

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi. C. 2012 Governo – Rel. Formisano (Parere alla Commissione VI) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. C. 2027 Governo – Approvato dal Senato (Parere alla Commissione I) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione</i> ) .....	10

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

*Giovedì 6 febbraio 2014. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.*

#### La seduta comincia alle 10.

**Conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi.**

**C. 2012 Governo – Rel. Formisano.**  
(Parere alla Commissione VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Aniello FORMISANO, *relatore*, dopo aver illustrato brevemente i contenuti del decreto-legge all'esame del Comitato, che

reca un complesso di interventi che incidono sulla materia tributaria, osserva come esso rechi un ambito applicativo solo parzialmente omogeneo, in quanto, alle materie che ne formano oggetto e alle finalità perseguite, non appaiono riconducibili le disposizioni, recate dall'articolo 5, commi 4, 5 e 6, che intervengono in materia di protezione civile.

Fa poi presente che sono proprio le disposizioni in materia di protezione civile a destare le maggiori perplessità in relazione agli ambiti di competenza del Comitato, in quanto, l'articolo 5, comma 5, nell'attribuire al Presidente della Regione Emilia-Romagna poteri derogatori dell'ordinamento, sembrerebbero presupporre non solo la dichiarazione dello stato di emergenza a seguito degli eccezionali eventi alluvionali occorsi nel territorio della provincia di Modena nei giorni dal 17 al 19 gennaio 2014, ma anche la nomina del Presidente stesso a Commissario straordinario. Mentre la dichiarazione dello stato di emergenza, seppur successiva rispetto all'emanazione del decreto-legge, è comunque intervenuta, non

risulta si sia ancora proceduto alla nomina del Presidente della Regione Emilia-Romagna a Commissario straordinario del Governo.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2012 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge reca un complesso di interventi che incidono sulla materia tributaria, introducendo norme in tema di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale (articolo 1), in materia tributaria e contributiva (articolo 2) e in materia di adempimenti tributari e contributivi conseguenti all'evento alluvionale del 17 gennaio 2014 nella regione Emilia Romagna (articolo 3); gli articoli 4 e 5 intervengono infine, rispettivamente, in tema di copertura finanziaria e di entrata in vigore;

a tali ambiti materiali non risultano invece riconducibili le disposizioni, contenute ai commi 5, 6 e 7 dell'articolo 3, che intervengono, rispettivamente, in tema di classificazione dei rifiuti nelle zone colpite dall'alluvione del gennaio 2014, di poteri del Commissario delegato al ripristino della viabilità nelle strade interrotte o danneggiate per gli eventi alluvionali occorsi in Sardegna lo scorso novembre, e di trattamento economico del personale impiegato nella protezione civile, le quali, pur trovando menzione nella rubrica dell'articolo, non risultano contemplate né nell'intestazione né nel preambolo del decreto-legge;

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

nel procedere a numerose modifiche della disciplina in vigore, il provvedimento in esame effettua generalmente gli opportuni coordinamenti con il previgente testo normativo, ricorrendo alla tecnica

della novellazione; un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali, si registra invece all'articolo 1, comma 2, che incide in via non testuale sull'ambito di applicazione delle novelle recate dal comma 1 del medesimo articolo al decreto-legge n. 167 del 1990, in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero; all'articolo 1, comma 3, lettera *b*), che amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 346, lettera *e*), della legge n. 244 del 2007, in materia di assunzioni nell'Agenzia delle dogane e all'articolo 2, comma 3, che, nell'intervenire in materia di riduzione dei premi e dei contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, fa sistema con le previsioni dell'articolo 1, comma 128, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 2, comma 1, e all'articolo 3, comma 6, che – rispettivamente – modificano in più punti ed integrano la recente legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) interviene su leggi di recentissima approvazione, integrando così una modalità di produzione normativa, che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente;

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

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 4, reca una disposizione in materia di tributi applicabili alle stazioni radioelettriche avente la forma di norma di interpretazione autentica, che dovrebbe essere riformulata in termini di novella, anche tenuto conto che, intervenendo in materia tributaria, a norma del combinato disposto dell'articolo 1, comma 2, e dell'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), non potrebbe comunque produrre effetti *ex tunc* (l'articolo 1, comma 2, della succitata legge

recita infatti: «*L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica*»; il successivo articolo 3, comma 1, dispone invece che: «*Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono*»);

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, con riguardo agli eccezionali eventi alluvionali occorsi nel territorio della provincia di Modena nei giorni dal 17 al 19 gennaio 2014, interviene «*Nelle more della procedura volta alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225*». Essendo nel frattempo intervenuta, in data 31 gennaio 2014, la delibera del Consiglio dei ministri con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza e tenuto conto che il successivo comma 5, nell'affidare competenze derogatorie dell'ordinamento al Presidente della Regione Emilia Romagna in tema di smaltimento dei rifiuti causati dall'alluvione, sembrerebbe presupporre, non solo la dichiarazione dello stato di emergenza, ma anche la nomina del Presidente a Commissario straordinario del Governo per l'alluvione, appare necessario che la norma provveda a specificare che il Presidente della Regione Emilia Romagna è chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario, eventualmente demandando a successivo decreto del Presidente della Repubblica il compito di specificare i poteri allo stesso assegnati e la relativa durata in carica, oppure provvedendovi con la stessa disposizione in commento;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 2, prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, cui si affida il compito di stabilire criteri e

modalità di ripartizione delle somme agli enti beneficiari delle disponibilità affluite al bilancio dello Stato a norma del medesimo comma, in luogo di un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, demandando così ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria (avente la forma del regolamento ministeriale);

inoltre, all'articolo 2, comma 6, nell'assegnare al Presidente della società ANAS Spa, nella sua qualità di Commissario delegato al ripristino della viabilità nelle strade statali e provinciali interrotte o danneggiate per gli eventi alluvionali occorsi in Sardegna nel mese di novembre del 2013, poteri, anche derogatori dell'ordinamento, «*definiti con ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni*», reca una disposizione di cui andrebbe valutata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto, laddove affida ad una fonte sotto ordinata alla legge il compito di individuare le disposizioni di legge derogabili da parte del Commissario delegato;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

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 della specificità e omogeneità di contenuto:*

per quanto detto in premessa e tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, si sopprimano le disposizioni con-

tenute all'articolo 3, commi 5, 6 e 7, le quali appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto;

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

all'articolo 2, comma 4, si riformuli la disposizione di interpretazione autentica ivi contenuta in termini di novella all'articolo 160 del Codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003;

per quanto detto in premessa, si provveda ad integrare la disposizione contenuta all'articolo 3, comma 5, specificando che il Presidente della Regione Emilia Romagna è chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario straordinario per l'alluvione occorsa nel territorio della provincia di Modena nel mese di gennaio 2014, eventualmente demandando a successivo decreto del Presidente della Repubblica il compito di specificare i poteri allo stesso assegnati e la relativa durata in carica, oppure provvedendovi direttamente e nel contempo indicando nel dettaglio le norme in materia di rifiuti cui questi è autorizzato a derogare;

all'articolo 3, comma 6, che, con disposizione di dubbia coerenza con il sistema delle fonti, assegna al Presidente della società ANAS Spa poteri, anche derogatori dell'ordinamento, « definiti con ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile », si provveda – nel caso di mancato accoglimento della condizione soppressiva del comma – ad integrare la disposizione in questione, individuando le disposizioni di legge derogabili da parte del Commissario delegato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 2, si dovrebbe prevedere,

in luogo di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'adozione di un regolamento ministeriale (decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze);

per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 2, all'articolo 1, comma 3, lettera b), e all'articolo 2, comma 3. ».

Andrea GIORGIS, intervenendo in relazione al rilievo formulato nella proposta di parere in merito alla norma di interpretazione autentica di disposizioni tributarie nel settore delle telecomunicazioni, contenuta all'articolo 2, comma 4, reputa eccessivo che esso abbia la veste di una condizione. Per quanto la materia sia assai delicata e complessa e, in relazione ad essa, sia difficoltoso esprimere orientamenti sulla base di criteri certi, reputa che l'attribuzione di effetti retroattivi ad una norma tributaria debba certamente ritenersi inopportuna ma non illegittima. Diversamente, si eleverebbe una fonte di rango ordinario a parametro di valutazione della legittimità di norme par ordinate, laddove, nel caso all'esame, ciò che viene in causa, non è la legittimità della norma, ma il suo contenuto. Tanto più che, la portata retroattiva della norma in oggetto potrebbe trovare la sua *ratio* proprio nella necessità di dirimere dubbi interpretativi, in relazione ai quali una novella, producendo effetti *ex nunc*, sarebbe inutile.

Per tali ragioni, propone di derubricare il rilievo riferito all'articolo 2, comma 4, da condizione in osservazione.

Renato BALDUZZI, intervenendo anch'egli con riferimento alla norma di interpretazione autentica contenuta all'articolo 2, comma 4, concorda con quanto rimarcato dal collega Giorgis. Ritiene infatti non possa farsi assurgere lo Statuto del contribuente a parametro per la valutazione della legittimità di altre disposizioni di rango primario, non avendo esso rango sovraordinato.

Con riferimento poi all'annosa questione della mancata allegazione, da parte

degli uffici ministeriali, delle relazioni sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) a corredo del decreto-legge, le quali, anche oggi, si sarebbero rivelate utilissimo strumento di comprensione della *ratio* delle norme e, in particolare, di quella contenuta all'articolo 2, comma 4, su cui si era soffermato in precedenza, propone che la presidenza del Comitato rinnovi le proprie doglianze alla Presidente della Camera, al fine di provocarne un ulteriore intervento sollecitatorio nei confronti del Governo.

A tale proposito, poiché l'obbligo di allegazione di tali relazioni è previsto in atti che il Governo stesso ha adottato, quali la direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e il regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, il mancato rispetto di tali prescrizioni proprio da parte del Governo appare ancor più paradossale.

Salvatore CICU, *presidente*, pur condividendo le osservazioni dei colleghi Giorgis e Balduzzi che, nel caso di specie sono certamente pertinenti, osserva tuttavia che la legge n. 212 del 2000 – il così detto statuto del contribuente – rappresenta, per giurisprudenza costante del Comitato, uno dei parametri alla luce dei quali vengono esaminati gli atti sottoposti al suo esame. Tale legge, al pari della legge n. 400 del 1988, è infatti una fonte che interviene sulle regole della produzione normativa, la cui osservanza il Comitato è chiamato a verificare. Né il mancato rispetto di tale parametro determina un giudizio di illegittimità delle norme all'attenzione dell'organo poiché un giudizio di tal fatta non compete al Comitato per la legislazione ma alla Commissione Affari Costituzionali.

Marilena FABBRI rileva un'incongruenza nella proposta di parere, laddove, dapprima si richiede la soppressione del comma 5 dell'articolo 5 in quanto incidente su ambiti materiali estranei rispetto alla materia tributaria, e poi se ne richiede

anche l'integrazione con la previsione della nomina del Presidente della Regione Emilia-Romagna a Commissario straordinario del Governo.

Aniello FORMISANO, *relatore*, replicando alla collega Fabbri, precisa che la condizione con la quale si chiede la riformulazione del comma 5 dell'articolo 5, deve intendersi subordinata al mancato recepimento della condizione soppressiva del medesimo comma. Preannunzia dunque che integrerà la proposta di parere inserendovi una precisazione in tal senso. Ritenendo inoltre pienamente condivisibili le obiezioni sollevate dai colleghi Giorgis e Balduzzi in merito all'eccessiva severità del rilievo proposto in merito alla disposizione di interpretazione autentica contenuta all'articolo 2, comma 4, si dichiara favorevole a derubricarlo da condizione in osservazione.

Alla luce del dibattito svolto, formula quindi la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2012 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge reca un complesso di interventi che incidono sulla materia tributaria, introducendo norme in tema di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale (articolo 1), in materia tributaria e contributiva (articolo 2) e in materia di adempimenti tributari e contributivi conseguenti all'evento alluvionale del 17 gennaio 2014 nella regione Emilia Romagna (articolo 3); gli articoli 4 e 5 intervengono infine, rispettivamente, in tema di copertura finanziaria e di entrata in vigore;

a tali ambiti materiali non risultano invece riconducibili le disposizioni, contenute ai commi 5, 6 e 7 dell'articolo 3, che intervengono, rispettivamente, in tema di classificazione dei rifiuti nelle zone colpite

dall'alluvione del gennaio 2014, di poteri del Commissario delegato al ripristino della viabilità nelle strade interrotte o danneggiate per gli eventi alluvionali occorsi in Sardegna lo scorso novembre, e di trattamento economico del personale impiegato nella protezione civile, le quali, pur trovando menzione nella rubrica dell'articolo, non risultano contemplate né nell'intestazione né nel preambolo del decreto-legge;

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

nel procedere a numerose modifiche della disciplina in vigore, il provvedimento in esame effettua generalmente gli opportuni coordinamenti con il previgente tessuto normativo, ricorrendo alla tecnica della novellazione; un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali, si registra invece all'articolo 1, comma 2, che incide in via non testuale sull'ambito di applicazione delle novelle recate dal comma 1 del medesimo articolo al decreto-legge n. 167 del 1990, in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero; all'articolo 1, comma 3, lettera b), che amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 346, lettera e), della legge n. 244 del 2007, in materia di assunzioni nell'Agenzia delle dogane e all'articolo 2, comma 3, che, nell'intervenire in materia di riduzione dei premi e dei contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, fa sistema con le previsioni dell'articolo 1, comma 128, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 2, comma 1, e all'articolo 3, comma 6, che – rispettivamente – modificano in più punti ed integrano la recente legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) interviene su leggi di recentissima approvazione, integrando così una modalità di produzione normativa, che, secondo

i costanti indirizzi del Comitato, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente;

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

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 4, reca una disposizione in materia di tributi applicabili alle stazioni radioelettriche avente la forma di norma di interpretazione autentica, che dovrebbe essere riformulata in termini di novella, anche tenuto conto che, intervenendo in materia tributaria, a norma del combinato disposto dell'articolo 1, comma 2, e dell'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), non potrebbe comunque produrre effetti *ex tunc* (l'articolo 1, comma 2, della succitata legge recita infatti: « *L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica* »); il successivo articolo 3, comma 1, dispone invece che: « *Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono* »);

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, con riguardo agli eccezionali eventi alluvionali occorsi nel territorio della provincia di Modena nei giorni dal 17 al 19 gennaio 2014, interviene « *Nelle more della procedura volta alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225* ». Essendo nel frattempo intervenuta, in data 31 gennaio 2014, la delibera del Consiglio dei ministri con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza e tenuto conto che il successivo comma 5, nell'affidare competenze derogatorie dell'ordinamento al Presidente della Regione Emilia Romagna in tema di smaltimento dei rifiuti causati dall'alluvione, sembrerebbe presupporre, non solo la dichiarazione dello stato di

emergenza, ma anche la nomina del Presidente a Commissario straordinario del Governo per l'alluvione, appare necessario che la norma provveda a specificare che il Presidente della Regione Emilia Romagna è chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario, eventualmente demandando a successivo decreto del Presidente della Repubblica il compito di specificare i poteri allo stesso assegnati e la relativa durata in carica, oppure provvedendovi con la stessa disposizione in commento;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 2, prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, cui si affida il compito di stabilire criteri e modalità di ripartizione delle somme agli enti beneficiari delle disponibilità affluite al bilancio dello Stato a norma del medesimo comma, in luogo di un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, demandando così ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria (avente la forma del regolamento ministeriale);

inoltre, all'articolo 2, comma 6, nell'assegnare al Presidente della società ANAS Spa, nella sua qualità di Commissario delegato al ripristino della viabilità nelle strade statali e provinciali interrotte o danneggiate per gli eventi alluvionali occorsi in Sardegna nel mese di novembre del 2013, poteri, anche derogatori dell'ordinamento, «*definiti con ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni*», reca una disposizione di cui andrebbe valutata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto, laddove affida ad una fonte sotto ordinata alla legge il compito di individuare le disposizioni di legge derogabili da parte del Commissario delegato;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tec-

nico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

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 della specificità e omogeneità di contenuto:*

per quanto detto in premessa e tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 3, commi 5, 6 e 7, le quali appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto;

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

per quanto detto in premessa, si provveda ad integrare la disposizione contenuta all'articolo 3, comma 5, ove non si intenda sopprimerla, specificando che il Presidente della Regione Emilia Romagna è chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario straordinario per l'alluvione occorsa nel territorio della provincia di Modena nel mese di gennaio 2014, eventualmente demandando a successivo decreto del Presidente della Repubblica il compito di specificare i poteri allo stesso assegnati e la relativa durata in carica, oppure provvedendovi direttamente e nel contempo indicando nel dettaglio le norme in materia di rifiuti cui questi è autorizzato a derogare;

all'articolo 3, comma 6, che, con disposizione di dubbia coerenza con il sistema delle fonti, assegna al Presidente della società ANAS Spa poteri, anche derogatori dell'ordinamento, «*definiti con ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile*», si provveda – nel caso di mancato accoglimento della condizione soppressiva del comma – ad integrare la

disposizione in questione, individuando le disposizioni di legge derogabili da parte del Commissario delegato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 2, si dovrebbe prevedere, in luogo di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'adozione di un regolamento ministeriale (decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze);

per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 2, all'articolo 1, comma 3, lettera b), e all'articolo 2, comma 3;

all'articolo 2, comma 4, si dovrebbe riformulare la disposizione di interpretazione autentica ivi contenuta in termini di novella all'articolo 160 del Codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003. ».

Il Comitato approva la proposta di parere riformulata dal relatore.

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

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.**

**C. 2027 Governo – Approvato dal Senato.**

(Parere alla Commissione I).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Renato BALDUZZI, *relatore*, ricorda che il decreto legge all'esame del Comitato si iscrive nel novero dei cosiddetti decreti

« milleproroghe », vale a dire quei provvedimenti che, con cadenza annuale, vengono presentati alla conversione delle Camere, allo scopo di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo o di incidere su situazioni esistenti che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, tali provvedimenti, anche se attengono ad oggetti e materie diversi, possono essere considerati omogenei, purché rispondano alla suddetta *ratio* unitaria di ordine temporale.

Ciò posto, ritiene che non sussistano particolari problemi a riconoscere che il provvedimento all'esame presenta una sua omogeneità di fondo, in quanto reca disposizioni che, risultando legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori, appaiono omogenee dal punto di vista funzionale. Tuttavia, proprio perché l'omogeneità del decreto legge risiede nella suddetta specifica funzione che accomuna le sue norme, tale caratteristica va esclusa nel caso di talune sue disposizioni (sono in tutto cinque) che, in quanto volte unicamente ad introdurre discipline di ordine sostanziale o meramente ordinamentali, appaiono estranee alle finalità del provvedimento.

Segnala, poi, che il decreto-legge reca sia disposizioni che riprendono i contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del decreto n. 126 del 2013 (cosiddetto decreto « salva Roma », non convertito in legge), sia disposizioni riproduttive di norme presenti nel testo originario dello stesso decreto legge. Quanto al primo tipo di disposizioni, fa presente che la loro reiterazione non pone particolari problematiche, potendo anzi la loro riproposizione anche essere considerata un segno di attenzione del Governo nei confronti del Parlamento. Ritiene invece che un discorso più articolato vada fatto riguardo al secondo tipo di disposizioni. Dopo aver ricordato come la Corte costituzionale abbia ammesso la possibilità di

riprodurre, con un nuovo decreto, i contenuti normativi di un decreto non convertito, purché il nuovo decreto risulti fondato su autonomi e pur sempre straordinari motivi di necessità ed urgenza, osserva che nel preambolo del decreto-legge non risultano indicazioni in proposito. Fa però presente che nel caso di specie va tenuto anche conto della lettera inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere in occasione della mancata conversione del decreto-legge « salva Roma », nella quale ha tenuto a ricordare l'avviso, espresso in altra occasione, secondo il quale, in caso di mancata conversione conseguente ad intervento del Capo dello Stato, sarebbe possibile una, sia pur parziale, reiterazione, qualora questa tenga conto dei motivi posti alla base delle eccezioni che hanno portato alla richiesta di riesame.

Fa poi presente che la proposta di parere che ha predisposto contiene una nutrita elencazione di mancati coordinamenti con le preesistenti fonti normative, alcuni dei quali sono a suo avviso forieri di future difficoltà applicative, in particolare in quei casi in cui alla proroga di preesistenti disposizioni fatta mediante una modifica non testuale si accompagna anche l'introduzione di contenuti sostanziali, dando luogo ad una sorta di quadro normativo fondato su sabbie mobili. Nell'ambito dei rilievi concernenti i rapporti con la normativa vigente, segnala in particolare quello relativo all'articolo 1, comma 9, che dispone la proroga di un termine per l'adozione di un DPCM volto a risolvere una problematica, relativa al personale delle università, che peraltro sembrerebbe essere già stata superata da altro provvedimento legislativo intervenuto nel 2012. Si tratta, a suo parere, di un caso emblematico di mancato coordinamento tra gli uffici legislativi. Degno di particolare attenzione è anche l'articolo 13, comma 2, volto ad attribuire poteri sostitutivi ai Prefetti in merito all'obbligo di effettuare adempimenti conformi alla normativa comunitaria, per quel che riguarda la mancata istituzione o designa-

zione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014. Si tratta di un intervento, disposto peraltro in maniera non testuale, che non sembra contribuire alla coerenza complessiva di un comparto normativo, quello dei servizi pubblici locali, caratterizzato da una continua successione di norme, cui si sono intrecciati, in tempi recenti, anche un referendum popolare e sentenze della Corte costituzionale.

Quanto al profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni, evidenzia innanzitutto come alcune delle proroghe recate dal provvedimento, intervenendo su termini già scaduti, siano in realtà dei differimenti. Sono presenti poi disposizioni che, perpetuando una lunga catena di proroghe susseguitesì ininterrottamente per molti anni, potrebbero definirsi « annose », tra le quali non mancano proroghe di regimi derogatori relativi a gestioni commissariali, in vigore anche da vent'anni. Talune di esse si prestano a più di una perplessità, soprattutto allorquando investono una data disciplina che la Corte costituzionale può aver giudicato legittima proprio perché avente natura transitoria. Quanto alle disposizioni che intervengono a prorogare il termine per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti, rileva che esse portano a interrogarsi sulle ragioni per cui tali norme, pur vigenti da tempo, non abbiano mai trovato attuazione.

Con riguardo alle previsioni di cui all'articolo 1, comma 6, fa presente che esse, oltre ad agire su un regime derogatorio rispetto al sistema delle fonti, prorogando il termine per l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di regolamenti di delegificazione, attribuiscono ad un atto di natura politica, quale il DPCM, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, nel contesto della riserva di legge, sia pur relativa, di cui all'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, ai sensi del quale « la legge [...] determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri ». A ciò segue il rischio che la disci-

plina dell'organizzazione dei ministeri venga completamente spostata nell'area di intervento delle fonti non legislative. Una ulteriore criticità consegue poi dalla constatazione che l'adempimento cui le stesse previsioni si riferiscono ai fini dell'applicazione della proroga è un atto meramente interno al procedimento di adozione dei suddetti decreti, non soggetto a pubblicità e dunque non verificabile, rappresentato dalla avvenuta trasmissione, entro il termine del 31 dicembre 2013, al Ministro per la pubblica amministrazione, degli schemi relativi ai citati regolamenti.

Pur non essendo stupito che, nella presente circostanza, trattandosi di un provvedimento che, per sua natura, è volto ad assemblare oggetti diversi, non si sia provveduto alla allegazione al testo dell'AIR e dell'ATN, ribadisce il suo personale convincimento sull'utilità di una loro predisposizione anche successivamente all'emanazione del decreto-legge.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2027 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il provvedimento, che si compone di diciassette articoli, tre dei quali inseriti nel corso dell'esame al Senato, reca disposizioni che intervengono, come fisiologicamente accade per i decreti-legge così detti "mille proroghe", su numerosi ambiti materiali, ma che risultano legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori;

fanno eccezione le disposizioni contenute all'articolo 6, commi 4 e 5, che intervengono in tema di progetto bandiera "Super B Factory"; all'articolo 8, comma 2, che reca un finanziamento in favore della società Italia Lavoro S.p.a., all'articolo 9, comma 9, che interviene sul finanziamento delle spese di avvio dei fondi di previdenza

complementare dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche; all'articolo 9, comma 13, che interviene nelle more del perfezionamento della revisione delle strutture organizzative dei ministeri; all'articolo 9, comma 14, che dispone, con norma di carattere sostanziale, l'equipollenza tra l'esame di idoneità professionale previsto dal decreto legislativo n. 39 del 2010 e l'esame per l'iscrizione all'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili; in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, « *tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita* », nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

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

il decreto-legge, in aggiunta a disposizioni che riprendono i contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del decreto n. 126 del 2013, non convertito in legge (contenute all'articolo 1, comma 14, all'articolo 6, commi 4, 5 e 6, all'articolo 9, commi 7, 8, 10, 11, 12 e 13, e all'articolo 11, commi 1 e 2), reca altresì disposizioni riproduttive di norme presenti nel testo del succitato decreto-legge come licenziato dal Consiglio dei ministri: si tratta, in particolare, dell'articolo 8, comma 2, sul finanziamento di Italia Lavoro S.p.A, che riprende i contenuti dell'articolo 2, comma 17, e dell'articolo 9, comma 15, sulla Carta acquisti, che riprende i contenuti dell'articolo 2, commi 7 e 8;

in relazione a tali ultime disposizioni, si osserva che nel preambolo del decreto-legge non risultano indicati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione, ancorché, se-

condo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al divieto di reiterazione dei decreti-legge. Va tuttavia segnalato, come anche ricordato dal Capo dello Stato, da ultimo, con lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere lo scorso 27 dicembre (proprio in relazione alla mancata conversione del decreto-legge n. 126 del 2013), che, ove ad una richiesta di riesame dei contenuti di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica ovvero all'impossibilità di procedere alla sua conversione a causa dei rilievi avanzati dallo stesso, ne consegue la decadenza, potrebbe procedersi comunque ad una parziale reiterazione dei contenuti del provvedimento decaduto, purché essa tenga conto dei motivi posti alla base della richiesta avanzata dal Capo dello Stato;

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

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali. Numerosi interventi di proroga o differimento di termini (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, commi 5, 6, 9, 13 e 14; l'articolo 2, commi 2-ter, 3, 5 e 8; l'articolo 3, commi 1 e 1-bis; l'articolo 3-bis, comma 1; l'articolo 4, commi 3, 7, 8, 8-ter e 8-quater; l'articolo 6, comma 6-bis; l'articolo 8, commi 2 e 2-bis; l'articolo 9, commi 7, 8-bis, 9, 12 e 15-ter; l'articolo 10, comma 1; l'articolo 11, comma 1; l'articolo 13, comma 1) vengono infatti disposti senza novellare il termine precedentemente previsto, talora integrando la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale;

un ulteriore difetto di coordinamento con l'ordinamento vigente si rinviene all'articolo 1, comma 9, che dispone la proroga al 30 giugno 2014 del termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale ridefinire, per il triennio 2014-2016, la disciplina per l'individuazione della misura

delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e per il conferimento di contratti di ricerca a tempo determinato nelle università a norma dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 49 del 2012. Poiché in materia è successivamente intervenuto l'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha disposto che, a decorrere dal 2012, all'attribuzione del contingente di assunzioni spettante a ciascuna università si provveda con decreto ministeriale, la necessità di prorogare il termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sembrerebbe dunque superata;

il provvedimento interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa, accrescendo la profonda instabilità delle normative di riferimento; ad esempio, all'articolo 13, comma 2, in materia di servizi pubblici locali, attribuisce poteri sostitutivi ai Prefetti in merito all'obbligo di effettuare adempimenti conformi alla normativa comunitaria, per quel che riguarda la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014. Tali previsioni integrano, peraltro in maniera non testuale, un comparto normativo caratterizzato da una continua successione di provvedimenti normativi, a partire dall'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, cui si sono intrecciati, in tempi recenti, un referendum popolare e quattro sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato illegittime talune previsioni in materia;

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il provvedimento reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato nel tempo rispetto alla loro entrata in vigore, in quanto prorogano termini che risultano assai lontani dalla scadenza (si vedano l'articolo 1, comma 11, lettere a), b) e b-bis), che proroga

termini la cui scadenza è prevista per il 2015, e l'articolo 3-*bis*, comma 1, che proroga termini in materia di giustizia destinati a scadere il 13 settembre 2015); in relazione alle succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « *immediata applicabilità* » delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;

inoltre, il decreto-legge interviene in più punti, con efficacia retroattiva, a differire termini scaduti; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 1, comma 2, che differisce un termine in materia di disciplina applicabile al personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, collocato in posizione di comando o fuori ruolo, venuto a scadenza il 31 dicembre 2012; all'articolo 3, comma 1-*bis*, che differisce ulteriormente il termine per l'operatività della centrale di committenza unica per i piccoli comuni, facendo nel contempo salvi i bandi e gli avvisi di gara nel frattempo pubblicati; all'articolo 3, comma 2, che differisce un termine scaduto al 31 dicembre 2012, in materia di impiego delle guardie giurate a bordo delle navi predisposte per la difesa da atti di pirateria; all'articolo 3, comma 4, che differisce al 31 dicembre 2014 il termine, scaduto il 31 dicembre 2012, per il mantenimento delle risorse finanziarie per l'istituzione degli uffici periferici dello Stato ed assegnate alle contabilità speciali, intestate ai commissari di alcune province; all'articolo 4, comma 2, che differisce un termine, più volte prorogato e venuto a scadenza il 31 dicembre 2012, in materia di diritti aeroportuali; all'articolo 5, comma 1, che differisce al 1° luglio 2014 il termine, scaduto il 1° gennaio 2013, in materia di produzione della « mozzarella di bufala campana »; all'articolo 7, comma 1, che interviene in via retroattiva sulla data di entrata in vigore (fissata al 1° gennaio 2013) del nuovo metodo volto a sostituire l'attuale sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco, differendola al 1° gennaio 2015; all'articolo 7, comma 1-*bis*, che differisce dal 31

maggio 2013 al 30 giugno 2014 il termine per l'aggiornamento del nomenclatore tariffario per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché all'articolo 9, comma 15-*ter*, che differisce ulteriormente e in via non testuale il termine, previsto dall'articolo 6-*bis*, comma 1, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e scaduto al 1° gennaio 2013, in materia di procedure di acquisizione, da parte delle stazioni appaltanti, della documentazione comprovante il possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di gara;

il decreto-legge reca altresì disposizioni di carattere temporaneo di cui andrebbe valutata la trasformazione a regime, in quanto, a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente da numerosi anni. Ad esempio, il già richiamato articolo 1, comma 11, lettere a) e b), in materia di avanzamento al grado di colonnello e di colonnello del Corpo della Guardia di finanza, proroga al 2018 l'applicazione di regimi transitori in vigore sin dal 2002, mentre l'articolo 3, comma 1, proroga in maniera non testuale, per l'anno 2014, l'applicazione di disposizioni transitorie in materia di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali e di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio (articolo 1, comma 1-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314), in vigore dal 2005;

il decreto-legge proroga inoltre in più punti il termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni (si vedano, ad esempio, l'articolo 2-*bis* che, in attesa di una riforma organica della magistratura onoraria, proroga di un ulteriore anno il mandato dei giudici onorari di tribunale, dei vice procuratori onorari e dei giudici di pace « *comunque non oltre il 31 dicembre 2015* » ed integrando una catena di proroghe intervenute, con cadenza pressoché annuale, sin dal 2003; l'articolo 4, comma 7, che prevede l'ulteriore proroga, per un periodo non superiore a dodici mesi, della durata

della vita tecnica complessiva degli impianti funiviari, previa verifica degli organi di controllo, fissata da un decreto ministeriale in data 2 gennaio 1985 e poi più volte prorogata; l'articolo 10, comma 1, che proroga, in maniera non testuale, la decorrenza della disciplina recata dall'articolo 6, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, in materia di rifiuti non ammessi in discarica, che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 1° gennaio 2007; si veda, infine, l'articolo 11, comma 1, che proroga al 31 dicembre 2014 il termine – originariamente fissato al 31 dicembre 1999 per alcune prescrizioni ed al 2002 per le rimanenti prescrizioni – di adeguamento alla normativa di prevenzione degli incendi per le strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto);

altre disposizioni intervengono poi a prorogare il termine per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti che, conseguentemente, pur vigendo da tempo, non hanno mai trovato attuazione. In proposito, si vedano, ad esempio, l'articolo 4, comma 1, che novella l'articolo 15, comma 3-*quinquies*, del decreto-legge n. 216 del 2011, differendo dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2014 il termine per l'emanazione del regolamento ministeriale recante la disciplina dei corsi di formazione per gli addetti al salvamento acquatico; l'articolo 4, comma 2, che novella l'articolo 21-*bis*, comma 1, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 248 del 2007, differendo dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2014 il termine per l'adozione dei decreti riguardanti l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali previsti dall'articolo 10, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; l'articolo 7, comma 1-*bis*, che differisce dal 31 maggio 2013 al 30 giugno 2014 il termine per l'aggiornamento del nomenclatore tariffario di cui all'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Ministro della sanità 27 agosto 1999, n. 332; l'articolo 8, comma 2-*bis*, che agisce nelle more dell'adeguamento (per il quale non è previsto alcun termine) della disciplina dei fondi di solidarietà, da operare, a norma dell'arti-

colo 3, comma 42, della legge n. 92 del 2012, con « *decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi collettivi e contratti collettivi, da stipulare tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale* » e l'articolo 9, comma 15, che interviene « *nelle more dell'espletamento della procedura di gara per l'individuazione del gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi* », il cui bando è stato pubblicato sul sito internet della Consip il 17 ottobre 2013, nel frattempo prorogando il contratto in essere « *fino al perfezionamento del contratto con il nuovo gestore* »;

alcune disposizioni intervengono inoltre a prorogare disposizioni aventi carattere derogatorio. A titolo esemplificativo, all'articolo 1, il comma 1, in materia di qualifiche dei Vigili del fuoco, differisce l'applicazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 79 del 2012, che derogano alle procedure ordinarie di accesso alle qualifiche stesse; il comma 5 proroga la deroga al blocco del *turn over* in ambito pubblico; all'articolo 2, il comma 6 proroga l'autorizzazione all'impiego di personale militare per la sicurezza del territorio del Comune dell'Aquila, concessa dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2009 n. 3754, in deroga all'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 92 del 2008; all'articolo 9, il comma 3 proroga al 31 dicembre 2014 la disciplina derogatoria disposta dall'articolo 8, comma 30, del decreto-legge n. 201 del 2011, concernente il regime di opponibilità della cessione del credito, quale garanzia da fornire alla Banca d'Italia per finanziamenti alle banche; il comma 10 proroga a tutto il 2015 la possibilità per le amministrazioni centrali di procedere, con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, alla rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, in deroga a quanto previsto in materia di flessibilità delle dotazioni di

bilancio dall'articolo 23 della legge di contabilità pubblica (legge n. 196 del 2009); all'articolo 13, il comma 1, in materia di servizi pubblici locali, in deroga alle disposizioni dell'articolo 34, comma 21, del decreto-legge n. 179 del 2012, che richiede agli enti che hanno affidato servizi pubblici locali non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea di adeguarsi entro il termine del 31 dicembre 2013, proroga tale termine fino al 31 dicembre 2014;

né mancano proroghe di regimi derogatori relativi a gestioni commissariali, in vigore anche da vent'anni (si vedano l'articolo 4, comma 2-*bis*, che proroga nuovamente la gestione commissariale della Galleria Pavoncelli, in essere sin dal 1998, mentre l'articolo 10, comma 3-*bis*, proroga di un anno la durata della disciplina emergenziale nel settore della tutela delle acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione in atto nel territorio della Regione Puglia, conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza avvenuta nel 1994);

infine, all'articolo 2, comma 2-*bis*, condiziona la durata della proroga di talune norme, disposta dal comma 2, all'espressione favorevole delle competenti Commissioni parlamentari «*su una relazione recante il rendiconto dell'attività svolta e dei finanziamenti utilizzati che il commissario ad acta [per la definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali conseguenti al terremoto che ha colpito nell'autunno del 1980 le aree della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria] deve presentare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*», prevedendo che, qualora le Commissioni non si pronuncino favorevolmente, il comma 2 cessa di avere efficacia anticipatamente;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 1 (che proroga in maniera non testuale gli effetti dell'ordinanza del Presidente del

Consiglio dei Ministri n. 3998 del 20 gennaio 2012 e le disposizioni di cui all'articolo 2 dell'ordinanza n. 4023 del 15 maggio 2012, relative alle operazioni di rimozione del relitto della nave Costa Concordia) e all'articolo 4, comma 6 (che proroga il termine stabilito dall'articolo 357, comma 27, del Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»), incide in via non testuale su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato; tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano «un diverso grado di «resistenza» ad interventi modificativi successivi» [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001];

il provvedimento, all'articolo 1, comma 6, proroga ulteriormente i termini per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri previsti dall'articolo 2, comma 10-*ter*, del decreto-legge n. 95 del 2012, da adottare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed in deroga dunque al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988 (nonché dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999), entro il 31 dicembre 2013. Inoltre, l'articolo 1, comma 6, consente ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in oggetto di derogare «*alla disciplina legislativa vigente concernente le strutture di primo livello di ciascun Ministero, nel rispetto delle disposizioni generali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*» e stabilisce che il termine del 31 dicembre 2013 si intende comunque rispettato ove gli schemi relativi ai citati regolamenti siano stati trasmessi

entro tale data al Ministro per la pubblica amministrazione. Con riguardo alle suddette previsioni – che agiscono su un regime derogatorio rispetto al sistema delle fonti, prorogando il termine per l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di regolamenti di delegificazione – si osserva che esse attribuiscono ad un atto di natura politica quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia peraltro coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, ai sensi del quale « la legge [...] determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri » e che l'adempimento cui si riferiscono ai fini dell'applicazione della proroga è un atto interno al procedimento di adozione dei suddetti decreti, non soggetto a pubblicità e dunque non verificabile;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento sia allegata l'esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

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

*sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:*

tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, si sopprimano le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 4 e 5; 8, comma 2; 9, commi 9, 13 e 14, che, non essendo volte a prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 6, primo periodo, laddove dispone che il termine del 31 dicembre 2013, previsto per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri previsti dall'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95 del 2012, si intende comunque rispettato ove gli schemi relativi ai citati regolamenti siano stati trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e posticipa il termine per la effettiva adozione al 28 febbraio 2014, si riformuli la disposizione in questione nel senso di prorogare il termine finale di adozione dei decreti, tenuto conto che l'adempimento cui si riferiscono ai fini dell'applicazione della proroga è un atto interno al relativo procedimento di adozione, non soggetto a pubblicità e dunque non verificabile;

al medesimo comma 6 dell'articolo 1, si sopprima altresì la disposizione contenuta al terzo periodo, tenuto conto che essa assegna ad un atto di natura politica, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione;

sia valutata la soppressione, nella parte in cui incidono su norme contenute in fonti subordinate, delle disposizioni contenute all'articolo 2, comma 1, e all'articolo 4, comma 6, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerle – si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti subordinate mediante atti aventi la medesima forza.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni indicate in pre-

messa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative al fine di prorogare o differire termini da esse previsti;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare la portata normativa dell'articolo 1, comma 9, che dispone la proroga del termine per l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 49 del 2012, ancorché il successivo decreto-legge n. 95 del 2012 sembrerebbe aver superato la necessità di tale adempimento;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare se le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 11, lettere *a)* e *b)*, e all'articolo 3, comma 1, debbano mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime;

all'articolo 2, comma 2-*bis*, che condiziona la proroga di alcuni termini indicati al comma 2 del medesimo articolo ad un parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari, si dovrebbe valutare la portata normativa della disposizione che, da un lato, determina incer-

tezza circa l'efficacia temporale delle proroghe disposte dal comma 2, e, dall'altro, condiziona la proroga al 31 dicembre 2014 all'identico pronunciamento da parte delle Commissioni competenti delle due Camere, che, in ipotesi, potrebbe non intervenire;

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

come più volte ribadito dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore di introdurre interventi stabili e a regime, evitando il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.50.**