

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 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (Esame C. 3638 – Governo – Approvato dal Senato) (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazioni*) 3

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

*Mercoledì 21 luglio 2010. – Presidenza
del vicepresidente Roberto ZACCARIA.*

La seduta comincia alle 15.35.

Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (Esame C. 3638 – Governo – Approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, rileva innanzitutto come il decreto-legge all'esame, originariamente composto di 56 articoli, comprenda ora, a seguito delle modifiche ed integrazioni apportate dal Senato, 63 articoli e numerosi commi aggiuntivi.

Il complesso delle disposizioni, come sempre avviene per i provvedimenti di manovra finanziaria, pur presentando caratteri di eterogeneità sotto il profilo materiale, risultano unificate essenzialmente sul piano finalistico, in ragione degli obiettivi cui è finalizzata la manovra e consistenti nella stabilizzazione finanziaria – perseguita soprattutto attraverso la riduzione delle spese statali e degli enti territoriali – nel contrasto all'evasione fiscale, nello sviluppo e negli interventi infrastrutturali.

Alcune disposizioni sembrano comunque presentare carattere di eterogeneità, esulando dai suddetti obiettivi di natura economica-finanziaria. Nella proposta di parere sono a titolo esemplificativo richiamati, in particolare, l'articolo 44, comma 3-bis, sulle prove di ammissione ai corsi universitari svolti in lingua straniera, l'articolo 48-bis, comma 1, sulle assunzioni di magistrati e l'articolo 55, recante la disciplina della cosiddetta *mini-naja*, nonché l'articolo 29, comma 7, che reca al secondo periodo una disposizione sulla responsabilità contabile.

Il contenuto notevolmente esteso del provvedimento e il carattere particolarmente complesso di talune sue disposizioni hanno avuto inevitabile riflesso sulla proposta di parere che si accinge ad illustrare – a sua volta estremamente articolata – e

che, per esigenze di coerenza sistematica, ha ritenuto di dover articolare per singoli profili problematici.

Circa il profilo dei rapporti con la normativa vigente, nel rinviare al più analitico contenuto della proposta di parere, segnala in particolare le problematiche connesse ai richiami a disposizioni integralmente o quasi totalmente abrogate.

Per quanto riguarda il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni, evidenzia le numerose norme di interpretazione autentica, su una delle quali si soffermerà anche nella parte dispositiva del parere. In questa sede rileva come il provvedimento operi in diversi casi in via retroattiva mentre, specularmente, reca numerose previsioni il cui termine di efficacia è significativamente distanziato dall'entrata in vigore del provvedimento, in contraddizione con il requisito dell'immediata applicabilità di cui all'articolo 15, comma 3, della legge 400 del 1988 (ad esempio opera a partire dal 2015 la nuova disciplina in materia di reclutamento delle pubbliche amministrazioni ed in materia pensionistica).

Sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi, osserva che il paragrafo della proposta di parere dedicata a tale aspetto si sofferma sul fatto che sono confluiti nel decreto-legge i contenuti del successivo decreto legge n. 94 del 2010, nonché disposizioni contenute in testi legislativi già approvati da un ramo del Parlamento (ad esempio il disegno di legge C. 3118, denominato « Carta delle autonomie » già approvato dalla Camera ed ora all'esame del Senato).

Inoltre, con riferimento ai profili dei rapporti tra le fonti primarie del diritto, considerando che il decreto-legge reca una norma che disciplina una materia già oggetto di una specifica delega legislativa i cui termini di esercizio sono ancora aperti anche se prossimi alla scadenza, ha ritenuto di suggerire che venga data definizione certa sull'ambito di applicazione dei due atti legislativi. Nel medesimo paragrafo della proposta di parere si rileva l'incidenza sulla potestà legislativa regionale in diversi ambiti.

Il parere si sofferma, in premessa, anche sui rapporti tra fonte primaria e fonti secondarie. Al riguardo, rinviando a quanto più in dettaglio è contenuto nella proposta, si limita a evidenziare che le due norme di autorizzazione alla delegificazione sono redatte in modo difforme rispetto al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 e che numerose disposizioni demandano il compito di definire elementi attuativi della disciplina ad ulteriori adempimenti, rimessi a decreti dell'Esecutivo. Ritiene che tale circostanza sia suscettibile di ingenerare perplessità soprattutto per i casi in cui non sia preclusa l'incidenza di tali strumenti giuridici su fonti normative di rango sovraordinato, così da determinare una sorta di delegificazione spuria. Infine, in numerosissimi casi, l'attuazione di previsioni legislative è demandata a successivi decreti ministeriali senza indicare il termine preciso per la loro adozione, che invece, a suo avviso sarebbe stato utile indicare.

In un'ottica di valutazione della formulazione del testo, ricordata l'assenza delle relazioni sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e di impatto sulla regolamentazione (AIR), rileva, infine, che il decreto-legge presenta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo, che vi sono degli errori nella partizione del testo (mancando finanche commi intermedi di un articolo) e che alcune disposizioni richiamano enti o istituti esclusivamente con le sigle.

Conclusivamente si tratta di una proposta di parere che evidenzia numerose problematiche sul piano non solo redazionale ma relative anche, evidentemente, alla conformità ai parametri di *better regulation* cui il lavoro del Comitato per la legislazione si ispira. Anche in ragione di tale considerazione, ha ritenuto di corredare la proposta con due specifiche raccomandazioni che invitano a tenere in maggior conto il rispetto delle regole ordinarie che presidono ad una buona legislazione ed ad un corretto uso delle fonti normative.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3638 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso reca un contenuto estremamente ampio e complesso, in quanto i suoi 55 articoli sostanziali originari e i numerosi articoli e commi aggiuntivi inseriti dal Senato, a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento, incidono su numerosi ed eterogenei ambiti normativi, come fisiologicamente accade per i provvedimenti che integrano la manovra finanziaria, e recano misure finalisticamente orientate ad affrontare in modo coordinato ed in termini complessivi i diversi settori della competitività, dello sviluppo economico, nonché della stabilizzazione finanziaria dal lato del contrasto all'evasione fiscale e dei risparmi di spesa;

a tali ambiti disciplinari, tuttavia, non appaiono riconnettersi in modo diretto le disposizioni sulle prove di ammissione ai corsi universitari svolti in lingua straniera (articolo 44, comma 3-*bis*), sulle assunzioni di magistrati (articolo 48-*bis*, comma 1) e le norme sull'organizzazione da parte delle Forze armate di corsi di formazione (articolo 55, commi da 5-*bis* a 5-*sexies*);

inoltre, non appare conforme all'esigenza di omogeneità interna di ciascuna partizione del testo l'inserimento nel comma 7 dell'articolo 51 di una norma sul servizio di taxi e di noleggio con conducente, mentre gli ulteriori sei commi riguardano invece l'installazione di piccoli impianti di distribuzione di gas naturale e, analogamente, l'inserimento, al secondo periodo del comma 7 dell'articolo 29, di una norma sulla limitazione al solo dolo della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica e di danno erariale, mentre il primo periodo del comma riguarda una modifica al codice

penale e l'intero articolo si riferisce alle procedure di riscossione e concorsuali;

più in generale, anche per effetto delle modifiche introdotte dal Senato, i contenuti di alcuni articoli e le relative rubriche risultano non più coerenti: ad esempio, l'articolo 7 (Soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici; riduzione dei contributi a favore di enti) al comma 31 disciplina la vigilanza sul Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito; l'articolo 39 (Ulteriore sospensione dei versamenti tributari e contributi nei confronti dei soggetti colpiti dal sisma del 6 aprile 2010), ai commi 4-*bis* e 4-*ter*, si riferisce alle Zone Franche istituite in Abruzzo; l'articolo 49 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi), al comma 4-*bis*, introduce la nuova "segnalazione certificata di inizio attività" sostitutiva della dichiarazione di inizio attività;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in gran parte oggetto di modifiche non testuali; al riguardo merita rilevare che in alcuni casi (alla lettera *g*) dell'articolo 29, comma 1, e al comma 4-*ter* dell'articolo 49) si adotta una modalità di novellazione generica ed onnicomprensiva; inoltre, talune disposizioni modificano implicitamente corpi normativi organici quali codici, testi unici, o grandi leggi di sistema, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "testo unico" riferito ad un determinato settore disciplinare (si vedano, in particolare, l'articolo 4, comma 4-*quater*, l'articolo 5, commi 4, 7 e 11, l'articolo 7, commi da 31-*ter* a 31-*octies*; l'articolo 49 comma 4-*bis*, l'articolo 50, comma 5);

il decreto-legge modifica, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recente approvazione (si vedano ad esempio, l'articolo 7, comma 30, l'ar-

ticolo 38, comma 13-*sexies*, l'articolo 48-*ter*, l'articolo 51, comma 7), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il provvedimento si caratterizza peraltro come ampiamente derogatorio del diritto vigente; in alcuni casi, richiamando specificamente le disposizioni derogate (ad esempio, gli articoli 2, comma 1; 9, commi 15 e 25; 14, comma 16, lettera *d*); 29, comma 3; 48, comma 1), mentre in altri casi, invece, le deroghe sono formulate in modo più o meno generico (articolo 29, comma 1, articolo 30, comma 5, articolo 32, comma 5); in particolare, gli articoli 37 e 38 derogano, rispettivamente, “ad accordi bilaterali siglati con l'Italia” e agli ordinari criteri previsti dal Testo Unico delle imposte sui redditi, in base ad accordi internazionali ratificati, mentre l'articolo 38, comma 13-*quater*, reca una esplicita deroga allo “statuto dei diritti del contribuente” di cui alla legge n. 212 del 2000, nella parte in cui vieta disposizioni in materia tributaria con effetti retroattivi, o relative al periodo d'imposta in corso;

infine, esso richiama discipline quasi integralmente abrogate (l'articolo 11, comma 4, richiama l'articolo 59 della legge n. 388 del 2000; l'articolo 12, comma 12-*quater* richiama la legge n. 1570 del 1941, anch'essa quasi interamente abrogata); analogamente l'articolo 12, comma 12-*undecies*, dispone l'abrogazione totale della legge n. 322 del 1958 e il solo articolo 40 della legge n. 1646 del 1962, che risultano entrambe già abrogate nella loro interezza, con effetto dal prossimo 16 dicembre 2010, in quanto non ricomprese negli allegati al decreto legislativo n. 179 del 2009, recante le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge reca diverse disposizioni di interpretazione autentica (arti-

colo 9, commi 35 e 35-*bis*; articolo 11, comma 13; 12, comma 11; articolo 14, comma 33; articolo 47, comma 3; articolo 52, comma 1) per le quali andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”;

inoltre, in ragione della sua finalità di anticipare parte della manovra economica per il prossimo anno, gli effetti finali di numerose norme appaiono destinati a prodursi dal 2011 o in un momento ancor più distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della “immediata applicabilità” delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che, nei casi di specie non sono sempre espressamente indicati ma talvolta solo implicitamente previsti); in particolare, per alcune disposizioni il termine di efficacia è significativamente distante dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame: ad esempio, opera dal 2013 sia la disciplina dell'articolo 12, comma 12-*ter*, in materia pensionistica che la norma di cui all'articolo 38, comma 13-*quater*, secondo periodo, in materia tributaria; opera a partire dal 2015 l'articolo 9, comma 8, in materia di reclutamento delle pubbliche amministrazioni ed anche l'articolo 12, comma 12-*bis*, anch'esso in materia pensionistica;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il provvedimento in esame riproduce integralmente, all'articolo 55, commi da 2-*bis* a 2-*quinquies*, introdotti al Senato, i contenuti del decreto legge n. 94 del 2010, presentato al Senato; come già evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, 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, sia pure attenuata dall'espressa clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto legge confluito nel provvedimento in esame e dunque destinato a decadere;

inoltre, l'articolo 55, comma 5, stanziava i fondi destinati alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, affiancandosi dunque alle disposizioni sulla copertura finanziaria del decreto-legge n. 102 del 2010, approvato dalla Camera nella seduta del 21 luglio 2010; da tali circostanze consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

infine il provvedimento in esame, nel testo trasmesso dal Senato, riproduce o si sovrappone a disposizioni contenute in testi legislativi già approvati da un ramo del Parlamento: alcune disposizioni recate dall'articolo 14 (commi da 25 a 31), in materia di circoscrizioni di decentramento comunale e di esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni, riproducono testualmente l'articolo 8, commi 1, 3, 4 e 6 e si intrecciano con altre disposizioni (articoli 2 e 17) del disegno di legge C. 3118, denominato "Carta delle autonomie" già approvato dalla Camera ed all'esame del Senato; analogamente, l'articolo 49-comma 4-*quater*, alla lettera e) indica tra gli oggetti del regolamento di

delegificazione ivi previsto anche quello della "soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione" che è materia già oggetto di una specifica delega legislativa contenuta nel disegno di legge C.3209-*bis*, denominato «Carta dei doveri delle Pubbliche amministrazioni», già approvato dalla Camera ed all'esame del Senato (articolo 21 dell'atto Senato 2243);

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie del diritto:

il decreto-legge reca, all'articolo 7, comma 20, una norma che disciplina una materia già oggetto di una specifica delega legislativa conferita dall'articolo 46, comma 2, della legge n. 99 del 2009, i cui termini di esercizio sono ancora aperti anche se prossimi alla scadenza;

il provvedimento reca disposizioni che rinviano alla potestà legislativa regionale, cui sono rimessi adempimenti da attuare con legge regionale, di cui però la legge statale predetermina taluni contenuti (articolo 14, comma 28 e 30) ovvero condiziona l'ambito temporale di applicazione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato d'intesa con la regione interessata (all'articolo 40); in un caso (si veda l'articolo 14, comma 20) si incide invece prevalentemente su atti amministrativi regionali, prescrivendo l'obbligo di annullamento degli "atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno"; infine, l'articolo 49, comma 4-*ter*, dispone la diretta sostituzione della disciplina sulla dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale con la nuova disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività;

infine, il decreto-legge interviene a disciplinare, all'articolo 39, la sospensione dei versamenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma in Abruzzo,

intersecandosi quindi con quanto statuito dalle ordinanze di protezione civile aventi tale oggetto e derogando espressamente a quella del 12 maggio 2010 n. 3877 (articolo 39, comma 4);

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:

il decreto-legge reca due autorizzazioni alla delegificazione (articolo 29, comma 1 e articolo 49, comma 4-*quater*) non formulate in conformità al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in quanto non sono indicate le "norme generali regolatrici della materia" (ma in un caso almeno sono espressi principi e criteri direttivi) né sono indicate espressamente le norme di rango primario abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti;

il provvedimento, all'articolo 38, comma 13-*septies*, ed all'articolo 44, comma 3-*bis*, incide su norme contenute in un regolamento di delegificazione e su ambiti normativi riservati a decreti ministeriali; tale circostanza non appare conforme né alle esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, né a quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, con l'effetto che 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);

in numerose disposizioni, il decreto-legge demanda il compito di definire elementi attuativi della disciplina ad ulteriori adempimenti, rimessi a decreti dell'Esecutivo; tale circostanza è suscettibile di ingenerare perplessità soprattutto per i casi in cui non sia preclusa l'incidenza di tali strumenti giuridici su fonti normative di rango sovraordinato, così da determinare una sorta di delegificazione spuria; si segnalano, in particolare l'articolo 1, l'articolo 2, comma 1, ultimo periodo, l'arti-

colo 5, comma 7, l'articolo 12, comma 12-*bis*, l'articolo 14, comma 32, l'articolo 19, comma 6, lettera f), l'articolo 31, commi 1-*bis* e 1-*ter*, l'articolo 37, comma 2, l'articolo 38, comma 13-*quater*, secondo periodo, l'articolo 42, comma 2, l'articolo 55, comma 2-*quater*;

inoltre, in numerosissimi casi, l'attuazione di previsioni legislative è demandata a successivi adempimenti del Governo, con riguardo ai quali in molti casi non viene indicato il termine preciso per la loro adozione (per esempio agli articoli 6, commi 20 e 21-*quater*; 7, commi 15, 18, 21, 25 e 31-*quater*; 8, commi 4, 11-*bis* e 14; 14, comma 14-*bis*; 16, comma 2; 19, commi 3 e 5-*bis*; 21, comma 1, 25 e 38, comma 5 – provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate; 40, comma 2; 41, comma 2; 42, comma 2-*quater*; 43, comma 2; 46, comma 2; 55, commi 1, 2 e 5-*sexies*), mentre l'indicazione di un termine preciso sembrerebbe particolarmente utile quando si rimette a decreti ministeriali la definizione delle date e dei tempi di attuazione delle norme legislative (fattispecie frequente nel caso di soppressione di enti e trasferimento delle relative funzioni) ovvero quando si prevedono decreti a cadenza annuale o relazioni annuali da trasmettere al Parlamento (articolo 10-, comma 4); va peraltro evidenziato come venga frequentemente precisata la natura non regolamentare dei previsti decreti ministeriali (per esempio, agli articoli: 2, comma 1; 6, commi 20 e 21-*quinquies*; 7, commi 4, 15, 16, 18, 21 e 25; 8, commi 4, 14 e 15; 14, comma 14-*bis*; 19, comma 3; 37, comma 2; 41, comma 2; 46, comma 2);

infine, il decreto-legge incide in numerosi casi sull'applicazione di fonti normative rimesse all'autonomia dei privati, quali risultano essere le clausole contenute in contratti collettivi nazionali di lavoro (per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, si vedano gli articoli articolo 6, comma 11, 9, commi 3, 4, 17 e 32 e per il comparto della scuola, l'articolo 9, commi 23 e 37);

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge adotta talune espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo; ad esempio, l'articolo 29, comma 7, secondo periodo, limita al solo dolo la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica "con riguardo alle valutazioni di diritto e di fatto operate ai fini della definizione del contesto mediante gli istituti previsti" dalla legge fallimentare e da altre discipline di settore, intendendosi probabilmente riferire alla "definizione del contenzioso";

esso reca, infine, taluni refusi: l'articolo 6, comma 15, fa riferimento all'aggiunta dei "seguenti periodi" mentre dovrebbe usare il singolare; all'articolo 7, comma 16, quinto periodo, manca il verbo ed al comma 26 si richiamano le funzioni di programmazione economica finanziaria "non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione"; all'articolo 8, comma 3, si legge "qualora [...] non provvede";) l'articolo 8, comma 4, usa la locuzione "predetti enti previdenziali" citandoli per la prima volta; all'articolo 10, comma 5, nell'ambito del quinto periodo compare immotivatamente la sigla (GLH);

inoltre alcune disposizioni richiamano enti o istituti esclusivamente con le sigle, in difformità da quanto raccomandato dal paragrafo 14, lettera *b*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base al quale: "Se un ente, un organo o un qualunque istituto (ad esempio: imposta sul valore aggiunto; valutazione di impatto ambientale) è citato ripetutamente nel medesimo atto legislativo, è ammesso che, dopo la prima citazione (recante la denominazione per esteso e la sigla tra parentesi), le successive siano effettuate con la sola sigla";

reca inoltre errori nella partizione del testo: l'articolo 9 non ha i commi intermedi tra il comma 12 e il comma 15; l'articolo 55 reca due disposizioni che si occupano entrambe delle disponibilità fi-

nanziarie per la celebrazione del centocinquantenario dell'Unità d'Italia (comma 4 e comma 5-*septies*);

infine, 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 dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

si coordini l'articolo 7, comma 20 – che dispone la soppressione degli enti indicati nell'allegato 2, tra cui compare l'Istituto nazionale per le conserve alimentari – con la disposizione di delega conferita dall'articolo 46, comma 2, della legge n. 99 del 2009 volta al "riordino del sistema delle stazioni sperimentali per l'industria con riattribuzione delle competenze e conseguente soppressione dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari" (i cui termini di esercizio sono prossimi alla scadenza);

all'articolo 14, comma 33, si valuti la congruità dell'uso della tecnica dell'interpretazione autentica – riferita all'articolo 238 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani e la cosiddetta tariffa integrata ambientale (TIA), interpretata dalla norma in commento nel senso che "la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria" e le relative controversie sorte successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge "rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria" – in quanto tale disposizione non

risulta ancora operativa (ma suscettibile di applicazione a decorrere dal 30 giugno 2010 per effetto di quanto previsto dall'articolo 8, comma 3, decreto-legge n. 194 del 2009) e, conseguentemente, l'interpretazione autentica non si giustifica con la necessità di produrre effetti retroattivi che, peraltro, ove fossero riferiti all'attuale disciplina della TIA, recata dall'articolo 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997, risulterebbe in contrasto con la sentenza n. 238/2009 della Corte Costituzionale (che ha statuito, con riferimento al citato articolo 49 che "Le controversie aventi ad oggetto la debenza della TIA, dunque, hanno natura tributaria e la loro attribuzione alla cognizione delle commissioni tributarie, ad opera della disposizione denunciata, rispetta l'evocato parametro costituzionale" di cui all'articolo 102, Cost.); circostanza questa di dubbia compatibilità con quanto prescritto dall'articolo 15, comma 2, lettera e) della legge n. 400 del 1988 (il Governo non può, mediante decreto-legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento);

si proceda a riformulare le disposizioni di autorizzazione alla delegificazione di cui all'articolo 29, comma 1, lettera h), in materia di procedure di riscossione coattiva di crediti tributari, ed all'articolo 49, comma 4-*quater* – volta a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese – in senso conforme al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1998, indicando dunque le "norme generali regolatrici della materia" (che nell'articolo 49 sono espresse in forma di principi e criteri direttivi) e le norme di rango primario per le quali si produce l'effetto abrogativo a seguito dell'entrata in vigore dei regolamenti (mentre l'articolo 29 prevede la deroga alle norme vigenti); al riguardo, si segnala che la delegificazione prevista al comma 4-*quater* dell'articolo 49 sembra sovrapporsi con quella già autorizzata dall'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, che dispone una complessa procedura di misurazione e riduzione degli

oneri amministrativi mediante regolamenti di delegificazione da adottare entro il 30 settembre 2012 (mentre la norma in commento fissa il termine di dodici mesi); peraltro, il citato articolo 25 è oggetto di modifica ad opera dell'articolo 19 del disegno di legge C. 3209-*bis*, denominato "Carta dei doveri delle Pubbliche amministrazioni", già approvato dalla Camera ed all'esame del Senato (S. 2243);

si sopprimano le seguenti disposizioni volte ad incidere direttamente o indirettamente su atti normativi secondari in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non risulta congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato; in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo la fonte primaria autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla disciplina secondaria, si proceda a riformulare in tal senso le seguenti norme:

a) l'articolo 38, comma 13-*septies*, – volto ad escludere prestazioni di servizi effettuate da Poste Italiane dall'obbligo della certificazione fiscale – che novella testualmente il regolamento di delegificazione adottato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1996;

b) l'articolo 44, comma 3-*bis* – che interviene in materia di accesso programmato ai corsi universitari stabilendo che la prova di ammissione ai corsi svolti in lingua straniera è predisposta direttamente nella medesima lingua – dal momento che la disciplina delle prove di accesso ai corsi è disposta dagli atenei secondo modalità e contenuti definiti con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica, così come i requisiti di ammissione alle tipologie degli stessi corsi sono determinati dai decreti ministeriali recanti gli ordinamenti didattici dei medesimi corsi;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si chiarisca la portata della novella effettuata dall'articolo 7, comma 7, lettera

d), in quanto nella sua attuale formulazione non si comprende se l'abrogazione riguardi gli ultimi tre periodi dell'articolo 3, comma 5, della legge n. 479 del 1994, ovvero se l'abrogazione si estenda anche al quart'ultimo periodo del medesimo comma;

si verifichi la correttezza dei richiami normativi a discipline quasi integralmente abrogate contenute nei seguenti articoli:

a) articolo 11, comma 4, che richiama l'articolo 59 della legge n. 388 del 2000, di cui sopravvive solo il comma 3;

b) articolo 12, comma 12-*quater*, che richiama la legge n. 1570 del 1941, anch'essa quasi interamente abrogata;

c) articolo 12, comma 12-*undecies*, che dispone l'abrogazione totale della legge 2 aprile 1958, n. 322 e il solo articolo 40 della legge 22 novembre 1962, n. 1646, che però risultano entrambe già abrogate nella loro interezza, con effetto dal prossimo 16 dicembre 2010, in quanto non ricomprese negli allegati al decreto legislativo n. 179 del 2009, recante le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore; dovrebbe pertanto procedersi quantomeno a coordinare la disposizione in commento con il citato decreto n. 179;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa in ordine ai rapporti tra le fonti primarie e quelle subordinate, dovrebbe valutarsi la congruità del ricorso allo strumento normativo secondario al fine di incidere su effetti prodotti dalla normativa sovraordinata, in particolare in relazione alle seguenti disposizioni:

a) articolo 1, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri l'individuazione delle autorizzazioni di spesa (legislativamente stabilita) da defanziare;

b) articolo 2, comma 1, ultimo periodo che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di natura non regolamentare la possibilità di una riduzione lineare ulteriore rispetto a quella già prevista qualora le misure finanziarie previste dall'articolo 9 per il personale delle pubbliche amministrazioni dovessero produrre risultati inferiori a quelli previsti;

c) articolo 5, comma 7, che demanda ad un decreto del Ministero dell'interno la riduzione degli importi delle indennità degli amministratori locali «per un periodo non inferiore a tre anni», lasciando quindi ampi margini di discrezionalità al decreto, che potrebbe anche disporre una riduzione permanente;

d) articolo 12, comma 12-*bis*, che demanda ad un decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze l'aggiornamento a cadenza triennale dei requisiti anagrafici e dei valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva, attualmente previsti da disposizioni di legge, espressamente richiamate nel comma in esame, "in attuazione dell'articolo 22-*ter*, comma 2, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78"; al riguardo dovrebbe anche verificarsi se la norma in oggetto costituisca un'attuazione della disposizione da ultimo citata, ovvero non ne costituisca una modifica non testuale, nel qual caso l'effetto sarebbe che i citati decreti direttoriali agirebbero in luogo del regolamento di delegificazione che il citato articolo 22-*ter* prevedeva allo scopo di effettuare un adeguamento del solo requisito dell'età anagrafica (senza dunque fissare un termine triennale né fare riferimento al requisito di anzianità contributiva) e il cui schema deve essere trasmesso alle Camere;

e) articolo 14, comma 32, che demanda ad un decreto interministeriale non soltanto le modalità attuative della norma, volta a prevedere il divieto di

costituzione di società da parte dei comuni minori, ma anche l'individuazione di « ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione »;

f) articolo 19, comma 6, lettera f), che attribuisce ad un decreto ministeriale la funzione di determinare sanzioni (concernenti la corretta tenuta dei registri catastali), senza che la norma primaria rechi alcuna specificazione in merito alla tipologia ed ai criteri di definizione dell'apparato sanzionatorio;

g) articolo 31, commi 1-*bis* e 1-*ter* – ove si introduce una procedura di compensazione dei crediti maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo – in quanto si affida ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la definizione delle modalità di attuazione “anche al fine di garantire il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica”, lasciando quindi intendere che possano essere fissati limiti alla facoltà del creditore di compensare propri crediti riconosciuta dalla legge;

h) articolo 37, comma 2 che – in relazione alla disciplina che subordina ad una specifica autorizzazione la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di lavori, servizi e forniture di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in paesi cosiddetti *black list* – consente ad un decreto ministeriale di integrare in modo sostanziale il precetto legislativo, estendendo o escludendo l'ambito di applicazione dell'obbligo statuito dal comma 1 del medesimo articolo;

i) articolo 38, comma 13-*quater*, secondo periodo, secondo cui con decreto ministeriale “a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013” possono essere riconsiderate le percentuali statuite dal precedente comma 13-*bis* in materia di base imponibile IRES per le imprese di assicurazioni ramo vita, con riguardo alla percentuale di

indeducibilità della variazione delle riserve tecniche obbligatorie relative al ramo vita;

j) articolo 42, comma 2, che rimette ad un decreto ministeriale il compito di definire “vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari... nei termini definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988”;

k) articolo 55, comma 2-*quater* – che, “al fine di assicurare il conseguimento degli attuali livelli di entrate a titolo di imposte sui medesimi tabacchi”, affida a un provvedimento direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze la variazione della percentuale di alcune aliquote di imposta sui tabacchi lavorati – in quanto si incide su aliquote determinate dalla fonte legislativa senza che sia possibile desumere criteri precisi (ancorché indiretti) regolativi del potere dell'amministrazione di aumentare le predette aliquote, a differenza di quanto era statuito dall'articolo 1, comma 485, della legge finanziaria 2005, che, nel prevedere analogo meccanismo, fissava limiti ben definiti alla discrezionalità del provvedimento amministrativo;

dovrebbe altresì valutarsi l'esigenza di procedere ad una espressa novellazione delle disposizioni oggetto di modifiche indirette, quantomeno nei casi in cui esse risultano inserite in corpi normativi organici quali codici, testi unici, o grandi leggi di sistema; al riguardo si segnala che:

a) l'articolo 4, comma 4-*quater*, integra alcuni precetti della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), definendo ulteriori contenuti dell'elenco previsto dall'articolo 26 della citata legge;

b) l'articolo 5, comma 4, incide sulla disciplina dei rimborsi delle spese per consultazioni elettorali e referendarie (legge n. 157 del 1999);

c) l'articolo 5, commi 7 e 11 – ove si vieta di attribuire emolumenti agli amministratori di comunità montane e unioni di comuni e si limita ad uno solo l'emolu-

mento che può percepire chi sia eletto o nominato in più organi appartenenti a diversi livelli (presumibilmente territoriali) di governo – incide sull’articolo 82, comma 1 e sull’articolo 83 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), che a loro volta disciplinano le medesime materie;

d) l’articolo 7, comma 26, attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di cui all’articolo 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (ossia le funzioni di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree depresse), senza novellare il citato decreto legislativo;

e) l’articolo 7, commi da 31-*ter* a 31-*octies*, si limita a sopprimere l’Agenzia autonoma per la gestione dell’Albo dei segretari comunali, abrogando gli articoli 102 e 103 del TUEL (relativi all’Agenzia) e disponendo che “tutti i richiami alla soppressa agenzia di cui al citato articolo 102 sono da intendere riferiti al Ministero dell’interno”, mentre si dovrebbe valutare se inserire la nuova disciplina della gestione dei segretari comunali nell’ambito del medesimo testo unico sugli enti locali;

f) l’articolo 49, comma 4-*bis*, sostituisce l’articolo 19 della legge n. 241 del 1990 introducendo la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) in luogo della DIA e prevede, al comma 5 del nuovo articolo, che “Ogni controversia relativa all’applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”, così integrando implicitamente quanto disposto dal nuovo codice del processo amministrativo, adottato con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e destinato ad entrare in vigore il prossimo 16 settembre, il cui articolo 133 reca un elenco (non esaustivo) delle materie di giurisdizione esclusiva;

g) l’articolo 50, comma 5 – che affidando la determinazione della popola-

zione legale ad un decreto del Presidente della Repubblica – modifica indirettamente l’elenco degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica statuito dalla legge n. 13 del 1991, il cui articolo 1, al comma 2, precisa che “l’elencazione degli atti di competenza del Presidente della Repubblica, contenuta nel comma 1, è tassativa e non può essere modificata, integrata, sostituita o abrogata se non in modo espresso”;

dovrebbe altresì verificarsi la portata normativa delle seguenti disposizioni:

a) l’articolo 9, comma 30 – secondo cui gli effetti dei provvedimenti normativi di cui all’articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, decorrono dal 1° gennaio 2011 – non appare realizzare effetti propri, in quanto si limita ad evitare (con valenza puramente programmatica, dal momento che potrebbe essere derogata da norme di pari rango) che possano avere immediata vigenza i “provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia” previsti dal citato comma 355 e che non sono stati adottati;

b) l’articolo 14, comma 27, che si limita a ribadire i contenuti dell’articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009;

c) l’articolo 53, comma 3 – secondo cui “il Governo, sentite le parti sociali, provvederà alla determinazione del sostegno fiscale e contributivo previsto nei commi 1 e 2 entro il 31 dicembre 2010” – in quanto si rimette ad una determinazione governativa (la cui tipologia non è specificata) la definizione per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011, della “imposta sostitutiva della imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali” (comma 1) e dello « sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro » (comma 2) sia pure entro limiti di copertura finanziaria predeterminati dalla norma primaria;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 4, comma 4-*octies*, primo periodo – che demanda ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare "all'inizio di ogni anno" la definizione della dotazione finanziaria per ciascuna istituzione scolastica, « entro i cui limiti le medesime istituzioni programmano le conseguenti attività » – dovrebbe precisarsi se ci si intenda riferire all'inizio dell'anno solare ovvero all'anno scolastico e, inoltre, andrebbe altresì chiarito come si coordini tale previsione riguardante la definizione della dotazione finanziaria con quanto statuito nel secondo periodo del medesimo comma ("la predetta dotazione viene successivamente definita...in relazione ai criteri stabiliti dagli accordi sindacali intervenuti in sede di contrattazione collettiva integrativa");

all'articolo 6, comma 16 – ove si disciplina il passaggio delle risorse del Comitato per l'intervento nella Sir e in settori ad alta tecnologia "alla Società Fintecna S.p.a. o a Società da essa interamente controllata" – dovrebbe valutarsi opportunità di specificare tempi e modalità di tale operazione anche con riguardo al soggetto competente a realizzarla;

all'articolo 6, comma 20, ultimo periodo – secondo cui "ai lavori della Conferenza Stato-Regioni partecipano due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali designati d'intesa tra loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome" – dovrebbe chiarirsi se la partecipazione ai lavori della Conferenza Stato-Regioni di due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali abbia carattere ordinamentale e permanente ovvero se sia limitata alle procedure di emanazione del decreto previsto dal medesimo comma 20;

all'articolo 14, commi 11 e 33-*ter*, si dovrebbe procedere ad un coordinamento delle due disposizioni, in quanto la prima fissa una percentuale relativa alle spese in

conto capitale di province e comuni (pari allo 0,78 per cento) che il successivo comma 33-*ter* appare invece ridurre (da 0,78 a 0,75 per cento);

all'articolo 29 comma 7, secondo periodo – ove si limita al solo dolo la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica "con riguardo alle valutazioni di diritto e di fatto operate ai fini della definizione del contesto mediante gli istituti previsti" dalla legge fallimentare e da altre discipline di settore – dovrebbe precisarsi se si intenda fare riferimento alla "definizione del contenzioso", come sembra prospettato nella relazione di accompagnamento al decreto-legge;

all'articolo 33 – volto ad istituire un'aliquota addizionale del 10 per cento sulle remunerazioni "operate sotto forma di *bonus* e *stock options*, .. attribuiti ai dipendenti che rivestono la qualifica di dirigenti nel settore finanziario nonché ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nello stesso settore" – dovrebbe verificarsi se la genericità del riferimento al "settore finanziario" possa ingenerare dubbi nell'individuazione dei soggetti tenuti al pagamento dell'imposta e se sia rispettata la prescrizione dello Statuto dei diritti del contribuente secondo cui "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" (articolo 3, comma 1, della legge n. 212 del 2000).

Il Comitato formula, altresì, le seguenti raccomandazioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

si considerino con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità

dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo. La *ratio* della citata norma, oltre che ribadire quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, quali l'epigrafe, il preambolo ovvero il contenuto prevalente dell'articolato (come sottolineato della recente sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007), non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nelle fattispecie concreta;

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

abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la 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 – appare comunque suscettibile di ingenerare 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 ».

Roberto ZACCARIA, *presidente*, ringrazia il relatore per la sua articolata proposta di parere. Ricorda che è prassi del Comitato far confluire le condizioni e osservazioni recate nei pareri in apposite proposte emendative, ove ciò sia possibile in quanto formulate in modo testuale. Tuttavia, considerando la complessità della proposta di parere e l'annunciato andamento della procedura di approvazione del provvedimento, nel caso di specie potrebbe essere valutata la presentazione di ordini del giorno che facciano emergere le problematiche di maggiore consistenza. Ritiene infatti che tali strumenti, compatibilmente con le proprie caratteristiche, possano comunque dare un seguito alle indicazioni contenute nel parere e siano maggiormente compatibili con il previsto *iter* parlamentare di conversione del decreto.

Lino DUILIO dichiara di concordare con il parere esposto dal relatore, che ringrazia per la sintetica ed efficace illustrazione.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 16.05.