



Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive

D.L. 133/2014 / A.C. 2629

Dossier n° 64 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 24 settembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2629
D.L.	133/2014
Titolo:	Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive
testo originario:	45
Date:	
emanazione:	12 settembre 2014
pubblicazione in G.U.:	12 settembre 2014
presentazione:	12 settembre 2014
assegnazione:	12 settembre 2014
scadenza:	11 novembre 2014
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 45 articoli, organizzati in dieci capi:

- il capo I (articoli 1-4) contiene misure per la riapertura dei cantieri;
- il capo II (articoli 5 e 6) è finalizzato al potenziamento delle reti autostradali e di comunicazioni;
- il capo III (articoli 7 e 8) interviene in materia ambientale, con particolare riguardo alla mitigazione del dissesto idrogeologico;
- il capo IV (articoli 9-16) reca misure per la semplificazione burocratica;
- il capo V (articoli 17-27) è volto al rilancio dell'edilizia;
- il capo VI (articoli 28 e 29) interviene in materia di porti ed aeroporti;
- il capo VII (articoli 30-32) reca misure per le imprese;
- il capo VIII (articoli 33-35) contiene ulteriori misure in materia ambientale;
- il capo IX (articoli 36-39) interviene in materia di energia;
- il capo X (articoli 40-45), rubricato "Misure finanziarie in materia di ammortizzatori sociali in deroga ed ulteriori disposizioni finanziarie per gli enti territoriali" contiene anche disposizioni finali in tema di variazioni di bilancio conseguenti all'attuazione del decreto (articolo 44) e la clausola di entrata in vigore (articolo 45).

Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 29 agosto 2014, è stato pubblicato in "Gazzetta ufficiale" e presentato alla Camera, in prima lettura, il 12 settembre 2014.

Il relativo disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); manca altresì la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal

Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Collegamento con lavori legislativi in corso

I contenuti dell'**articolo 41, commi da 1 a 4** riprendono in maniera identica quelli dell'articolo 3 della proposta di legge C. 2256, approvata in prima lettura dal Senato (S. 1322) ed ora all'esame della Commissione Bilancio in sede referente. A sua volta, l'articolo 3 riprende i contenuti dei commi da 2-*bis* a 2-*quinquies* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 126 del 2013, introdotti al Senato. Il decreto non è stato poi convertito in legge (A. C. 1906).

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, vasto e complesso, si compone di 45 articoli che recano una pluralità di interventi volti ad incidere su numerosi e distinti settori dell'ordinamento:

a) lavori pubblici e opere di privati (infrastrutture materiali e delle telecomunicazioni, messa in sicurezza degli edifici scolastici, agevolazioni e finanziamenti, opere "incompiute" segnalate dai Comuni nel mese di giugno ecc.), cui si può ricollegare anche la disciplina agevolativa dell'investimento straniero nell'ospedale di Olbia;

b) ambiente, in particolare circa l'amministrazione del servizio idrico integrato, la gestione delle risorse idriche, la mitigazione del rischio idrogeologico nonché i rifiuti (rete di impianti di recupero energetico, terre e rocce da scavo), i recuperi ambientali (bonifiche, riqualificazioni e messa in sicurezza di aree e siti di rilevanza nazionale), cui si può ricollegare l'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;

c) imprese e rilancio dell'economia (operatività della Cassa depositi e prestiti, patrimonializzazione delle imprese, promozione del Made in Italy e attrazione di investimenti stranieri), con particolare riguardo al settore del turismo (disciplina dei "condhotel", agevolazioni per i "marina resort"); al settore delle imprese possono essere altresì ricollegate le misure sugli ammortizzatori sociali in deroga;

d) trasporti (investimenti e funzionamento negli aeroporti, trasporto pubblico locale nelle regioni Calabria e Campania)

e) edilizia (semplificazioni amministrative e innovazioni procedurali per diversi tipi di interventi nonché agevolazioni economiche per talune categorie di operazioni), locazioni (locazioni per usi non abitativi, imposta di registro, investimenti in abitazioni in locazione, contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili), patrimonio immobiliare (società di investimento immobiliare quotate, dismissioni e valorizzazioni di immobili pubblici nonché opere sul patrimonio immobiliare dell'INAIL);

f) energia (incentivazioni per energia da fonti rinnovabili, per efficientamento energetico e per veicoli a basse emissioni; ricerca di idrocarburi; stoccaggio di gas naturale; costruzione ed esercizio di gasdotti);

g) finanza regionale e locale (debiti e pagamenti della pubblica amministrazione, interventi sulla finanza regionale e sul patto di stabilità interno, rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni Sicilia e Sardegna, utilizzi e anticipazioni in favore della finanza comunale), cui si possono ricollegare le innovazioni sui fondi strutturali;

h) partecipazione delle comunità locali alla valorizzazione del territorio;

i) rimozione di vincoli amministrativi (in tema di: conferenze dei servizi, autorizzazioni paesaggistiche, verifica preventiva dell'interesse archeologico).

Il decreto, dunque, non sembra rispondere ai requisiti di specificità e di omogeneità previsti per tale tipo di atto normativo dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, rientrando, piuttosto, nella categoria dei "provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo" che la Corte costituzionale ha individuato come una "tipologia di atti ... che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità" (sentenza n. 32 del 2014), e rispetto ai quali aveva osservato che "Ove le discipline estranee alla *ratio unitaria*

del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati." (sentenza n. 22 del 2012);

infatti, il complesso degli interventi non appare integrare un "insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo" (sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012) e le misure in esso contenute appaiono difficilmente riconducibili ad un nesso unitario anche sotto il profilo teleologico: a tal riguardo, sintomaticamente, né il titolo, né il preambolo né la relazione illustrativa evidenziano una *ratio unitaria* del provvedimento quanto piuttosto la coesistenza di diversi ambiti e finalità: il titolo si limita ad elencare alcuni degli ambiti di intervento; la relazione illustra i singoli articoli senza offrire un quadro d'insieme; il preambolo, in tre distinti capoversi, fa riferimento ai diversi ambiti e finalità del provvedimento in assenza di una cornice unitaria anche soltanto teleologicamente orientata;

sulla base di elementi desumibili solo *ab extra*, segnatamente dagli atti della comunicazione politica che hanno accompagnato la sua genesi, il decreto sembrerebbe trovare il suo nucleo originario nell'insieme degli interventi volti ad accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche o incompiute, cui peraltro si accompagnano ulteriori interventi riconducibili a finalità di politica economica, di carattere molto generale (lo sviluppo economico, con particolare riferimento al rilancio delle attività produttive); solo, dunque, con un'operazione di interpretazione appare possibile individuare una finalità generalissima e peraltro parziale, in quanto idonea ad avvincere molte, ma non tutte le misure del decreto;

peraltro, stante il carattere di amplissima indeterminazione e genericità di tale finalità, *andrebbe valutata l'opportunità di verificare la sua idoneità ad integrare il requisito di omogeneità* desumibile dalle previsioni della legge n. 400 del 1988 e dalla ricordata giurisprudenza costituzionale.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, nel corso della legislatura, ha sempre segnalato tali circostanze, formulando apposite raccomandazioni. Si rammenta, in particolare, la seguente, contenuta nel parere sul decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province:

«abbia cura il legislatore di volersi attenere, in occasione della definizione del contenuto dei decreti legge che intenda adottare, alle indicazioni di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, tenendo in particolare conto dello stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, se del caso procedendo ad adottare, al fine di inserirvi eventuali discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, "atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati", evitando così "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei".».

Una raccomandazione di analogo tenore è contenuta nel parere sul decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Incidenza su fonti subordinate

All'**articolo 17, comma 1, le lettere f), i) e p)** novellano talune disposizioni di rango regolamentare inserite nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Al riguardo si ricorda che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dispone che "non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi".

Instabilità normativa, stratificazione e modifiche non testuali

Talune disposizioni del decreto-legge modificano il cosiddetto codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006, novellato in più punti dagli articoli 7, 37 e 38) ed il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (decreto legislativo n. 163 del 2006, modificato in più punti, anche in maniera

non testuale, dagli articoli 2, 9, 13, 25 e 34), che sono già stati oggetto di numerose modifiche, anche in tempi recenti. A titolo esemplificativo, nel corso del 2014:

- il decreto legislativo n. 152 del 2006 ha subito numerose modifiche ad opera dei decreti legislativi nn. 46, 49 e 112 e del decreto-legge n. 91;

- il decreto legislativo n. 163 del 2006 ha subito numerose modifiche ad opera della legge n. 125 e dei decreti-legge nn. 47, 66, 83 e 90.

Entrambi i decreti legislativi sono oggetto di numerose modifiche da parte del disegno di legge C. 2093 (collegato ambientale), sul quale il Comitato ha espresso il proprio parere nella seduta di giovedì 11 settembre, formulando analogo rilievo.

Dal punto di vista della stratificazione, talune disposizioni del decreto in esame si sovrappongono alla normativa vigente senza gli opportuni coordinamenti. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 30**, rubricato "Promozione straordinaria del Made in Italy e misure per l'attrazione degli investimenti", interviene in una materia già stratificata, facendo sistema, per esempio, con l'articolo 16 della legge n. 180 del 2011 (rubricato "Politiche pubbliche per la competitività" e dedicato anche alla promozione del "Made in Italy" con specifico riguardo alle micro, piccole e medie imprese) e con l'articolo 4, comma 61 della legge n. 350 del 2003, che prevede tra l'altro "una campagna promozionale straordinaria a favore del «made in Italy», anche attraverso la regolamentazione dell'indicazione di origine o l'istituzione di un apposito marchio a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio italiano o assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine" (la lettera e) del comma 2 dell'articolo in esame fa ora invece un più generico riferimento ad un "segno distintivo unico");

l'**articolo 31, comma 1** demanda ad un "decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in sede di Conferenza Unificata" la definizione delle condizioni di esercizio dei *condhotel*, sovrapponendosi all'articolo 10, comma 5 del recente decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, che demanda ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, "previa intesa in sede di Conferenza unificata", l'aggiornamento degli standard minimi, uniformi in tutto il territorio nazionale, dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive e delle imprese turistiche, ivi compresi i *condhotel* e gli alberghi diffusi.

Talune disposizioni integrano vigenti discipline senza gli opportuni coordinamenti, risultando quindi avulse da un idoneo contesto normativo. A titolo esemplificativo si segnalano:

l'**articolo 14**, il quale prescrive che "Non possono essere richieste modifiche dei progetti delle opere pubbliche rispondenti a standard tecnici che prescrivano livelli di sicurezza superiori a quelli minimi definiti dal diritto europeo e prescritti dagli Organi comunitari, senza che le stesse siano accompagnate da una stima dei sovraccosti necessari e da una analisi di sostenibilità economica e finanziaria per il gestore dell'infrastruttura, corredata da stime ragionevoli anche in termini di relativi tempi di attuazione";

l'**articolo 17, comma 3**, sul potere sostitutivo delle regioni nei confronti dei comuni in materia edilizia;

l'**articolo 19**, che esenta da ogni imposta gli accordi di riduzione dei canoni di locazione;

l'**articolo 23**, che disciplina i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili;

l'**articolo 24**, che reca misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio;

all'**articolo 38, i commi da 1 a 8**, che riformano la disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, prevedendo in particolare un unico titolo concessorio per tali attività, senza gli opportuni coordinamenti con la legislazione vigente, tanto più necessari là dove si è creata una complessa stratificazione, che non rende, per esempio, facilmente individuabile la durata della concessione: infatti, l'articolo 29 della legge 21 luglio 1967, n. 613 ha fissato la durata della concessione in trenta anni; l'articolo 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, in combinato disposto con l'allegato 1 allo stesso decreto, ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore di tale articolo, che stabilisce la durata della concessione e la disciplina delle proroghe, nonostante l'articolo 13 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 ("Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi") contenga la disposizione in base alla quale la concessione può essere rilasciata per venti anni e può essere prorogata fino ad ulteriori dieci anni.

Altre disposizioni, infine, recano modifiche non testuali alla normativa vigente, spesso costituita da codici e testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed organicità. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 9** modifica in maniera non testuale diverse disposizioni del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006);

all'**articolo 22**:

- il **comma 1** modifica in maniera non testuale l'articolo 1, comma 154 della legge n. 147/2013, differendo dal 30 giugno al 31 dicembre 2014 il termine per l'aggiornamento del sistema di incentivi ivi previsto e specificando il soggetto competente all'aggiornamento stesso e lo strumento normativo (decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare);

- il **comma 2** integra la disciplina del citato comma 154, prevedendo un monitoraggio dell'applicazione del sistema degli incentivi;

l'**articolo 25, comma 4** integra in maniera non testuale l'articolo 96, comma 6 del decreto legislativo n. 163 del 2006, fissando un termine per l'adozione delle linee guida ivi previste;

l'**articolo 26, comma 1** integra in maniera non testuale la disciplina dell'accordo di programma avente ad oggetto il recupero di immobili non utilizzati del patrimonio immobiliare pubblico, di cui all'articolo 34 del testo unico delle leggi sugli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000).

Modifica di norme di recente approvazione

Il decreto legge, secondo una modalità di produzione legislativa che, come costantemente rilevato dal Comitato per la legislazione, "non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione", introduce modifiche a disposizioni di recente approvazione. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 3, comma 12** novella l'articolo 6-*bis* del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, introdotto dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 117;

l'**articolo 23, comma 7** novella l'articolo 8 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80;

l'**articolo 25, comma 2** novella l'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106;

l'**articolo 42** novella l'articolo 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Ulteriori questioni di coordinamento

L'**articolo 14** esplicita e in parte delimita, con specifico riguardo ai progetti delle opere pubbliche, il principio in base al quale "Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse", sancito dall'articolo 14, comma 24-*bis* (e seguenti) della legge n. 246/2005.

Inoltre:

all'**articolo 7, comma 1**:

- la **lettera c)** abroga l'articolo 150 del cosiddetto codice ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152/2006, senza intervenire anche sull'articolo 170, comma 3, lettera i), ove tale articolo è richiamato;

- la **lettera e)** novella l'articolo 151, facendo riferimento a convenzioni tipo adottate dall'"Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, senza modificare l'articolo 161, relativo all'istituzione della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, cui demanda anche la definizione delle convenzioni tipo di cui all'articolo 151: la Commissione è stata soppressa dall'articolo 21, comma 20 del decreto-legge n. 201/2011 e le sue funzioni sono state trasferite all'Autorità;

all'**articolo 20, comma 1**, che novella l'articolo 1 della legge n. 296 del 2006:

- la **lettera a), n. 1)** interviene sulle percentuali del 51 per cento e del 35 per cento, che ricorrono più volte nell'ambito del comma 119, senza specificare che vanno sostituite "ovunque ricorrano";

- la **lettera e), n. 2)** interviene sul comma 123, collocando le parole aggiuntive dopo la parola "partecipazioni" anziché dopo le successive parole "di cui al comma 131";

l'**articolo 23, comma 7** novella l'articolo 8 del recente decreto-legge n. 47 del 2014, estendendone l'ambito di applicazione ai contratti di locazione con clausola di trasferimento della proprietà o con riserva di proprietà, senza modificare anche la rubrica, che si riferisce esclusivamente al "Riscatto a termine dell'alloggio sociale".

Deroghe implicite ed esplicite

Il decreto-legge presenta numerose deroghe del diritto vigente; l'ordinamento viene derogato in alcuni casi esplicitamente, in altri implicitamente, con particolare riguardo ad alcuni specifici settori disciplinari. A titolo puramente esemplificativo:

l'articolo 1 (commi da 1 a 9) nomina l'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato Spa commissario per la realizzazione delle opere relative alle tratte ferroviarie Roma – Napoli e Palermo – Catania – Messina, prevedendo procedure che derogano a quelle ordinarie ed attribuendo al commissario il potere di: approvare i progetti; sottoporli alla Conferenza di servizi successivamente alla loro approvazione; bandire le gare anche sulla scorta dei progetti preliminari; derogare al contratto istituzionale di sviluppo sottoscritto in relazione all'asse ferroviario Napoli – Bari;

il **comma 10** del medesimo **articolo 1** stabilisce che "è approvato il Contratto di Programma 2012-2016 parte Investimenti stipulato tra Rete Ferroviaria Italiana e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 8 agosto 2014", derogando implicitamente all'articolo 1 della legge n. 238 del 1993, in base al quale il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti trasmette al Parlamento, per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, i contratti di programma, i contratti di servizio ed i relativi aggiornamenti, corredati del parere, ove previsto, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica". Si segnala in proposito che l'articolo 17, comma 4-*bis* del recente decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, introdotto dalla legge di conversione 2 maggio 2014, n. 68, aveva fissato "il termine massimo del 30 giugno 2014" per l'approvazione del Contratto di Programma, prorogando fino a quella data l'efficacia del contratto di programma 2007-2011;

l'articolo 4, comma 1, con riguardo alle opere incompiute segnalate dagli Enti locali, riduce della metà i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi di cui all'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Ove l'Ente abbia necessità di definire il procedimento in tempi celeri";

l'articolo 7, comma 7, nel prevedere che i commissari straordinari per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo secondo quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, siano nominati "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nei successivi quindici giorni", deroga al citato articolo 8, comma 1, in base al quale "il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario";

l'articolo 29, comma 1 deroga implicitamente al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge n. 13/1991, in base al quale "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati nella forma dei decreti del Presidente della Repubblica".

Sono inoltre presenti talune deroghe espresse:

deroghe puntuali alla normativa vigente sono presenti negli articoli: **1**, comma 4; **6**, comma 4; **18**, comma 1; **33**, comma 4;

una deroga generica "alle vigenti previsioni di legge" è presente nell'**articolo 33**, comma 9;

l'articolo 17, comma 1, lettera e), capoverso 1-*bis* ammette "la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso" per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica;

l'articolo 20, comma 1, lettera i), n. 1) dispone che la novella ivi introdotta "fa eccezione all'unificazione dell'aliquota di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89";

l'articolo 40 rfinanzia gli ammortizzatori sociali in deroga;

l'articolo 42, comma 1, capoverso 7-*quater* dispone la disapplicazione per l'anno 2014 dell'articolo 46, comma 7 del citato decreto-legge n. 66 del 2014, relativo alla riduzione del complesso delle spese finali espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario.

Disposizioni di contesto, descrittive, di principio, programmatiche

In talune disposizioni sono presenti preamboli esplicativi e periodi privi di contenuto immediatamente precettivo, in quanto si limitano a dare indicazioni di contesto, descrittive, ricognitive, di principio o programmatiche. A titolo meramente esemplificativo:

l'articolo 5, comma 1 reca una lunga introduzione del seguente tenore: "Nel rispetto dei principi dell'Unione europea, al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico ed ambientale delle infrastrutture autostradali nazionali, nel rispetto dei parametri di sicurezza più avanzati prescritti da

disposizioni comunitarie, nonché un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti";

l'articolo 17, comma 1 è introdotto dalla seguente frase: "Al fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo";

l'articolo 30, comma 6, con *previsione della quale andrebbe verificata la portata normativa*, dispone che "L'Agenzia ICE svolge l'attività di attrazione degli investimenti all'estero attraverso la propria rete estera che opera nell'ambito delle Rappresentanze Diplomatiche e consolari italiane" non sembra avere contenuto innovativo rispetto all'articolo 22 del decreto-legge n. 201 del 2011, istitutivo dell'Agenzia, che al comma 25 già prescrive che "L'Agenzia opera all'estero nell'ambito delle Rappresentanze diplomatiche e consolari".

Hanno funzioni essenzialmente dichiarative, con stile talora colloquiale:

l'articolo 33, comma 1, il quale recita: "Attengono alla tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione nonché ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione le disposizioni finalizzate alla bonifica ambientale e alla rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale contenute nei commi seguenti, e tra queste, in particolare, le disposizioni relative alla disciplina del procedimento di bonifica, al trasferimento delle aree, nonché al procedimento di formazione, approvazione e attuazione del programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana, finalizzato al risanamento ambientale e alla riconversione delle aree dismesse e dei beni immobili pubblici, al superamento del degrado urbanistico ed edilizio, alla dotazione dei servizi personali e reali e dei servizi a rete, alla garanzia della sicurezza urbana. Esse hanno l'obiettivo prioritario di assicurare la programmazione, realizzazione e gestione unitaria degli interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana in tempi certi e brevi";

l'articolo 35, comma 1, secondo periodo, il quale recita: "Tali impianti, individuati con finalità di progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale concorrono allo sviluppo della raccolta differenziata e al riciclaggio mentre deprimono il fabbisogno di discariche".

L'articolo 36, comma 2, con *previsione della quale andrebbe verificata la portata normativa*, prefigura i contenuti della legge di stabilità per il 2015, prevedendo che con essa "è definito per le Regioni, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, il limite della esclusione dal patto di stabilità interno delle spese in conto capitale finanziate con le entrate delle aliquote di prodotto di cui all'articolo 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625".

Deliberazioni regionali

Con previsione che riprende quanto già disposto dall'articolo 1, comma 2-*quinquies* del decreto-legge n. 126/2013, non convertito in legge, con riguardo alla necessaria partecipazione, con esito favorevole, di tre Ministeri a procedimenti deliberativi regionali, **l'articolo 41, comma 4** dispone che "Per il 2014, le risorse finalizzate alla copertura degli oneri relativi all'esercizio 2013 sono disponibili, nel limite di 20 milioni di euro, previa delibera della Giunta regionale di rimodulazione delle risorse ad essa assegnate a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, adottata previo parere favorevole dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Autorizzazione alla delegificazione

L'articolo 8 autorizza il Governo all'adozione di un regolamento di delegificazione, discostandosi dal modello delineato dall'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988, in quanto:

- non indica le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento, la cui individuazione rimanda al regolamento stesso, peraltro facendo salva "l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile", in base al quale, in via generale, "Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore";

- anziché definire le "norme generali regolatrici della materia", indica tre finalità (inclusa quella abrogativa) qualificate (sintomaticamente, visto che sono tipiche delle deleghe

legislative, a partire dal riordino normativo) come "principi e criteri direttivi".

Inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità del termine di novanta giorni previsto per l'adozione del regolamento, alla luce delle norme procedurali previste dal citato articolo 17, che comportano il parere del Consiglio di Stato (da esprimere entro novanta giorni), il parere delle Commissioni parlamentari competenti (trenta giorni) e la registrazione della Corte dei conti (sessanta giorni).

Infine, si segnala che 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'art. 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".

L'**articolo 32, comma 3** incide sull'autorizzazione alla delegificazione in materia di sistema telematico centrale della nautica da diporto presente nell'articolo 1, comma 219 della legge n. 228/2012, integrando l'elenco delle norme di rango legislativo da modificare con il citato regolamento.

La modifica fa seguito ai rilievi formulati dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento in oggetto, che risulta già approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella riunione dell'8 agosto 2014.

Efficacia temporale delle disposizioni

L'**articolo 22, comma 1**, come già accennato nel paragrafo relativo alle modifiche non testuali, differisce dal 30 giugno al 31 dicembre 2014 il termine per l'aggiornamento del sistema di incentivi previsto dall'articolo 1, comma 154 della legge n. 147 del 2013.

L'**articolo 32, comma 1**, riguardante misure per rilanciare le imprese della filiera nautica, prevede una sua applicazione limitata nel tempo (dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto al 31 dicembre 2014), previa definizione dei requisiti da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

All'**articolo 42**:

- il **comma 2** differisce dal 30 giugno al 15 ottobre 2014 il termine entro il quale "Lo Stato, le regioni e le province autonome possono, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2014, individuare criteri e modalità per il concorso alla finanza pubblica da parte delle medesime regioni e province autonome, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica come complessivamente definiti";

- il **comma 3** differisce, limitatamente all'anno 2014, dal 1° marzo al 30 settembre e dal 15 marzo al 15 ottobre i termini, stabiliti dall'articolo 1, comma 140 della legge n. 220 del 2010, per le comunicazioni sui pagamenti da effettuare da parte rispettivamente, degli enti locali e delle regioni e province autonome.

L'**articolo 23, comma 8**, in materia di disciplina dei contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili, subordina l'efficacia della novella introdotta dal comma 7 "al positivo perfezionamento della [*rectius*: del] procedimento di autorizzazione della Commissione europea". Con riguardo ad analoghe previsioni, il Comitato per la legislazione, nel parere espresso il 31 luglio di quest'anno sul decreto-legge n. 91/2014, ha formulato la seguente osservazione: "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".

Termini stranieri

L'**articolo 6, comma 1, capoverso 7-ter** si riferisce a "interventi infrastrutturali di *backhaul*".

L'**articolo 14** è rubricato "Norma *overdesign*".

A tale riguardo si rammenta che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede, al paragrafo 4, lettera m), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente.

Formulazione e coordinamento interno del testo

Talune espressioni risultano di difficile lettura o indefinite ovvero contengono riferimenti che andrebbero precisati. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 3, comma 9** usa l'insolita espressione "alla data del presente decreto" (senza specificare se intenda riferirsi alla data di entrata in vigore);

l'**articolo 4, comma 2** dà facoltà (non è specificato a quali soggetti) di "avvalimento a scopo consulenziale – acceleratorio dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza de Consiglio dei ministri";

l'**articolo 6, comma 1, capoverso 7-sexies** si riferisce al "procedimento, analogo e congruente a quello previsto dal comma 2";

all'**articolo 14**, l'uso della forma passiva ("Non possono essere richieste modifiche dei progetti delle opere pubbliche") non consente di comprendere chiaramente il soggetto cui è preclusa tale facoltà. Si rammenta in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dispone (punto 4, lettera d)) che "E' evitata la forma passiva (in particolare il "si " passivante) quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce;

all'**articolo 16:**

- il **comma 3** richiama l'«ultima "Indagine sul credito bancario in Italia"»:il riferimento dovrebbe essere alle indagini trimestrali sul credito bancario svolte dalla Banca d'Italia (nel titolo non è presente il riferimento al nostro Paese);

- il **comma 6, lettera a)** si riferisce a "remunerazioni di carattere speculativo";

all'**articolo 17, comma 1:**

- la **lettera e), n. 2)**, come già segnalato, incide su una norma di rango regolamentare, introducendovi la seguente espressione, inedita nell'ordinamento: "iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate";

- la **lettera m), n. 2), capoverso 2-bis** si riferisce genericamente agli "atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore";

nell'ambito dell'**articolo 33**, i **commi 1 e 7** si riferiscono al trasferimento delle aree di interesse nazionale; il **comma 12**, con specifico riguardo al comprensorio Bagnoli-Coroglio, fa puntuale riferimento al trasferimento della proprietà delle aree;

l'**articolo 35, comma 5** sembra presentare per un verso un contenuto apparentemente ricognitivo ("non sussistendo vincoli di bacino per gli impianti di recupero") e per altro verso attribuisce ad un novero indeterminato di soggetti il compito di adeguare "coerentemente le autorizzazioni integrate ambientali alle presenti disposizioni nei termini sopra stabiliti".

Struttura del testo

Il provvedimento presenta una struttura molto complessa, articolandosi in 10 capi, per un totale di 45 articoli, molti dei quali contenenti novelle e caratterizzati da una struttura particolarmente complessa. A titolo esemplificativo, l'**articolo 7**, concernente la gestione delle risorse idriche, occupa sette pagine dello stampato della Camera, articolandosi in soli 9 commi, a loro volta divisi in lettere e numeri recanti novelle.

In taluni casi, capi tra loro distanti agiscono nel medesimo ambito. A titolo esemplificativo, sia il capo III sia il capo VIII recano misure in materia ambientale.

L'**articolo 4, comma 5**, l'**articolo 38, comma 6** e l'**articolo 42, lettera f), capoverso 7-quater**, recando capoversi non contrassegnati da numeri o da lettere, non rispettano le prescrizioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi riguardanti la struttura dei commi (in particolare, il paragrafo 7, lettera e), che prevede che il comma debba articolarsi in periodi e che si debba andare a capo soltanto alla fine del comma, a meno che il comma non si articoli a sua volta in lettere).

Rubriche

Talune rubriche non rispecchiano esaustivamente i contenuti dei relativi articoli. A titolo esemplificativo:

- la rubrica dell'**articolo 13** si riferisce specificamente ai *project bond* mentre il comma 2 si riferisce in generale a tutte le garanzie che assistono i i titoli obbligazionari;
- la rubrica dell'**articolo 28** fa esclusivo riferimento alla funzionalità aeroportuale mentre i commi 1 e 2 riguardano le indennità di volo.