

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 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. C. 2568 Governo, approvato dal Senato. (Parere alle Commissioni riunite VIII e X) (<i>Esame e conclusione. Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione</i>)	3
---	---

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Testo unificato C. 731 Velo ed altri e C. 1588 Governo. (Parere alla Commissione IX) (<i>Esame e conclusione. Parere con condizione e osservazioni</i>)	12
---	----

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

*Giovedì 31 luglio 2014. — Presidenza del
presidente Marcello TAGLIALATELA.*

La seduta comincia alle 13.50.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. C. 2568 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite VIII e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Renato BALDUZZI, *relatore*, illustra il provvedimento in esame, di particolare complessità. Il decreto nella formulazione originaria appariva comunque unificato da un elemento finalistico preciso, mentre talune modificazioni introdotte al Senato sembrano difficilmente riconducibili alle materie originariamente trattate; ancora, nel Capo relativo al settore dell'agricoltura, mentre l'originaria stesura del provvedimento risulta omogenea, cura gli opportuni coordinamenti sia interni che con l'ordinamento vigente e impiega tecniche di abrogazione corrette, negli interventi introdotti in fase di conversione non si riscontra un'analogia qualità legislativa. In una complessiva analisi del provvedimento riscontra, dunque, problemi di coordinamento con altre fonti, modifiche di norme di recentissima approvazione, stratificazioni normative, la confluenza nel testo in esame di un altro decreto-legge (attualmente pendente in Parlamento, ma che presumibilmente non sarà oggetto di conversione), modificazioni di fonti subordinate mediante disposizioni di rango pri-

mario, l'integrazione di una disposizione già dichiarata incostituzionale, imprecisioni nell'uso di fonti secondarie. Segnala, infine, e stigmatizza la mancanza di AIR e ATN, la quale aggrava la difficoltà di piena comprensione di tutte le norme del provvedimento, sottolineando al contempo come nel presente caso il Governo ben avrebbe potuto trasmettere dette relazioni nel corso dell'esame parlamentare, come è avvenuto, peraltro, in altre recenti circostanze.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2568 e rilevato che:

la pubblicazione del decreto-legge in Gazzetta Ufficiale è intervenuta a distanza di 11 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, nel giorno della sua emanazione;

il decreto si compone di 66 articoli (32 dei quali aggiunti dal Senato, che ne ha soppresso uno): anche per effetto delle modificazioni introdotte al Senato, esso reca un complesso di interventi volti ad incidere su diversi settori dell'ordinamento e su svariati oggetti (principalmente: agricoltura, ambiente, uso del danaro contante, competitività delle imprese con particolare riferimento agli oneri energetici, efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, commissariamento dell'ILVA di Taranto, controlli della Corte dei conti ecc.); del complesso delle misure originariamente presenti nel testo del Governo si dà comunque conto (sia pure con diversi livelli di analiticità) sia nell'intestazione del decreto sia nel preambolo, i quali però finiscono per non rispecchiare integralmente il complesso delle misure come risultanti dopo l'avvio dell'*iter* di conversione in legge;

tra le modificazioni introdotte presso l'altro ramo del Parlamento alcune si pongono in modo problematico rispetto all'oggetto originario del decreto (come, per esempio, l'articolo 7-*sexies* in merito a

nuovi limiti per l'uso di denaro contante) mentre altre presentano criticità nella tecnica redazionale, la quale non risulta coerente con quella di miglior qualità impiegata nel testo originario (come si riscontra, in particolare, al Capo I concernente il settore agricolo);

l'articolo 22-*ter*, introdotto al Senato, modifica ed integra l'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2012;

le disposizioni del provvedimento sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Si rileva che alcuni incentivi per le attività produttive sono subordinati all'autorizzazione della Commissione europea (ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE): ciò si riscontra all'articolo 3, comma 6, circa crediti di imposta per lo sviluppo del commercio elettronico e di nuovi prodotti a favore delle imprese agricole, all'articolo 7-*bis*, comma 1, circa interventi a sostegno dei giovani imprenditori agricoli, all'articolo 19, comma 2, che prevede un rafforzamento dell'ACE (aiuto alla crescita economica). Con riguardo a tali previsioni, la cui efficacia è subordinata all'avverarsi di una condizione sospensiva, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;

nella nuova disciplina delle azioni con diritto di voto plurimo si riscontrano problemi di coordinamento con la normativa vigente, in particolare: l'articolo 20, al comma 8 abroga il secondo comma dell'articolo 2477 del codice civile, comma che risulta tuttora richiamato dall'articolo 2543 del codice civile; ai commi 8-*bis* e 8-*ter* modifica, rispettivamente, l'articolo 2351 del codice civile e l'articolo 212 delle relative disposizioni attuative per introdurre la categoria delle azioni a voto

plurimo, mentre il quarto comma del medesimo articolo 2351 tuttora dispone il divieto di creazione di azioni con voto plurimo;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa, che per costante indirizzo del Comitato per la legislazione mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni. Oltre a quelle citate nel paragrafo relativo alle catene di proroghe o differimenti, si segnalano, a mero titolo esemplificativo, le seguenti: all'articolo 1-*bis*, il comma 9 in parte modifica l'articolo 1 della legge n. 1526 del 1956 che per altro verso, con riguardo alla dematerializzazione e realizzazione del registro di carico e scarico, integra in maniera non testuale, il comma 10 integra in maniera non testuale la disciplina del registro di carico e scarico di cui all'articolo 28 della legge n. 82 del 2006; l'articolo 7-*quater*, in materia di agricoltura biologica; l'articolo 7-*quinquies*, sull'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto agrari; all'articolo 10 il comma 7-*bis* interviene sull'esecuzione di opere minori di pubblica utilità da parte dei piccoli conduttori agricoli e il comma 9 disciplina gli obblighi dei Presidenti delle Regioni in materia di dissesto idrogeologico; all'articolo 11, comma 8, sono trasferite alla regione Lombardia delle funzioni statali riguardanti il Parco nazionale dello Stelvio;

il decreto modifica altresì disposizioni di recentissima approvazione, circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e sem-

plificazione della legislazione; ad esempio l'articolo 13, comma 4-*bis*, novella in più punti il recente decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 e l'articolo 22, *comma 7-quater*, novella l'articolo 37 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;

il decreto incide, all'articolo 25, sulle "reti private" nel settore elettrico: a tal proposito si rammenta che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nella recente delibera n. 578 del 12 dicembre 2013, ha evidenziato che "il quadro normativo in materia ... è stato soggetto a continue innovazioni e cambiamenti ed appare ancora oggi piuttosto articolato e frammentario. La sua piena applicazione è stata possibile solo a seguito della sentenza 6407/2012 del TAR Lazio del 13 luglio 2012, che ha consentito di chiarire la portata del decreto ministeriale 10 dicembre 2010 da cui non era possibile prescindere ai fini del completamento del quadro regolatorio";

il provvedimento attribuisce altresì, in talune circostanze, amplissimi poteri derogatori dell'ordinamento: ciò si riscontra, in particolare, nei seguenti casi:

a) per quanto riguarda la mitigazione del rischio idrogeologico, di cui all'articolo 10, il comma 5 attribuisce ai Presidenti di Regione, nell'esercizio delle funzioni di commissari straordinari delegati, mediante una catena di rinvii normativi il potere di agire "in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico", oltre alla titolarità delle relative contabilità speciali, i commi 5 e 6 permettono loro di derogare all'ordinaria ripartizione delle attribuzioni e dei compiti di diverse amministrazioni ed uffici, mentre il comma 2-*bis* permette il collocamento in aspettativa dei soggetti attuatori anche in deroga ai contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili alle società di rispettiva appartenenza;

b) per quanto riguarda il Parco nazionale delle Cinque Terre, l'articolo 11, comma 4, prevede per la nomina del direttore una procedura che deroga implicitamente, in parte, a quella ordinariamente prevista dall'articolo 9, comma 11, della legge n. 394 del 1991;

c) per la riqualificazione e la messa in sicurezza di edifici pubblici, compresi gli interventi di efficientamento energetico degli edifici stessi, l'articolo 12, comma 4, attribuisce, sino al 31 dicembre 2015, ai soggetti responsabili di interventi già finanziati, in tutto o in parte, con risorse dell'Unione europea, ampi poteri derogatori, di fonti anche di rango primario, esplicitamente elencate mediante rinvio ad altra fonte;

numerose disposizioni recano proroghe o differimenti, a volte mediante modifiche non testuali o intervenendo su termini già prorogati: l'articolo 14, al comma 2-bis, lettera a), differisce dal 3 marzo al 31 dicembre 2014 il termine per l'emanazione del primo dei decreti ministeriali di semplificazione e ottimizzazione periodica del SISTRI di cui all'articolo 11, comma 8, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, novellando tale disposizione; al comma 3 proroga ulteriormente dal 30 giugno al 31 dicembre 2014 il termine relativo alla gestione in via transitoria, da parte dei comuni, delle attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata (inizialmente fissato al 31 dicembre 2010 dall'articolo 11, comma 2-ter del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, e ulteriormente prorogato da due decreti-legge), senza intervenire su tale decreto; al comma 3-bis differisce ulteriormente, al 31 dicembre 2015, in maniera non testuale, il termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2011 dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 195 del 2009, entro il quale « gli impianti di compostaggio in esercizio sul territorio nazionale possono aumentare la propria autorizzata capacità ricettiva e di trattamento sino all'8 per cento »; l'articolo 21-bis differisce dal 30 giugno 2014 al

31 dicembre 2015 il termine per continuare ad esercitare l'attività di consulenza in materia di investimento, originariamente fissato al 30 giugno 2008 dall'articolo 19, comma 14, del decreto legislativo n. 164 del 2007 e poi più volte prorogato o differito;

nel corso dell'esame presso il Senato, i contenuti del decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100, recante misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario, sono stati replicati, con qualche modifica, nell'articolo 22-quinquies, commi 1, 4, 5 e 6 del decreto in esame. Da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari;

sempre in tema di coordinamento con altri provvedimenti d'urgenza, con riguardo all'articolo 18-bis, volto a disciplinare i cosiddetti “condhotels” quali strutture ricettive turistiche, il relativo contenuto dovrebbe essere coordinato con l'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, “disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”, nel testo approvato dalla Camera in prima lettura e quindi dal Senato nella seduta del 28 luglio 2014, in materia, per l'appunto, di standard minimi e di dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive e delle imprese turistiche, “ivi compresi i condhotel e gli alberghi diffusi”: da siffatte sovrapposizioni non coordinate, per di più fra provvedimenti d'urgenza, possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disci-

plina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

il decreto incide, sia in via testuale sia implicitamente, su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera *e*), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001). Ciò si riscontra, in particolare, nei seguenti casi: all'articolo 1-*bis* il comma 1 esclude dall'ambito di applicazione del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2011 i depositi di prodotti petroliferi utilizzati da imprenditori agricoli, purché di capienza non superiore a 6 metri cubi; il comma 8 integra in maniera non testuale la disciplina relativa al registro di carico e scarico di cui all'articolo 12, comma 3 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 187 del 2001; il comma 14 integra in maniera non testuale il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1999; all'articolo 12-*ter* il comma 2 novella l'articolo 4, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 novembre 1997; il comma 3 novella l'articolo 1, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 304 del 2001; il comma 4 novella l'articolo 1, comma 1, lettera *a*) del decreto del Ministro dell'ambiente in data 31 ottobre 1997; all'articolo 12-*quater* il comma 1 sopprime la Commissione prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 459 del 1998, senza procedere all'abrogazione delle relative disposizioni; il comma 2 ne trasferisce le funzioni al Ministero dell'ambiente senza gli opportuni coordinamenti normativi; l'articolo 22-*bis* novella l'articolo 6 del regolamento

di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 430 del 2001; l'articolo 30-*bis*, comma 2, proroga taluni termini fissati dall'articolo 3, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale n. 226 del 2011;

in alcuni casi il decreto-legge rinvia a decreti ministeriali "di natura non regolamentare" (per esempio, all'articolo 1-*bis*, comma 12, in materia di dematerializzazione dei registri di carico e scarico di prodotti agroalimentari, e comma 19, in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela; all'articolo 7-*bis*, comma 1, lettera *a*), capoverso Art. 10-*ter*.1, sui criteri e le modalità di finanziamento di iniziative nei settori della produzione e della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; all'articolo 17-*bis*, comma 5, sulla definizione di misure di coinvolgimento dei soci delle grandi cooperative di consumo). A tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come "*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*" e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento' (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare*";

l'articolo 10, comma 11, prevede, in luogo di un regolamento, che "*I criteri, le*

modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto, per quanto di competenza, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”, e l'articolo 16, comma 1-bis, introdotto dal Senato, prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri “su proposta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”; ancora, l'articolo 18-bis, comma 1, in materia di “condhotel”, prevede che “... lo Stato, le regioni e le autonomie locali, sentita la Conferenza unificata ... definiscono d'intesa le condizioni di esercizio dei condhotel”, rendendo opportuno definire, in modo più lineare, che l'intesa è assunta direttamente in sede di Conferenza unificata;

l'articolo 19-bis, comma 1, autorizza il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione, a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, concernente le “Agenzie per le imprese”, mentre il comma 2, dispone che “Con il medesimo regolamento sono identificate le norme, anche di legge, che sono abrogate”. In proposito si segnala che:

a) il nuovo regolamento dovrebbe agire essenzialmente a modifica non dell'articolo 38 del decreto-legge n. 112 del 2008 (come previsto dal comma 1) quanto del regolamento di delegificazione emanato in sua attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010);

b) la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un obiter dictum, lascia impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla “correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge”, nonché “ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che

non determina “le norme generali regolatrici della materia”, né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione”;

infine, all'articolo 30, comma 2-sexies, introdotto al Senato, il decreto attribuisce al Ministro dell'ambiente, sentito il Ministro della salute, il compito di adottare “linee guida” circa valori limite di emissioni “quale parametro vincolante di valutazione da parte delle autorità competenti”: ciò sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida. In alternativa, potrebbe valutarsi l'opportunità di demandare al Ministro la facoltà di adottare un proprio regolamento in materia;

talune disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata innovativa dell'ordinamento, in quanto: esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 1, commi 1 e 4-bis; articolo 5, comma 1; articolo 6, comma 6; articolo 10, comma 7; articolo 11, comma 4; articolo 18-bis, comma 1, (“Al fine di favorire investimenti volti a favorire...”; articolo 23, comma 1; articolo 26, comma 1; articolo 32, comma 1); compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: articolo 1, comma 4-bis); articolo 6, commi 6 e 7; articolo 6-bis, comma 2; articolo 10, comma 9; articolo 12, comma 3; articolo 14, comma 8, lettera b-sexies; articolo 34-bis); l'articolo 7-bis, capoverso Art. 10. – 1 recita: “Alle agevolazioni di cui al comma 1 si applicano i massimali previsti dalla normativa europea e le agevolazioni medesime sono concesse nel rispetto di quanto previsto in materia di aiuti di Stato per il settore agricolo e per quello della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli”; l'articolo 11, comma 8, agisce “In armonia con le finalità e i principi dell'ordinamento giuridico nazionale in materia di aree protette, nonché con la disciplina comunitaria relativa alla Rete Natura 2000”; richiamano determi-

nate disposizioni “in quanto compatibili” (articolo 22, comma 2, lettera *f*), capoverso 2-*quater*); l’articolo 24, comma 7, fa “salvi gli effetti dei provvedimenti adottati dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico in attuazione dell’articolo 33 della legge 23 luglio 2009, n. 99, e successive modificazioni, e dell’articolo 10 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, e successive modificazioni, *per le parti compatibili con le disposizioni dei precedenti commi*”; altre disposizioni hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al carattere provvisorio di talune norme, destinate ad operare nelle more o in attesa della realizzazione di adempimenti successivi, talora previsti da lungo tempo (è il caso delle indicazioni progettuali nelle more della cui adozione agisce l’articolo 12-*bis*, comma 3, previste dall’articolo 3, comma 1, lettera *f*) della legge 26 ottobre 1995, n. 447);

all’articolo 14, andrebbe valutata l’opportunità di coordinare il comma 3-*bis*, il quale differisce al 31 dicembre 2014 il termine entro il quale gli impianti di compostaggio in esercizio sul territorio nazionale possono aumentare la propria autorizzata capacità ricettiva e di trattamento sino all’8 per cento, con il comma 8-*ter*, a norma del quale “Nelle more del completamento degli impianti di compostaggio nella regione Campania e nella regione Lazio si consente agli impianti di compostaggio sul territorio nazionale di aumentare, sino al 31 dicembre 2015, la propria capacità ricettiva e di trattamento dei rifiuti organici (codice CER 20.01.08, rifiuti di cucina e mense) dell’8 per cento, ove tecnicamente possibile, al fine di accettare ulteriore rifiuto organico proveniente dalle medesime regioni, qualora richiedenti perché in carenza di impianti di compostaggio”;

l’articolo 30-*bis*, comma 2, già menzionato in quanto incidente su fonte secondaria, proroga taluni termini originariamente fissati dall’articolo 3, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per i rapporti con le regioni e la

coesione territoriale n. 226 del 2011: il termine finale deve essere ricostruito dall’interprete collazionando diverse fonti; a tale proposito in questo caso appare opportuno indicare espressamente il termine finale in luogo della durata della proroga;

in tema di tecnica redazionale si segnalano diversi usi ed espressioni difformi da specifiche previsioni della circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi normativi:

a) l’uso dell’espressione “la presente legge” inserita in una novella (articolo 22, comma 3), che in realtà è riferita al decreto novellante e non alla legge novellata;

b) l’uso dell’espressione “articoli precedenti” in contesti che ne risultano indefiniti (per esempio, all’articolo 22, comma 2, lettera *b*), capoverso, articolo 17-*bis*, l’espressione “articoli precedenti” non lascia intendere con sicurezza se il riferimento sia agli articoli 15, 16 e 17 ovvero anche ad ulteriori articoli);

c) all’articolo 20, comma 3, nel novellare l’articolo 2437-*ter* del codice civile, si fa riferimento ai “commi 2 e 4 del presente articolo”, laddove, trattandosi di disposizione con commi non numerati, si dovrebbe impiegare l’espressione “commi secondo e quarto...”;

d) all’articolo 20, comma 2, lettera *b*), capoverso, articolo 9-*bis*, comma 1, si riscontra un capoverso non numerato dopo il termine di un’elencazione ripartita in lettere;

ancora, in tema di formulazioni poco chiare o che potrebbero essere più precise:

a) l’articolo 6, comma 1, nell’istituire la rete del lavoro agricolo di qualità, alla lettera *a)* attribuisce il requisito di “non aver riportato condanne penali” in talune materie alle imprese agricole anziché alle persone fisiche che conducono l’impresa;

b) l’articolo 13, comma 1, novella il codice dell’ambiente inserendovi un

nuovo articolo 242-*quater*, sui valori di fondo esistenti nei suoli, che al comma 2 usa una formulazione senza concordanza fra soggetto e verbo la quale, pur comprensibile nelle sue linee generali, può ingenerare dubbi nell'interpretazione;

c) l'articolo 14, comma 8, novella il codice dell'ambiente inserendovi, all'articolo 234, l'espressione "raccolta e *ridda* dei rifiuti", relativa ai beni in polietilene: detta espressione non risulta impiegata nell'ordinamento giuridico o, in un'accezione conferente, in lingua italiana;

d) l'articolo 18, comma 1, nel prevedere un credito d'imposta per beni strumentali nuovi, individua come presupposto gli "investimenti" in tali beni: a tale riguardo potrebbe essere opportuno chiarire se si tratti di soli acquisti in proprietà o anche di acquisizioni ad altro titolo;

e) la formulazione impiegata dall'articolo 19, comma 1, lettera b), per inserire un periodo in un altro comma, pur risultando agevolmente comprensibile, dà luogo, sintatticamente, a un anacoluto nella disposizione novellata;

il capo III, rubricato "Disposizioni urgenti per le imprese", contiene ulteriori norme, riguardanti la "Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti" (articolo 33), le abrogazioni e la clausola di invarianza finanziaria (articolo 34) e l'entrata in vigore (articolo 35), mentre l'articolo 7-*sexies*, concernente disposizioni circa l'uso del denaro contante, è stato inserito nel Capo I, rubricato "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo";

il disegno di legge di conversione presentato al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008,

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

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

con riferimento all'articolo 22-*ter*, introdotto al Senato – che reca disposizioni di modifica di una disposizione (articolo 3, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2012, lasciandone dunque presupporre la sopravvivenza nell'ordinamento – si valuti la compatibilità con il limite di contenuto dei decreti legge previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400 del 1988, il quale, in attuazione del disposto dell'articolo 136 della Costituzione, stabilisce che "il Governo non può, mediante decreto-legge (...) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento";

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

si sopprimano le disposizioni che incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

all'articolo 10, comma 11, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 19-*bis* – ove si autorizza il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione in materia di Agenzia per le imprese – si proceda ad esplicitare le

norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni per le quali si produce l'effetto abrogativo, secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400;

per quanto detto in premessa, siano riformulate le disposizioni che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare, nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

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

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'esigenza di coordinamento fra i commi 3-bis e 8-ter dell'articolo 14, nonché delle disposizioni rammentate in premessa relativamente all'articolo 20, e di quelle di cui all'articolo 18-bis con le sovrapponibili disposizioni di cui al decreto-legge n. 83 del 2014, valutando nel contempo, con riferimento a tale ultimo articolo, l'opportunità di prevedere procedure più lineari e dirette;

si valuti come riformulare le rubriche dei Capi I e III onde dar pienamente conto del loro effettivo contenuto;

per quanto detto in premessa, valutino le Commissioni l'opportunità di in-

trodurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze nonché di individuare esplicitamente, anziché implicitamente, i termini finali delle proroghe di cui all'articolo 30-bis, comma 2;

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novelle alle medesime;

all'articolo 15-bis – che incide sull'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

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

nei casi indicati in premessa, si valuti l'opportunità di individuare più specificamente le normative cui, per effetto del provvedimento in esame, si potrà derogare;

all'articolo 30, comma 2-sexies, si dovrebbe espungere il riferimento al carattere vincolante delle menzionate "linee guida" ministeriali, il quale sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida o, alternatively, valutare l'opportunità di demandare al Ministro la facoltà di adottare un proprio regolamento in materia.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

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

abbia cura il legislatore di evitare sovrapposizioni normative ed intrecci tra disposizioni sostanzialmente identiche

presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti anche a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile sia di ingenerare incertezze interpretative ed applicative (soprattutto nell'ipotesi di modificazioni introdotte in fase di conversione) sia di determinare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge nonché un uso anomalo dello strumento del decreto-legge. ».

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, nel ringraziare il relatore, prospetta la possibilità che, analogamente a quanto avvenuto in altri casi, le condizioni siano trasformate in emendamenti, da presentare in Assemblea qualora esse non fossero recepite nel corso dell'esame in Commissione.

Renato BALDUZZI, *relatore*, segnala come si stia profilando una certa disponibilità del Governo a dar corso ad ipotesi modificative del testo trasmesso dal Senato.

Marilena FABBRI si riserva di valutare successivamente se aderire o meno alle iniziative emendative prefigurate dal Presidente.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Testo unificato C. 731 Velo ed altri e C. 1588 Governo.

(Parere alla Commissione IX).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatore*, illustra il provvedimento in esame, che il Comitato è chiamato ad esaminare in quanto reca la previsione di delegazioni legislative e di regolamenti di delegificazione. Relativamente alla qualità legislativa del provvedimento, dopo aver rilevato taluni elementi che richiederebbero maggiore attenzione e sui quali propone di formulare specifici rilievi, formula un giudizio complessivamente positivo sul testo in esame.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 731 e abbinate, quale risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione, e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni unicamente volte a conferire una delega al Governo per la riforma del codice della strada, nonché un'autorizzazione alla delegificazione finalizzata alla disciplina dei procedimenti amministrativi in relazione a singoli aspetti, puntualmente indicati, nella materia della circolazione dei veicoli a motore;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

in relazione alle procedure di delega, il provvedimento contiene previsioni che formano oggetto di apprezzamento da parte del Comitato, in quanto idonee ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe: si evidenzia, in particolare, la previsione del meccanismo del "doppio parere parlamentare" sugli schemi di decreti legislativi, contenuta all'articolo 1, commi 3 e 4. Con riferimento, invece, alla formulazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega ad esso conferita, il testo unificato, all'articolo 2, comma 1, lettere c), g-bis), g-ter), r) sembra limitarsi ad indicare l'oggetto della delega, senza specificare compiutamente i criteri per la sua

attuazione, mentre, alle lettere *l)* e *p)*, indica principi e criteri direttivi eccessivamente generici;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il progetto di legge, all'articolo 2, comma 2, reca un'autorizzazione alla delegificazione che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i regolamenti di delegificazione, in quanto non indica né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, limitandosi a indicare gli oggetti e, talora, le finalità degli adottandi decreti di delegificazione e precisando, al successivo comma 3, che *"i regolamenti [di delegificazione] individuano espressamente le norme di legge vigenti nelle materie da essi disciplinate, di cui dispongono l'abrogazione, con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi"*;

inoltre, all'articolo 2, comma 1, lettera *o)*, nell'ambito dei principi e criteri direttivi per la delega, il progetto di legge è finalizzato ad attribuire al Ministero della salute il compito di adottare *"linee guida cogenti"* in rapporto all'accertamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento e il rinnovo della patente: ciò sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida. In alternativa, potrebbe valutarsi l'opportunità di demandare al Ministro della salute la facoltà di adottare un proprio regolamento in materia;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-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:

per quanto detto in premessa, si provveda alla riformulazione delle dispo-

sizioni contenute all'articolo 2, comma 2, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2, comma 1 – ove si indicano i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega per la riforma del codice della strada conferitagli ai sensi dell'articolo 1 – si dovrebbero meglio esplicitare i principi e criteri direttivi, distinguendoli conseguentemente dall'oggetto della delega medesima, contenuti alle lettere *c)*, *g-bis)*, *g-ter)*, *r)*;

all'articolo 2, comma 2, lettera *o)*, si dovrebbe espungere l'aggettivo *"cogenti"* che, riferito alla *"linee guida"* che il Ministero della salute è chiamato a predisporre, sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida o, alternativamente, valutare l'opportunità di demandare al Ministro della salute la facoltà di adottare un proprio regolamento in materia;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 1, lettere *l)* e *p)*, si dovrebbero maggiormente specificare i principi e criteri direttivi ivi contenuti. ».

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, ringrazia il relatore.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.10.