal decreto legge n. 112, agli articoli 6-*quater* e 6-*quinquies*.

Sempre con riferimento ad esigenze di coerente svolgimento del procedimento di produzione legislativa, ritiene opportuno segnalare anche sovrapposizioni con norme già approvate dalla Camera dei Deputati ovvero già contenute in disegni di legge di conversione in corso di esame presso questo ramo del Parlamento. Si riferisce, in particolare, all'articolo 3, comma 9, ultimo periodo, che richiama la Cassa conguaglio per il settore elettrico, di cui è invece prevista la soppressione da parte dell'articolo 16 del disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato (S. 1195). Analogamente, l'articolo 14, comma 5, reca una disposizione sostanzialmente analoga a quella già introdotta al Senato nel decreto legge n. 162 del 2008, all'articolo 3-*bis*, attualmente in corso di esame alla Camera (C. 1936). Anche l'articolo 19 ripropone, con alcune differenze, le disposizioni contenute nell'articolo 27 del cosiddetto «*collegato lavoro*», approvato dalla Camera (C. 1441-*quater*) ed attualmente all'esame del Senato. Infine, l'articolo 33, nel disporre in materia di indennità di vacanza contrattuale, si affianca a quanto già disposto dall'articolo 2, comma 35 del disegno di legge finanziaria per il 2009, approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1209).

Risulta inoltre presente un riferimento normativo che rinvia a disposizioni abrogate. Ricorda, infatti che il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490), richiamato all'articolo 23, comma 1, risulta abrogato dal 1° maggio 2004 dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004).

A completamento delle considerazioni sui rapporti tra le nuove disposizioni e l'ordinamento complessivo, occorre anche notare la presenza di numerose disposizioni di carattere derogatorio, sperimentale, interpretativo ovvero ad efficacia temporanea o eventuale.

Tra le disposizioni di deroga richiama, a titolo di esempio, l'articolo 8, che prevede una disciplina derogatoria per l'integrazione degli studi di settore « al fine di tenere conto degli effetti della crisi economica e dei mercati, con particolare riguardo a determinati settori o aree territoriali »; l'articolo 12, comma 1, secondo cui, al fine di assicurare un adeguato flusso di finanziamenti all'economia e un adeguato livello di patrimonializzazione del sistema bancario », si attribuisce una facoltà di deroga alle norme di contabilità di Stato in sede di sottoscrizione di strumenti finanziari da parte del Ministero dell'economia; l'articolo 13, comma 1, capoverso 2, che consente di derogare « alle vigenti disposizioni di legge » in materia di convocazione delle assemblee delle società; l'articolo 15 che consente di derogare a talune disposizioni in materia fiscale (segnatamente: al comma 2-ter dell'articolo 176 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, all'articolo 1, comma 46, della legge n. 244 del 2007 ed al relativo decreto di attuazione).

Tra le norme aventi natura sperimentale ricorda l'articolo 4, comma 3, che riconosce a particolari categorie di lavoratori in via sperimentale riduzioni IRPEF e delle addizionali regionali e comunali, rimettendo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la misura della riduzione entro il tetto di spesa legislativamente fissato; l'articolo 5, che reca una proroga di alcune « misure sperimentali » già previste dal decreto-legge n. 93 del 2008, l'articolo 7, comma 1, che dispone l'applicazione della disciplina in materia di rimborso dell'IVA in via sperimentale per il triennio 2009/2011 e, infine, l'articolo 19, comma 1, lettera c) e comma 2, ove si disciplinano in via

sperimentale per il triennio 2009/2011 taluni aspetti concernenti gli ammortizzatori sociali.

Come già rilevato, talune disposizioni appaiono inoltre avere un'efficacia temporanea, in quanto collegata alla particolare situazione di crisi congiunturale. Al riguardo, cita le previsioni contenute nel richiamato articolo 8, nonché nell'articolo 15, comma 13, che consente particolari deroghe ai principi contabili in considerazione della « eccezionale situazione di turbolenza nei mercati finanziari », prevedendo anche che « tale misura, in relazione all'evoluzione della situazione di turbolenza dei mercati finanziari, può essere estesa all'esercizio successivo con decreto del Ministro dell'economia »; analogamente, l'articolo 18, comma 1, dispone in merito all'utilizzo di risorse del Fondo aree sottoutilizzate « in considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e della conseguente necessità della riprogrammazione nell'utilizzo delle risorse disponibili ».

Vi è una sola norma di carattere interpretativo, all'articolo 17, mentre sono numerose le disposizioni prevedono l'utilizzo soltanto eventuale di strumenti operativi. Da quest'ultima evenienza deriva la circostanza che in diversi casi non siano formulate previsioni di spesa ed anche gli oneri a carico dello Stato siano indeterminati o meramente eventuali. In particolare, l'articolo 2, comma 8, prevede la copertura degli oneri conseguenti all'attuazione del comma 3 (che non vengono determinati) « con le maggiori entrate derivanti dal presente decreto »; l'articolo 3, comma 9, ultimo periodo, prevede la « eventualità che gli oneri eccedano le risorse di cui al precedente periodo »; l'articolo 6, comma 4, dispone che « ai fini dell'eventuale completamento dei rimborsi, si provvederà all'integrazione delle risorse con successivi provvedimenti legislativi »; l'articolo 7, comma 2, fa genericamente riferimento alle « risorse derivanti dal presente decreto ».

Per quanto concerne i profili di valutazione che attengono al corretto utilizzo delle fonti normative ed al rispetto

delle caratteristiche proprie di ciascuno strumento giuridico, richiama l'attenzione dei colleghi sulle numerose disposizioni che rinviano la definizione di elementi della fattispecie, anche estremamente significativi ad adempimenti, in gran parte rimessi all'Esecutivo, per i quali non sono sempre adeguatamente descritti i presupposti procedurali, gli ambiti di contenuto né sono fissati termini di adozione dei decreti medesimi. Ricorda, in proposito i contenuti delle seguenti disposizioni: l'articolo 3, comma 3, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio «sono approvate misure finalizzate a creare le condizioni per accelerare la realizzazione dei piani di investimento, fermo restando quanto stabilito dalle vigenti convenzioni autostradali». L'articolo 4, comma 1, prevede, con riguardo all'istituzione del «Fondo di credito per i nuovi nati» ivi istituito, un decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri che stabilisca «i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie»; il medesimo articolo, al comma 3, riconosce a particolari categorie di lavoratori in via sperimentale riduzioni dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali rimettendo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la misura della riduzione e le modalità attuative, sia pure entro il tetto di spesa legislativamente fissato. L'articolo 7, comma 2, rimette ad un decreto del Ministro dell'economia sostanzialmente la definizione della platea dei destinatari della disposizione (il decreto deve, infatti, indicare il «volume d'affari dei contribuenti nei cui confronti è applicabile la disposizione del comma 1 nonché ogni altra disposizione di attuazione del presente articolo»). L'articolo 10, comma 3 – secondo cui con DPCM sono stabilite «le modalità ed il termine del versamento dell'importo non corrisposto in applicazione del comma 1, da effettuare entro il corrente anno, tenendo conto degli andamenti della finanza pubblica» con riguardo all'acconto IRES ed IRAP – consente la modifica di

termini di versamento dagli acconti legislativamente fissati (al 1° dicembre 2008). L'articolo 11, comma 4, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia la definizione di criteri, condizioni e modalità per gli interventi di garanzia del Fondo di garanzia operante presso il Mediocredito centrale. L'articolo 12, comma 9, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di individuare le risorse necessarie per finanziare le operazioni stesse anche mediante la riduzione di «singole autorizzazioni legislative di spesa». Con riguardo a tale ultima disposizione, va sottolineato che essa riproduce una modalità di copertura «eventuale» degli oneri sostanzialmente identica a quella già prevista nel testo originario del decreto legge n. 155 del 2008, su cui il Comitato aveva espresso la seguente condizione: «si valuti la necessità di introdurre meccanismi idonei ad assicurare un più penetrante ed incisivo ruolo delle Camere relativamente all'impiego (peraltro solo eventuale) di detto strumento, attesa la sua potenziale idoneità ad incidere anche su spese legislativamente previste, nonché la mancanza di un espresso termine finale di operatività della disposizione e quella di un tetto massimo di risorse utilizzabili». Nel testo approvato dalle Camere, la suddetta previsione è stata integrata (comma 7-bis) con uno specifico meccanismo di «doppio parere parlamentare». Analogamente, l'articolo 12, comma 12, affida ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia la fissazione di «criteri, condizioni e modalità di sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui al presente articolo». Con riguardo a tale ultima disposizione, va sottolineato che essa riproduce una previsione del testo originario del decreto legge n. 155 del 2008 (articolo 5, comma 1) su cui il Comitato aveva formulato la seguente osservazione «dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se, data l'ampiezza di contenuto, sia congrua la scelta dello strumento del decreto, con specifico riguardo alla natura non regolamentare, nonché l'opportunità di prevedere il coin-

volgimento delle Camere; nel testo finale è stato espressamente previsto il meccanismo del doppio parere parlamentare (articolo 5, comma 1-*bis* del citato decreto 155). L'articolo 22, comma 3, autorizza il Ministero dell'economia « a compiere qualsiasi atto necessario » per la costituzione della società di gestione prevista per la realizzazione di Expò Milano 2015 ».

Conclusivamente, per taluni di queste previsioni occorre altresì approfondire il rapporto tra siffatti strumenti normativi e le fonti giuridiche su cui essi sono destinati ad incidere. Non sembrano invece problematiche, le previsioni normative che appaiono destinate ad incidere su strumenti giuridici non aventi rango di fonte normativa primaria contenute all'articolo 2 (che, trasferendo una quota della rata di mutuo dal contraente allo Stato incide su clausole contrattuali, anche se con esclusivo riguardo alle modalità della prestazione, e non al *quantum*. Né all'articolo 3, commi 2 e 4, che sembrano riferirsi principalmente a previsioni tariffarie contenuti in atti convenzionali. Analogamente, l'articolo 14, commi 6, 7 e 8 incide sul regolamento di fondi di investimento nonché sulle disposizioni legislative e regolamentari ad essi riferite.

Con riguardo al diverso profilo della chiarezza e proprietà di formulazione del testo legislativo in esame, occorre rilevare, in primo luogo l'esigenza di correggere i riferimenti normativi interni o i termini di efficacia delle disposizioni in esso contenute, ove erronei. Rileva, al riguardo che all'articolo 2, comma 3, andrebbe corretto il riferimento « all'articolo 16, comma 9, del presente decreto », in quanto esso appare incongruo; l'articolo 16, commi 6 e 7, collega inoltre l'efficacia delle disposizioni all'entrata in vigore « della presente legge », e non — come invece sarebbe corretto — del presente decreto; l'articolo 20, comma 9, terzo periodo, reca un riferimento interno (al comma 3, secondo e terzo periodo) che deve invece essere inteso con riguardo al comma 3 quarto e quinto periodo. L'articolo 31, comma 3, secondo

periodo, nell'istituire la cosiddetta *porno tax* mediante una novella testuale dell'articolo 1, comma 466 della legge n. 266 del 2005, fissa il termine entro cui deve essere emanato il decreto del Presidente del consiglio di attuazione della disposizione « entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto », termine che invece dovrebbe essere riferito all'entrata in vigore della disposizione in oggetto.

In altri casi sembrerebbe invece opportuno segnalare alle Commissioni di merito di precisare l'ambito applicativo della disciplina prevista. In particolare, all'articolo 1, commi 8 e 15, dovrebbe precisarsi se coloro che hanno i requisiti per richiedere il *bonus* famiglia hanno in ogni caso diritto all'erogazione, ovvero possono ricevere l'erogazione, da parte dei rispettivi sostituti di imposta, nei soli limiti del « monte delle ritenute disponibile ». All'articolo 6, comma 1, dovrebbe chiarirsi se la deduzione ivi prevista, testualmente riferita solo all'IRES, debba invece intendersi relativa anche all'IRPEF, secondo quanto potrebbe desumersi dal richiamo all'articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 446 del 1997 che riguarda anche le imprese individuali (soggette all'IRPEF e non all'IRES). All'articolo 8 — che rimette ad un decreto del Ministro dell'economia l'integrazione degli studi di settore « al fine di tenere conto degli effetti della crisi economica e dei mercati, con particolare riguardo a determinati settori o aree territoriali », in deroga all'articolo 1, comma 1, del regolamento di delegificazione n. 195 del 1999 — dovrebbe precisarsi a quali prescrizioni contenute nel citato articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 195 si intenda derogare, atteso che la disposizione da ultimo richiamata interviene sia sui termini (entro il 30 settembre del periodo d'imposta nel quale entrano in vigore, prorogato, per il solo 2008, al 31 dicembre) che sulle modalità di pubblicazione degli studi di settore (prevedendone la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*); dovrebbe inoltre precisarsi l'ambito temporale di applicazione, della deroga.

Inoltre, l'articolo 18, comma 1, che affida al CIPE l'assegnazione di una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate, non ne precisa l'ammontare neanche in modo indicativo. All'articolo 19, comma 1, 6, 15, 16 e 18 – che dispone in merito all'utilizzo del « fondo per l'occupazione » le cui risorse, per effetto dell'articolo 18, comma 1, lettera a), sono invece confluite nel fondo sociale per l'occupazione e formazione, ivi istituito – dovrebbe verificarsi l'opportunità di fare riferimento al nuovo fondo istituito dall'articolo precedente. L'articolo 20, comma 8, si riferisce genericamente ai provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo, senza specificare se siano solo quelli adottati dai commissari straordinari delegati. All'articolo 23, comma 4 – che consente la detraibilità di talune somme dall'imposta sul reddito dei soggetti che li hanno erogati, richiamando l'articolo 1, della legge n. 449 del 1997 – dovrebbe specificarsi se essa operi ai soli fini IRPEF, cui la citata legge n. 449 si riferisce, ovvero possa riguardare anche i redditi delle persone giuridiche, come potrebbe desumersi dal tenore letterale della disposizione in esame che si indirizza genericamente ai « soggetti che li hanno erogati ». All'articolo 29, dovrebbe procedersi ad un coordinamento tra il comma 1, secondo periodo, che rinvia ai commi 2 e 3 per la disciplina del credito di imposta per spese per attività di ricerca e delle detrazioni per interventi di riqualificazione energetica degli edifici, e i medesimi commi 2 e 3 che, invece, si riferiscono esclusivamente alle sole attività di ricerca, mentre la specifica procedura in ordine all'utilizzabilità delle detrazioni per interventi di riqualificazione energetica degli edifici risulta recata dai successivi commi da 6 a 10. L'articolo 31, comma 3, primo periodo reca un'espressione il cui significato normativo andrebbe precisato, nella parte in cui si riferisce « al reddito proporzionalmente corrispondente all'ammontare dei ricavi e dei compensi alla quota di ricavi derivanti dalla trasmissione di programmi

televisivi del medesimo contenuto »; inoltre, il secondo periodo, nell'istituire la cosiddetta *porno tax* anche su « ogni opera teatrale, letteraria, cinematografica, audiovisiva o multimediale, anche realizzata o riprodotta su supporto informatico o telematico, in cui siano presenti immagini o scene contenenti atti sessuali espliciti e non simulati tra adulti consenzienti » dovrebbe chiarire in che termini la qualifica di materiale pornografico possa riferirsi anche alle opere letterarie.

Sul piano dell'immediata applicazione delle misure disposte nel decreto, osserva che esse prevalentemente immediatamente operative già dai prossimi giorni e dai prossimi mesi. Fanno eccezione, tuttavia, l'articolo 16 che, ai commi 6 e 7, appare recare misure i cui effetti finali sono destinati a prodursi in un momento significativamente differito rispetto all'entrata in vigore della norma, individuato rispettivamente entro tre anni (comma 6) ed entro un anno (comma 7). Analogamente, l'articolo 3, comma 12, prevede che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas suddivida la rete rilevante in non più di tre macro-zone entro 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto. 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 di adempimenti previsti (che, nei casi di specie non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti).

Rileva, infine, come nel testo siano presenti anche imprecisioni di carattere linguistico o imperfezioni nella formulazione tecnica delle disposizioni. Ad esempio, l'articolo 12, comma 4, prevede che « Il Ministero dell'economia e delle finanze sottoscrive gli strumenti finanziari di cui al comma 1 a condizione che l'operazione *risulti economica* nel suo complesso »; inoltre, il comma 11 disciplina « le operazione della specie »; le rubriche degli articoli 13, 14 e 24 recano

un riferimento generico alla normativa europea, senza specificare gli estremi dell'atto (rispettivamente, la direttiva 2004/25, la direttiva 2007/44/CE e la decisione 2003/193/CE della Commissione); l'articolo 18, comma 2, reca l'espressione « libere convenzioni volontariamente sottoscritte »; l'articolo 19 reca un capoverso non numerato, contravvenendo alla re-

gola di cui al paragrafo 7, lettera e) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Franco STRADELLA, *presidente*, come precedentemente prospettato, rinvia il seguito dell'esame.

**La seduta termina alle 20.45.**