

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia (Esame C. 4357 – Governo) (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (<i>Esame e conclusione. Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2011, n. 37, recante disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011 (Esame C. 4362 – Governo – Approvato dal Senato) (Parere alla Commissione I) (<i>Esame e conclusione. Parere con condizione e osservazioni</i>)	18

Mercoledì 25 maggio 2011. – Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA. Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Alberto Giorgetti.

La seduta comincia alle 9.15.

Sui lavori del Comitato.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, propone di procedere ad una inversione dell'ordine degli argomenti da esaminare, anticipando la trattazione dell'A.C. 4357, al fine di venire incontro alle esigenze, connesse ad impegni istituzionali, del rappresentante del Governo.

Il Comitato concorda.

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

Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia (Esame C. 4357 – Governo).

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Antonio DISTASO, *relatore*, fa presente che l'ampiezza, la complessità e le modalità redazionali del provvedimento hanno avuto riflesso sulla proposta di parere da lui predisposta, che conseguentemente risulta alquanto articolata. In ragione delle

numerose problematiche e delle lacune rilevabili sul piano della chiarezza e della proprietà del linguaggio, nonché della strutturazione stessa del testo, che contraddicono i parametri qualitativi cui il lavoro del Comitato per la legislazione si ispira, preannuncia che ha ritenuto di corredare la proposta di parere con due specifiche raccomandazioni che invitano a tenere in maggior conto il rispetto delle regole che presiedono ad una buona e comprensibile legislazione.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4357 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto estremamente ampio e complesso, in quanto i suoi 11 articoli incidono su numerosi ed eterogenei ambiti normativi, quali, agli articoli 1 e 2, la materia dei crediti di imposta; all'articolo 3, la materia del diritto di superficie di durata ventennale nelle zone costiere, dei Distretti turistico-alberghieri e della nautica da diporto; all'articolo 4, la materia della costruzione di opere pubbliche e dei contratti pubblici di appalto; all'articolo 5, la materia della liberalizzazione nell'edificazione di costruzioni private; agli articoli 6 e 7, la materia delle liberalizzazioni, rispettivamente in ambito burocratico e fiscale; all'articolo 8, la materia dell'impresa e del credito; all'articolo 9, la materia della scuola e del merito, con particolare riferimento ai contratti di programma per la ricerca, alla Fondazione per il Merito e ai contratti di lavoro del personale docente e ATA; all'articolo 10, la materia dei servizi ai cittadini; il complesso di tali disposizioni, come si evince dal preambolo del decreto legge, sembra essere finalisticamente orientato ad affrontare in modo coordinato ed in termini complessivi i diversi settori della competitività e dello sviluppo economico, ad introdurre

“*misure per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese*” e ad ottemperare agli “*impegni assunti in sede europea*”; a tale finalità, tuttavia, non appaiono riconnettersi in modo diretto le disposizioni recate dagli articoli 9 (rubricato “*Scuola e merito*”) e 10 (rubricato “*Servizi ai cittadini*”);

inoltre, non appare conforme all'esigenza di omogeneità interna di ciascuna partizione del testo, la presenza, nel comma 19 dell'articolo 4 – concernente la materia dei contratti pubblici di appalto – di una norma che modifica la destinazione dei contributi in conto capitale autorizzati in favore di ANAS S.p.a.; analogamente, l'articolo 10, rubricato “*Servizi ai cittadini*”, reca disposizioni riconducibili a cinque distinti argomenti (misure relative alla carta di identità elettronica, ai benefici in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, all'accesso ad alcune qualifiche del Corpo Nazionale dei vigili del Fuoco – originariamente oggetto di un ulteriore decreto-legge, il cui esame preliminare si è svolto nella riunione del Consiglio dei ministri del 15 aprile – nonché misure relative alla gestione delle risorse idriche e all'affidamento dei servizi pubblici locali), con riferimento ai quali, appare dubbia sia la conformità alle esigenze di coerenza interna del testo, che la coerenza con la rubrica;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in gran parte oggetto di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra, ad esempio, all'articolo 6, comma 2, lettera *b*), n. 3, all'articolo 7, comma 2, lettera *t*), n. 2, sempre all'articolo 7, comma 2, lettera *cc*), all'articolo 8, comma 4 e all'articolo 9, comma 19;

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: ciò si riscontra, ai commi 4, 5 e 6 dell’articolo 3 che – laddove prevede la facoltà di istituire, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, i “distretti turistico-alberghieri” – interviene su una materia che dovrebbe più opportunamente essere inserita nell’ambito del codice del turismo, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 maggio 2011; all’articolo 4, comma 2, lettera *ii*), che novella il decreto legislativo n. 163 del 2006, inserendovi una disposizione che sarebbe dovuta essere più opportunamente collocata nell’ambito del decreto legislativo n. 104 del 2010, recante riordino del processo amministrativo; ai commi da 3 a 12 dell’articolo 4, che modificano implicitamente le disposizioni recate dall’articolo 253, rubricato “*Norme transitorie*” del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture); all’articolo 5, comma 11 e comma 13, lettera *a*), che ampliano, in via transitoria, la portata normativa dell’articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), senza che la disposizione in oggetto venga novellata; all’articolo 7, comma 2, lettera *c*), che, aggiungendo un periodo al comma 5 dell’articolo 12 della legge n. 212 del 2000 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), modifica surrettiziamente anche la disposizione recata dal primo periodo del comma 5 dell’articolo 12 della succitata legge; alla lettera *d*) del comma 2 del medesimo articolo 7, che estende la portata applicativa delle disposizioni di cui all’articolo 12 della succitata legge n. 212 del 2000; ciò si riscontra, infine, all’articolo 8, comma 7, che, mentre alla lettera *b*), novella il regio decreto n. 1736 del 1933, recante disposizioni sull’assegno bancario, alla lettera *c*), intro-

duce una ulteriore disposizione in materia che non viene tuttavia inserita nell’ambito del richiamato regio decreto;

il provvedimento introduce inoltre numerose misure di carattere organico che, nell’ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate, mentre 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; ciò si riscontra, ad esempio, all’articolo 4, comma 13, che – laddove introduce disposizioni relative ai controlli antimafia nell’ambito delle procedure per l’affidamento di contratti pubblici – sembra fare sistema con le disposizioni di cui alla legge n. 575 del 1965, recante *Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera*; all’articolo 6, comma 2, lettera *b*), che – laddove introduce con una complessa disciplina, l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare sui propri siti internet l’elenco dei procedimenti di competenza e, con riferimento a ciascun procedimento, l’elenco degli atti e dei documenti che l’istante ha l’onere di produrre, sanzionando con la nullità l’eventuale atto di diniego della pubblica amministrazione inottemperante a tale obbligo che sia motivato adducendo la mancata presentazione di atti o documenti – sembra fare sistema con le disposizioni recate dal decreto legislativo n. 82 del 2005, recante codice dell’amministrazione digitale; all’articolo 6, comma 2, lettera *d*), che, nel prevedere che i pagamenti alle ASL e l’invio dei referti medici debbano avvenire in via telematica, sembra fare anch’esso sistema con le disposizioni recate dal decreto legislativo n. 82 del 2005; all’articolo 6, comma 3, che – laddove prevede che anche le Autorità amministrative indipendenti di vigilanza e controllo siano tenute ad adottare un piano di misurazione degli oneri amministrativi – sembra fare sistema con l’articolo 25 del decreto legge n. 112 del 2008, rubricato “*Taglia-oneri amministrativi*”; all’articolo 7, comma 2, lettere da *a*) a *d*), che, laddove, con rife-

rimento agli accertamenti fiscali, introduce un'organica disciplina in materia di controlli amministrativi “*in forma di accesso*” sulle imprese in contabilità semplificata e sui lavoratori autonomi, sembra fare sistema con le disposizioni recate dalla legge n. 212 del 2000 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sulla quale interviene tuttavia la sola lettera *c*); avrebbero inoltre dovuto ricevere una più corretta collocazione, nell'ambito di provvedimenti che già disciplinano la materia in termini organici, le disposizioni recate dalle lettere da *ee*) a *gg*) del comma 2 dell'articolo 7 che, nel dettare ulteriori disposizioni in materia di rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati e di terreni edificabili e con destinazione agricola, fanno sistema con le disposizioni recate dagli articoli 5 e 7 della legge n. 448 del 2001; analogamente, le disposizioni recate dall'articolo 9, commi da 3 a 15 – fanno sistema con la disciplina introdotta dall'articolo 4 della legge n. 240 del 2010; infine, le disposizioni introdotte dai commi da 11 a 27 dell'articolo 10, che disciplinano l'istituenda Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, non vengono inserite in alcun contesto normativo, ancorché questo sarebbe potuto essere, ad esempio, il decreto legislativo n. 152 del 2006, del quale viene abrogato “nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui alla presente legge”, l'articolo 161, dedicato alla soppressa Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche;

esso, anche laddove introduce disposizioni volte a novellare la normativa previgente, non sempre effettua un adeguato coordinamento con la medesima; ad esempio, all'articolo 4, comma 2, lettera *q*), n. 2), novella il comma 19 dell'articolo 153 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, espungendo, tra l'altro, il riferimento allo studio di fattibilità, contenuto tuttavia anche al comma 2 del medesimo articolo 153, che dispone che è posto “*a base di gara lo studio di fattibilità predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice o adottato ai sensi del comma 19*”; al medesimo comma

2, la lettera *v*) aggiunge un periodo alla fine del comma 3 dell'articolo 169 del richiamato decreto legislativo n. 163 del 2006, che dovrebbe più opportunamente essere inserito alla fine del terzo periodo del medesimo comma; all'articolo 10, comma 1 – laddove novella l'articolo 7-*VICES TER* del decreto legge n. 7 del 2005, al fine di introdurre il principio dell'obbligatorietà della carta d'identità elettronica come elemento di identificazione personale – reca una normativa che non appare coordinata con le disposizioni dettate dall'articolo 3 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto n. 773 del 1931, né con le disposizioni dettate dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000;

il decreto legge contiene ulteriori disposizioni che, con riferimento ad alcuni profili, appaiono problematiche ai fini del coordinamento con la normativa vigente; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 3, commi 1 e 2, che, laddove introduce un diritto di superficie sulle aree del demanio marittimo, reca una normativa che non appare coordinata con le disposizioni di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e, segnatamente, con le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, del citato decreto legislativo; all'articolo 8, comma 6, introduce una nuova disciplina in materia della “*rinegoziazione dei contratti di mutuo ipotecario*” senza assicurare il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti in materia, tra le quali, da ultimo, l'articolo 3 del decreto legge n. 93 del 2008;

il decreto legge, all'articolo 10, comma 4, con esclusione della prima parte del primo periodo, riproduce pressoché testualmente i contenuti di una disposizione già esistente: l'articolo 19, commi 11

e 12 del decreto legge n. 78 del 2009, introducendo una disposizione che appare quindi priva di una reale portata normativa;

il provvedimento si connota per l'adozione di una peculiare tecnica normativa consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli – formulati per lo più in termini di novella – di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, le quali vengono tuttavia presentate come non esaustive; tale tecnica normativa viene adottata, esempio, all'articolo 4, comma 1, alinea, laddove, dopo aver dato conto delle finalità perseguite in materia di costruzione delle opere pubbliche, dispone che: *“sono apportate alla disciplina vigente, in particolare, le modificazioni che seguono”*; al comma 2 del medesimo articolo l'alinea recita: *“Conseguentemente, al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 sono, tra l'altro, apportate le seguenti modificazioni”*; analogamente, all'articolo 5, il comma 1 indica le finalità perseguite in materia di liberalizzazione delle costruzioni private e il comma 2 dispone che *“Conseguentemente, alla disciplina vigente sono apportate, tra l'altro, le seguenti modificazioni”*; infine, all'articolo 6, il comma 1 enuclea la finalità di ridurre e semplificare gli adempimenti burocratici e, al fine di darvi attuazione, il comma 2 dispone che *«Conseguentemente, alla disciplina vigente sono apportate, tra l'altro, le seguenti modificazioni»*;

il provvedimento si caratterizza inoltre come disciplina per alcuni versi derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate e siano oggetto di deroghe puntuali: ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 4, comma 2, lettera o), capoverso articolo 4; all'articolo 4, comma 2, lettera r), n. 4); al medesimo articolo 4, comma 2, lettera s), n. 2; all'articolo 7, comma 2, lettera s); all'articolo 8, comma 11; nonché all'articolo 10, comma 4, laddove si dispone che non trovi applicazione, con riferimento agli amministratori del consiglio di ammi-

nistrazione dell'Istituto poligrafico dello Stato, il disposto del comma 3 dell'articolo 2383 del codice civile; in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in ambiti più vasti: ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 5, comma 13, lettera a), che disciplina il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali; all'articolo 8, comma 5, lettera f), che consente alle parti – purché nessuna di esse sia un consumatore o una microimpresa – previo accordo, di derogare a norme di legge (e, segnatamente, all'articolo 118 del decreto legislativo n. 385 del 1993); all'articolo 9, comma 2, che consente ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare di derogare alla vigente normativa in materia di programmazione negoziata; e, infine, all'articolo 9, comma 10, che autorizza la Fondazione per il merito istituita dal medesimo articolo, di concedere finanziamenti e rilasciare garanzie in deroga alle “disposizioni di cui al Titolo V del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385”;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 5, comma 2, lettera c) e all'articolo 10, comma 28, reca due norme di interpretazione autentica, rispettivamente, delle disposizioni dettate dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e delle disposizioni dettate dall'articolo 23-bis, comma 8, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112; con riferimento alle suddette disposizioni, 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”*;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto legge, come si evince, seppur parzialmente, dalla relazione per l'analisi tecnico-normativa, reca dispo-

zioni che appaiono connesse con quelle recate da tre disegni di legge all'esame del Senato: si tratta, in particolare, dell'atto Senato n. 2156 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, dell'atto Senato n. 2494, recante *“Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica”*, nonché dell'atto Senato n. 2243 *“Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”*, già approvato dalla Camera in prima lettura e del quale sono riprodotte numerose disposizioni; tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, configurano una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie del diritto:

il provvedimento, al comma 17 dell'articolo 4, novella il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009, e al successivo comma 18 reca disposizioni di prima applicazione di quelle introdotte al comma 17, senza peraltro formularle in termini di novella al succitato decreto legislativo; a tale proposito, si segnala che la disposizione che delega il Governo ad emanare decreti legislativi correttivi ed integrativi di quelli emanati in forza della legge n. 42 del 2009 risulta ancora aperta e il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, che scade attualmente entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi *“principali”* (quindi, nel caso del decreto legislativo n. 85 del 2010, il 25 giugno 2012) è oggetto di proroga (da due a tre anni) ad opera del disegno di legge S. 2729, già approvato, in prima lettura, dalla Camera;

il provvedimento, all'articolo 5, commi 9, 13 e 14 reca disposizioni che rinviano alla potestà legislativa regionale, cui sono rimessi adempimenti da attuare con legge regionale, sulla base di precise linee di indirizzo e di cui la legge statale condiziona l'ambito temporale di applicazione, ancorché si versi in una materia – il governo del territorio – oggetto di competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

esso, all'articolo 3, comma 8, lettera b), nel disporre che resta ferma *“la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione”*, contiene il riferimento ad un *“procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime per le strutture portuali”*, con riferimento al quale non indica né le modalità da seguire per l'anzidetta revisione, né quali siano gli strumenti a ciò deputati, stabilendo tuttavia che a tale procedimento dovrebbero applicarsi i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni dei beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, come definiti sulla base dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194 del 2009, la quale non risulta tuttavia ancora raggiunta;

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

il provvedimento – ancorché il punto 7) della relazione recante l'analisi tecnico-normativa afferma che *“Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate”* – all'articolo 7, comma 2, lettere i), p) z) e aa), incide, mediante un'esplicita novellazione, su quattro disposizioni contenute in regolamenti di delegificazione e, segnatamente, sui decreti del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, 10 novembre 1997, n. 444, 10 novembre 1997, n. 441, e 9 dicembre 1996, n. 695); esso incide inoltre su discipline oggetto di fonte normativa di

rango subordinato (si vedano l'articolo 4, comma 15, che introduce puntuali modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, recante Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"; l'articolo 5, comma 2, n. 3), capoverso articolo 20 e n. 4), capoverso articolo 21, che novellano disposizioni di rango regolamentare recate dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001; l'articolo 7, comma 2, lettera q), che novella l'articolo 1 del decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro dei lavori pubblici n. 41 del 1998); tali circostanze non appaiono conformi con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, in quanto, nel primo caso, si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, mentre in entrambi i casi si integra 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);

il decreto legge demanda l'attuazione della normativa da esso recata a 9 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (si vedano, gli articoli 3, comma 4, 3, comma 6, lettera c), 4, comma 13, 4, comma 18, 6, comma 2, lettera b), n. 6, 6, comma 2, lettera d), n. 2), 10, commi 3, 22 e 24, lettera a)), per la cui emanazione prevede, nella maggior parte dei casi, una procedura particolarmente complessa, che vede il coinvolgimento di uno o più Ministri proponenti, uno o più Ministri concertanti e, talvolta, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o, ancora, l'acquisizione di pareri di altri organi; in un caso e, segnatamente, all'articolo 6, comma 2, let-

tera b) n. 6), specifica che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri abbia natura regolamentare; in un altro caso, invece, (articolo 3, comma 6, lettera c), si demanda l'adozione delle disposizioni attuative ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri "di natura non regolamentare";

in particolare, il provvedimento, all'articolo 3, comma 4, affida a decreti Presidente del Consiglio dei ministri adottati su richiesta delle imprese operanti nel settore e previa intesa con le Regioni interessate, l'istituzione nei territori costieri dei Distretti turistico - alberghieri; all'articolo 3, comma 6, lettera c) demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei ministri di settore, la definizione delle disposizioni applicative occorrenti ad assicurare la funzionalità degli sportelli unici di coordinamento delle attività delle Agenzie fiscali e dell'INPS; all'articolo 4, comma 13, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta dei ministri di settore la definizione delle modalità per l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco dei fornitori e prestatori di servizi non soggetti a inquinamento mafioso; all'articolo 4, comma 18, prevede che l'attribuzione dei beni oggetto dell'accordo o di intese tra Stato e enti locali per la razionalizzazione dei relativi patrimoni sia effettuata con uno più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati su proposta del ministro di settore e con il concerto di altri ministri "competenti per la materia"; all'articolo 6, comma 2, lettera b), n. 6, prevede, con riferimento agli atti e ai documenti la cui produzione a corredo dell'istanza non sia prevista dalla Gazzetta Ufficiale, che la relativa indicazione sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta del ministro di settore e con il concerto del ministro "competente per la materia"; all'articolo 6, comma 2, lettera d), n. 2), prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri emanato "su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e

l'innovazione e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro della Semplificazione normativa, previo parere del Garante per [la] protezione dei dati personali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano", siano adottate le disposizioni attuative delle modalità telematiche per i pagamenti alle ASL e l'invio dei referti medici; all'articolo 10, comma 3, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta del ministro di settore previa intesa con altri ministri, l'introduzione, anche progressiva, dell'unificazione, sul medesimo supporto della carte d'identità elettronica e della tessera sanitaria; all'articolo 10, comma 22, prevede che lo statuto dell'Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche sia approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; all'articolo 10, comma 24, lettera a), dispone che il contributo posto a carico di tutti i soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche sia *"determinato dalla Agenzia con propria deliberazione, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare"*; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, considerata la complessità delle procedure previste ed il numero dei soggetti coinvolti, di un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, ovvero di un

decreto ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della medesima legge n. 400 del 1988;

il decreto legge, all'articolo 2, comma 8, prevede che i limiti di finanziamento che ciascuna regione del Mezzogiorno deve garantire in relazione al credito di imposta per l'assunzione, da parte dei datori di lavoratori, di lavoratori a tempo indeterminato, venga stabilito mediante *"decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e con il Ministro della gioventù, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome"*; analogamente, all'articolo 3, comma 2, dispone che i criteri di determinazione del corrispettivo annuo che i titolari del diritto di superficie sono chiamati a versare, venga determinato con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze; all'articolo 3, comma 6, lettera c), prima richiamato, prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri *"di natura non regolamentare"*, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; all'articolo 7, comma 2, lettera a), n. 1), demanda ad un « decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali », la disciplina delle modalità e dei termini idonei a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva; all'articolo 8, comma 4, lettere d) ed f), demanda a decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, l'attuazione delle disposizioni finalizzate al riequilibrio territoriale e dei flussi di credito per gli investimenti nel Mezzogiorno; all'articolo 8, comma 5, lettera c), capoverso comma 361-*quater*, demanda ad un decreto di natura non regolamentare la definizione delle modalità di attuazione delle disposizioni recate dai commi 361-*bis* e 361-*ter*; infine, all'articolo 9, comma 2, demanda ad un decreto ministeriale di

natura non regolamentare, l'adozione delle disposizioni volte a stabilire ulteriori modalità e termini di regolamentazione dei contratti di programma per la ricerca strategica, anche in deroga alla vigente normativa in materia di programmazione negoziata; a tale proposito, 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 (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”*;

sul piano del conferimento a soggetti privati di adempimenti connessi all'attuazione di disposizioni legislative:

il provvedimento, all'articolo 9 – che fa sistema con l'articolo 4 della recente legge 30 dicembre 2010, n. 240 – prevede l'istituzione per legge di una Fondazione di diritto privato (*“Fondazione per il merito”*), alla quale, ai commi 5, 6 e 8 affida alcuni compiti attualmente svolti dal Ministero dell'istruzione;

sul piano della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento presenta una struttura molto complessa, componendosi di dodici articoli, i primi dieci dei quali risultano mediamente molto lunghi, occupando quasi settanta pagine dello stampato della Camera; tali articoli si compongono di commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, risultando pertanto i preamboli esplicativi posti all'inizio di ogni articolo insufficienti a facilitare la lettura del testo;

esso, in numerosi articoli (si vedano, in particolare, gli articoli 4, 5, 6 e 9) contiene, al comma 1 di ciascuno di essi, una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite; tali premesse sono generalmente scritte in stile colloquiale, informale, divulgativo, che talora risultano molto dettagliate (si veda, in particolare, l'articolo 9, comma 1); L'anzidetta peculiare tecnica di redazione del

testo si riscontra anche in altre disposizioni e, segnatamente, all'articolo 2, comma 1, primo periodo, che contiene una frase parentetica subordinata volta a specificare i settori nei quali è chiamata ad operare la fiscalità di vantaggio e utilizza, al fine di sottolineare come il decreto in esame rappresenti solo un prima misura cui ne seguiranno altre, l'espressione *“per cominciare”*; analoga finalità è perseguita anche dall'espressione utilizzata nell'articolo 6, comma 1, alinea, che contiene il riferimento a *“una logica che troverà ulteriori [recte: ulteriore] sviluppo”*; analoga tecnica redazionale si riscontra altresì all'articolo 2, comma 8, che, con riguardo alla definizione dei limiti di finanziamento garantiti da ciascuna delle Regioni del Mezzogiorno, menziona i *“notevoli ritardi maturati, in assoluto e rispetto al precedente ciclo di programmazione, nell'impegno e nella spesa dei fondi strutturali comunitari”*; all'articolo 4, comma 16, che, tra le finalità perseguite, indica quella di *“riconoscere massima attuazione al Federalismo demaniale”*; all'articolo 8, comma 3, alinea, che indica, quale finalità perseguita, quella di: *“accelerare la chiusura delle procedure di amministrazione straordinaria che si protraggono da molti anni”*;

il decreto legge, all'articolo 10, comma 26, dispone l'abrogazione dell'articolo 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *“nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui alla presente legge”*, utilizzando una formula abrogativa generica che, ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, *“è superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale”*;

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi imprecisi o incompleti; ciò si riscontra, in particolare, al comma 4 dell'articolo 8, che, alle lettere *a)* e *b)*, richiama il *“Testo unico bancario”* senza utilizzare l'esatta dizione e senza indicarne gli estremi; al comma

11, reca erroneamente una deroga puntuale al comma 2 dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 727 del 1974, piuttosto che al comma 3 del medesimo articolo; al comma 1 dell'articolo 9, richiama dapprima correttamente il "decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297"; successivamente si riferisce "agli accordi di programma già previsti dall'articolo 13 della citata legge 27 luglio 1999, n. 297", citando un articolo non presente nel decreto legislativo, erroneamente identificato come legge; al comma 17, ultimo periodo, dell'articolo 9, erroneamente richiama "il regime autorizzatorio in materia di assunzioni di cui all'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni", piuttosto che il comma 3 della legge succitata;

sul piano della corretta formulazione di singole disposizioni:

il decreto legge, reca espressioni poco chiare, imprecise o colloquiali; ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 1, comma 1, che fa riferimento ai progetti "finanziati anche in associazione, in consorzio, in joint venture ecc."; al comma 3, alinea, del medesimo articolo che, nell'introdurre una serie di definizioni, utilizza la dizione: "Operativamente."; all'articolo 2, comma 1, che richiama "i requisiti oggi previsti dalla Commissione europea e specificati nei successivi commi" senza fare esplicito riferimento al regolamento (CE) 800/2008, indicato al comma successivo; all'articolo 3, comma 1, alinea, che introduce un diritto di superficie "fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione"; al comma 3 del medesimo articolo, laddove richiama la "salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti"; all'articolo 4, comma 5, laddove dispone che "Le disposizioni di cui al comma 2, lettera o), si applicano a partire dal decreto ministeriale di cui all'articolo 133, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163", senza fare riferimento alla data di entrata in vigore del

medesimo decreto; all'articolo 6, comma 2, lettera a), n. 5), il capoverso 1-bis, si riferisce a "dipendenti e collaboratori, anche se extracomunitari"; all'articolo 8, comma 5, lettera g), comma 6, lettera a) e comma 7, lettera d) e all'articolo 10, comma 23, si riferisce alla "presente legge" e non al "presente decreto"; infine, in alcuni casi esso utilizza l'espressione "soppresso" in luogo di "abrogato" (vedi, ad esempio, l'articolo 1, comma 4, l'articolo 4, comma 2, lettere f) e g) e l'articolo 9, comma 16, lettere a) e b));

sul piano del coordinamento interno del testo:

il provvedimento contiene talune incongruenze; in particolare, all'articolo 5, il comma 1, lettera c), indica, tra le novità introdotte nell'ordinamento al fine di "liberalizzare le costruzioni private", la "tipizzazione di un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: la 'cessione di cubatura"; il successivo comma 3, invece, si limita a novellare l'articolo 2643 del codice civile, al fine di inserire tale contratto tra gli atti soggetti a trascrizione, senza al contempo introdurre la disciplina relativa all'anzidetto schema contrattuale; all'articolo 5, comma 14, secondo periodo, erroneamente fa riferimento al comma 6, lettera a), piuttosto che al comma 9, lettera a); all'articolo 6, comma 2, lettera b), numero 6), sembra introdurre una normativa parzialmente ripetitiva di quella recata dai numeri 1) e 4); all'articolo 8, comma 6, lettera a), erroneamente fa riferimento al comma 2, piuttosto che alla lettera b) del medesimo comma; all'articolo 9, sia la rubrica ("Scuola e merito"), che il comma 3, contengono un riferimento anche al merito del sistema scolastico, che non sembra tuttavia oggetto dell'articolo stesso; all'articolo 11, comma 2, lettera b), erroneamente contiene un riferimento alle maggiori entrate derivanti, tra l'altro, dall'articolo 8, commi 5 e 11, piuttosto che dai commi 3 e 9 del medesimo articolo 8;

inoltre, il provvedimento, in difformità rispetto a quanto disposto dalla cir-

colare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, ai commi 5 e 6 dell'articolo 9, articolati in lettere, contiene due capoversi finali non contrassegnati né da lettere né da numeri;

infine, il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma non né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); peraltro, nella relazione di accompagnamento si riferisce – sulla base di quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008 – in merito all'esenzione dall'obbligo di redigerla;

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

sotto il profilo 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:

a) all'articolo 3, comma 4; all'articolo 3, comma 6, lettera c); all'articolo 4, comma 13; all'articolo 4, comma 18; all'articolo 6, comma 2, lettera b), n. 6; all'articolo 6, comma 2, lettera d), n. 2); all'articolo 10, comma 3; all'articolo 10, comma 22 e all'articolo 10, comma 24, lettera a) – che demandano l'attuazione della normativa da essi recata a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di prevedere che le relative modalità attuative siano contenute in regolamenti emanati, entro un termine prestabilito, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica di attuazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988;

b) all'articolo 2, comma 8; all'articolo 3, comma 2; all'articolo 7, comma 2, lettera a), n. 1); all'articolo 8, comma 4, lettere d) ed f); all'articolo 8, comma 5,

lettera c), capoverso comma 361-*quater*, e all'articolo 9, comma 2 – che demandano a decreti di natura non regolamentare l'attuazione delle disposizioni dagli stessi recate – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 richiamata in premessa, siano riformulate le anzidette disposizioni 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, ovvero da regolamenti di attuazione aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della succitata legge n. 400 del 1988;

sia chiarita la portata normativa dell'articolo 3, comma 8, lettera b), tenuto conto che esso si riferisce al "*procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime per le strutture portuali*" al quale dovrebbero applicarsi i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni dei beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, come definiti sulla base dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni e che tale intesa non risulta tuttavia ancora raggiunta;

all'articolo 4, comma 2, lettera a) – che novella l'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici), sostituendo le parole: "*dall'applicazione del presente codice*" con le seguenti: "*dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice*", in ragione dell'esigenza, che si evince dalla relazione illustrativa, di "*consentire una maggiore flessibilità nell'applicazione della disciplina dettata dal codice*" – sia chiarita la portata normativa della disposizione in questione;

all'articolo 7, comma 2, lettera c), che – laddove aggiunge un periodo al comma 5 dell'articolo 12 della legge n. 212 del 2000 (*Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*), riducendo da trenta a quindici giorni il periodo massimo di permanenza degli operatori civili o militari dell'amministra-

zione finanziaria presso la sede delle imprese in contabilità semplificata o dei lavoratori autonomi e dispone che *“anche in tali casi, ai fini del computo dei giorni lavorativi, devono essere considerati i giorni di effettiva presenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione finanziaria presso la sede del contribuente”* – sia esplicitato che la disposizione in questione modifica altresì il disposto del primo periodo del comma 5 dell'articolo 12 della succitata legge, la quale non contiene alcuna disposizione relativa al computo dei giorni lavorativi;

all'articolo 9, che prevede l'istituzione per legge di una Fondazione di diritto privato (*“Fondazione per il merito”*), alla quale affida alcuni compiti attualmente svolti dal Ministero dell'istruzione, sia verificata la congruità del combinato disposto dei commi 6 e 16, che – nell'affidare ad atti dell'organo deliberante della Fondazione (con riferimento ai quali si verifica una sorta di silenzio assenso decorsi trenta giorni dalla loro trasmissione al Ministero dell'istruzione) la definizione di alcuni aspetti prima demandata dall'articolo 4 della legge n. 240 del 2010 a decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e abrogando conseguentemente le lettere *c), d), i), l)* ed *m)* del comma 3 dell'articolo 4 della citata legge n. 240 – produce l'effetto di introdurre un regime giuridico differenziato tra le materie che saranno disciplinate con decreto ministeriale e quelle che troveranno la loro disciplina in atti della Fondazione, i quali, da un lato, sottraggono al parere della Conferenza Stato-Regioni alcuni profili della gestione del Fondo per il merito e, dall'altro, appaiono di incerto regime giuridico, anche in relazione alla loro ricorribilità;

all'articolo 10, comma 1 – laddove novella l'articolo *7-vicies ter* del decreto legge n. 7 del 2005, al fine di introdurre il principio dell'obbligatorietà della carta

d'identità elettronica come elemento di identificazione personale – sia coordinata la disposizione in questione con le disposizioni dettate dall'articolo 3 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto n. 773 del 1931, il quale, salvo casi specifici, configura il rilascio della carta d'identità quale diritto della persona richiedente, nonché con le disposizioni dettate dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, il quale stabilisce, all'articolo 35, comma 1, che in tutti i casi nei quali nel medesimo testo unico viene richiesto un documento d'identità, esso può sempre essere sostituito da un documento di riconoscimento equipollente.

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 merito all'esigenza che le disposizioni in oggetto siano adeguatamente coordinate con le preesistenti fonti normative, si segnala quanto segue:

a) all'articolo 4, comma 2, lettera *ii)* – che introduce, nell'ambito del codice dei contratti pubblici, il nuovo articolo 246-bis, relativo alla responsabilità per lite temeraria nei giudizi in materia di contratti pubblici – valutino le Commissioni l'opportunità di inserire tale disposizione nell'ambito del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010;

b) all'articolo 4, commi da 3 a 12 – che introducono disposizioni volte a definire le modalità applicative delle norme recate dal comma 2 del medesimo articolo 4 che, a sua volta, modifica, nella forma della novella, il decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), senza tuttavia essere inserite nell'ambito

dell'articolo 253, rubricato "*Norme transitorie*" del succitato decreto legislativo – 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;

c) all'articolo 5, comma 11 e comma 13, lettera a) – che ampliano, in via transitoria e in modo non testuale, la portata normativa dell'articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), con l'estensione dell'istituto del Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici anche al mutamento di destinazione d'uso – valutino le Commissioni 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;

d) all'articolo 6, comma 2, lettera b), n. 3, che incide in via non testuale sull'ambito applicativo dell'articolo 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, la disposizione di cui all'oggetto dovrebbe essere riformulata in termini di novella al succitato articolo 19;

e) all'articolo 7, comma 2, lettera d) – che estende la portata applicativa delle disposizioni di cui all'articolo 12 della succitata legge n. 212 del 2000, prevedendo che le stesse si applichino anche nelle ipotesi di controlli effettuati dagli enti di previdenza e assistenza obbligatoria, senza al contempo novellare la disposizione in questione – valutino le Commissioni l'opportunità di riformulare la disposizione in questione in termini di novella al menzionato articolo 12; si rileva, peraltro, che l'articolo 1 della citata legge n. 212 del 2000 stabilisce che le disposizioni della medesima legge "*costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali*";

f) all'articolo 7, comma 2, lettera t), n. 2, che incide in modo non testuale

sull'ambito di applicazione dell'articolo 30 del decreto legge n. 78 del 2010, sia riformulata la disposizione in questione in termini di novella;

g) all'articolo 7, comma 2, lettera cc), che modifica, in modo non testuale, la portata normativa delle disposizioni recate dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 26 del 2007, valutino le Commissioni l'opportunità di riformulare la disposizione in questione in termini di novella al succitato articolo 2;

h) all'articolo 8, comma 4, che – laddove introduce la nuova categoria dei "*Titoli di Risparmio per l'Economia Meridionale*" – amplia in modo non testuale il campo di applicazione del decreto legislativo n. 239 del 1996, senza prevedere un opportuno coordinamento con il "*Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*" di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, valutino le Commissioni l'opportunità di formulare la disposizione in questione in termini di novella e di coordinarla con le fonti preesistenti;

i) all'articolo 8, comma 6, che introduce una nuova disciplina in materia della "*rinegoziazione dei contratti di mutuo ipotecario*", dovrebbe essere assicurato il necessario coordinamento dell'anzidetta disciplina con le disposizioni vigenti in materia, tra le quali, da ultimo, l'articolo 3 del decreto legge n. 93 del 2008;

j) all'articolo 8, comma 7, valutino le Commissioni l'opportunità di riformulare la disposizione dettata dalla lettera c) in termini di novella al regio decreto n. 1736 del 1933, recante disposizioni sull'assegno bancario;

k) all'articolo 9, commi da 3 a 15 – che introducono un'articolata disciplina con la quale viene introdotta la Fondazione per il merito, con il compito, tra l'altro, di attivare l'assegnazione agli studenti più meritevoli delle risorse del Fondo per il merito istituito dalla legge n. 240 del 2010 (Norme in materia di organizzazione delle università), nonché di

gestire il Fondo in questione – valutino le Commissioni l'opportunità di riformulare la disposizione in questione in termini di novella all'articolo 4 della succitata legge n. 240 del 2010;

l) all'articolo 9, comma 19, laddove modifica in modo non testuale il termine annuale fissato dall'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legge n. 255 del 2001 per le assunzioni del personale di ruolo nelle scuole e per le nomine dei supplenti annuali, dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al citato decreto legge;

all'articolo 3, commi 1 e 2, che introduce un diritto di superficie sulle aree del demanio marittimo, valutino le Commissioni l'opportunità di coordinare la normativa in questione con le disposizioni di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e, segnatamente, con le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, del citato decreto legislativo che trasferisce alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo ed i beni del demanio idrico ed alle Province, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia;

all'articolo 4, comma 1, alinea, all'articolo 5, comma 1, e all'articolo 6, comma 1 – che indicano le finalità che la normativa introdotta nel corpo dell'articolo è volta a perseguire – dovrebbe chiarirsi la portata normativa delle disposizioni in questione, anche tenuto conto che al comma 2 di ciascuno di tali articoli, le modifiche introdotte alla normativa vigente sono precedute da espressioni quali “in particolare” o “tra l'altro”;

all'articolo 5, comma 2, lettera c), recante una norma di interpretazione autentica delle disposizioni dettate dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 –

da interpretare nel senso che le stesse si applichino anche alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, che non sostituiscano la disciplina prevista dalle leggi regionali in materia di denuncia di inizio attività e che, nei casi previsti dalla legge, non sostituiscano gli atti di autorizzazione o nulla osta – valutino le Commissioni l'opportunità di chiarire se si tratta di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo;

all'articolo 5 – che, al comma 9 fissa un termine di sessanta giorni entro il quale le Regioni sono chiamate ad approvare leggi volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione di aree urbane degradate, sulla base di precise linee di indirizzo, ulteriormente specificate al comma 14 del medesimo articolo che fissa parametri aggiuntivi da applicare fino all'approvazione delle leggi regionali e, al comma 13, introduce una sorta di potere sostitutivo preventivo da parte dello Stato in caso di inerzia delle Regioni ed in presenza di un termine estremamente breve per l'approvazione delle leggi regionali – valutino le Commissioni la congruità delle disposizioni in questione, tenuto conto che si versa in una materia (il governo del territorio) oggetto di competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

valutino le Commissioni l'opportunità di chiarire la portata normativa del combinato disposto del comma 1, lettera a) e comma 2, lettera a), n. 1), ultimo periodo, dell'articolo 7, che, con riferimento agli accessi della Guardia di Finanza, dispongono, il primo che essa “*opera, per quanto possibile, in borghese*” e, il secondo, che, “*secondo una prassi già consolidata, gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza eseguono gli accessi in borghese*”, senza attutire il precetto con espressioni del tipo “di norma” o “per quanto possibile”;

all'articolo 10, comma 4, che, con esclusione della prima parte del primo periodo, riproduce pressoché testualmente i contenuti dell'articolo 19, commi 11 e 12 del decreto legge n. 78 del 2009, valutino le Commissioni l'opportunità di sopprimere la disposizione in questione, tenuto conto che essa appare priva di una reale portata normativa;

all'articolo 10, comma 28, recante una norma di interpretazione autentica delle disposizioni dettate dall'articolo 23-bis, comma 8, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 – da interpretare nel senso che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 135 del 2009, deve intendersi cessato il regime transitorio per la determinazione delle tariffe del servizio idrico – valutino le Commissioni l'opportunità di chiarire se si tratta di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 8, comma 3 – laddove richiama gli articoli 69 e seguenti del decreto legislativo n. 270 del 1999 – dovrebbero precisarsi gli articoli cui si intende fare riferimento;

all'articolo 9, comma 18, che richiama genericamente le disposizioni della legge 3 maggio 1999, n. 124, dovrebbe indicarsi l'articolo cui si rinvia.

Il Comitato formula, altresì, le seguenti raccomandazioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

abbia cura il legislatore, nella redazione degli atti aventi forza di legge, di assicurare loro una struttura agile, limitando la lunghezza dei singoli articoli e assicurando che i commi, le lettere, i numeri e i capoversi di cui si compongono siano di facile individuazione;

abbia altresì cura il legislatore di formulare i precetti normativi utilizzando una terminologia chiara e precisa ed evitando di avvalersi di uno stile colloquiale, che poco si addice ad un testo normativo».

Alberto GIORGETTI, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*, nel prendere atto delle indicazioni provenienti dalla proposta di parere – in particolare modo di quelle relative ai rapporti tra le fonti, alla disciplina del demanio marittimo e di quelle concernenti la Fondazione per il merito – osserva che le problematiche segnalate potranno essere adeguatamente approfondite nella sede di merito, al fine di valutare gli opportuni correttivi. Con riferimento alla tecnica redazionale adottata, ricorda che trattasi di un provvedimento urgente avente carattere multisettoriale e composito, quindi per sua natura variegato anche per quanto riguarda lo stile redazionale. Ritiene peraltro che anche per la tipologia dei decreti c.d. *omnibus*, come quello in esame, dovrebbero essere tenute nel dovuto conto le regole che presiedono alla corretta scrittura dei testi normativi.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel ringraziare il rappresentante del Governo per la disponibilità manifestata, ricorda che, trattandosi di un provvedimento di recente emanazione ed in prima lettura alla Camera, sussistono margini temporali e parlamentari per ovviare alle criticità emerse. Invita pertanto i colleghi assegnati alle Commissioni di merito ad adoperarsi a tal fine.

Lino DUILIO, nell'assicurare la propria personale disponibilità in tal senso, auspica che i lodevoli intenti fin qui emersi non vengano poi di fatto vanificati dalla blindatura del testo mediante sottoposizione dello stesso alla questione di fiducia. Rimane in ogni caso il dato di fatto che l'esame odierno ha avuto ad oggetto un provvedimento governativo che si caratterizza per il sensibile peggioramento, anche rispetto ad esempi più recenti – sia pure

anch'essi non immuni da errori – nella qualità redazionale del testo. Non risultano infatti rispettate non solo le norme sul *drafting* legislativo, ma spesso volte anche le regole della lingua italiana. L'esito finale è quasi paradossale, atteso che il provvedimento si ispira al dichiarato intento di voler semplificare la vita dei cittadini e degli operatori economici. La vicenda ha avuto peraltro eco sulla stampa: in proposito segnala l'articolo pubblicato da *Il Sole 24 Ore* di domenica 22 maggio, dal titolo: "Le leggi? Scriviamole in italiano".

Trattandosi di uno dei casi più eclatanti di scarsa o nulla attenzione alle esigenze di qualità della legislazione, tale per cui la stessa possibilità di leggere e comprendere il testo risulta talvolta compromessa, tutte le sedi istituzionali competenti, a cominciare dal Governo, dovrebbero adoperarsi perché non abbia più a ripetersi.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2011, n. 37, recante disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011 (Esame C. 4362 – Governo – Approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione I).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, impossibilitato per concomitanti impegni istituzionali a prendere parte alla seduta odierna, richiama brevemente il contenuto del provvedimento, rilevando, tra l'altro, come lo stesso, pur dettando disposizioni in materia elettorale, appaia compatibile con l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, venendo ad incidere solo su aspetti di

carattere organizzativo e non sostanziali della materia. Ricorda anche che il disegno di legge di conversione è corredato dell'ATN. Essa tuttavia contiene due inesattezze, che hanno avuto riflesso ai fini della formulazione dei rilievi contenuti nella proposta di parere che passa ad illustrare.

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4362 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto ad introdurre, "a regime", disposizioni concernenti il funzionamento delle commissioni e delle sottocommissioni elettorali circondariali e in materia di agevolazioni agli elettori che si trovino temporaneamente fuori dalla propria sede elettorale al fine di raggiungerla in aereo (articolo 1), nonché specifiche disposizioni in materia di partecipazione al voto dei cittadini temporaneamente all'estero per motivi di servizio o per missioni internazionali in occasione delle consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011 (articolo 2); non appare invece connessa a tale ambito normativo, la disposizione dettata dal comma 11 dell'articolo 2, concernente le modalità di applicazione delle determinazioni in materia di diritti consolari;

nel procedere a modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in parte oggetto di modifiche non testuali; ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 1, comma 1, che, laddove introduce disposizioni per il funzionamento delle commissioni e delle sottocommissioni elettorali circondariali – inserendo, affianco alla figura dei componenti effettivi e dei componenti supplenti delle anzidette commissioni, quella dei componenti aggiunti – reca una modifica non testuale agli articoli 21, 22 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967 (testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali)

che disciplinano la composizione delle commissioni e delle sottocommissioni elettorali circondariali, compromettendo così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività della disciplina dettata dal testo unico in questione nell'ambito dell'anzidetto settore disciplinare;

il decreto legge, laddove all'articolo 2, comma 7, dispone che *“le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, e al relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104”* trovano applicazione *“in quanto compatibili”*, reca una disposizione che contiene un richiamo normativo effettuato in forma generica ed imprecisa;

esso, all'articolo 1, comma 2, laddove novella l'articolo 2 della legge n. 241 del 1969, introducendo agevolazioni di viaggio agli elettori che si trovino temporaneamente fuori dalla propria sede elettorale e che vi si rechino in aereo, contiene una disposizione che sembrerebbe opportuno integrare introducendo una novella anche al titolo della legge in questione, nonché a quanto disposto dall'articolo 1 della medesima, che si riferiscono esclusivamente alle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali, al fine di esplicitare che le agevolazioni in questione si applicano anche in occasione delle consultazioni referendarie; ciò in quanto, mentre la relazione illustrativa precisa che *“Le medesime agevolazioni si applicano anche in occasione dello svolgimento dei referendum (...) per effetto dei richiami contenuti (...) nell'articolo 50 della legge n. 352 del 1970”*, l'articolo 50 della succitata legge n. 352 del 1970, si limita a stabilire che *“Per tutto ciò che non è disciplinato nella presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361”*, mentre non contiene alcun rinvio alle disposizioni dettate dalla legge n. 241 del 1969; peraltro, allo stato attuale, soltanto il decreto del Ministro dei trasporti in data 28 febbraio 1986 “Man-

tenimento a carico dello Stato di determinati obblighi tariffari per i trasporti di persone e di cose sulla rete dell'ente Ferrovie dello Stato” reca un esplicito riferimento alle *“tariffe agevolate per i viaggi dei partecipanti alle elezioni politiche, amministrative e referendarie”*;

il decreto legge, all'articolo 2, comma 11, da un lato integra in modo non testuale le disposizioni recate dall'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967 e, dall'altro, non appare coordinato con la normativa dettata dal recentissimo decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, che ha introdotto una nuova disciplina in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ha abrogato il richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967 e, all'articolo 64 ha riformato la disciplina dei diritti consolari prima dettata dall'articolo 56 del succitato decreto del Presidente della Repubblica;

il provvedimento, all'articolo 2, interviene a dettare disposizioni riferite esclusivamente alla prossima consultazione referendaria, anche laddove le stesse potrebbero invece essere inserite in un contesto sistematico, ad esempio nell'ambito della legge n. 459 del 2001, recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, come si desume, ad esempio, dalla circostanza – evidenziata nella stessa relazione illustrativa – che le suddette norme, relative al voto dei cittadini *temporaneamente* all'estero, sono contenute anche in precedenti decreti legge di analogo tenore (si vedano, da ultimo, sul punto, le norme sostanzialmente identiche a quelle contenute nel disegno di legge all'esame recate dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 3 del 2009, nonché quelle – concernenti il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle elezioni politiche – contenute dai decreti legge n. 24 del 2008 e n. 1 del 2006); diversamente, deve invece valutarsi favorevolmente la circo-

stanza che la disposizione recata dall'articolo 1, comma 1, pur riproducendo il contenuto di quella recata dall'articolo 4 del decreto legge n. 3 del 2009, presenti la natura di norma "a regime", con ciò discostandosi da quella succitata, la cui efficacia era limitata all'anno 2009 e poi prorogata dal decreto legge n. 196 del 2009 sino al 31 dicembre 2010;

nel dettare disposizioni in materia elettorale finalizzate a disciplinare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire il regolare svolgimento delle consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011, il provvedimento, anche alla luce di costante giurisprudenza del Comitato (si veda, da ultimo, il parere espresso nella riunione del Comitato per la legislazione del 26 febbraio 2009, in relazione al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 3 del 2009), non appare ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione;

infine, il disegno di legge di conversione presentato al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), la quale, nella parte III, ai numeri 3) e 6) – laddove si afferma, rispettivamente, che "il provvedimento non introduce modificazioni o integrazioni a disposizioni vigenti" e che "non risultano deleghe aperte sulla materia oggetto del provvedimento" – contiene due inesattezze; esso non è invece 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, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

all'articolo 2, comma 11 – che prevede che la determinazione dei diritti consolari disciplinata dall'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967, abbia effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di adozione della relativa Tabella – sia coordinata la disposizione in questione con le previsioni recate dal recentissimo decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, che ha abrogato il richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967 e, all'articolo 64, ha riformato la disciplina dei diritti consolari prima dettata dall'articolo 56 del succitato decreto del Presidente della Repubblica.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 1 – laddove introduce disposizioni per il funzionamento delle commissioni e delle sottocommissioni elettorali circondariali, inserendo, accanto alla figura dei componenti effettivi e dei componenti supplenti delle anzidette commissioni, attualmente prevista dagli articoli 21 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967 (testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), quella dei componenti aggiunti – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del medesimo;

all'articolo 1, comma 2 – che novella l'articolo 2 della legge n. 241 del 1969, introducendo agevolazioni di viaggio agli elettori che si trovino temporaneamente

fuori dalla propria sede elettorale e che vi si rechino in aereo – valuti la Commissione l’opportunità di novellare altresì il titolo (*“Agevolazioni di viaggio per elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali”*), nonché il comma 1 dell’articolo 1 della medesima legge, che dispone l’estensione delle facilitazioni di viaggio previste dagli articoli 116 e 117 del testo unico delle leggi per l’elezione della Camera dei

deputati (decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957), al fine di esplicitare che le disposizioni in questione si applicano anche alle consultazioni referendarie ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.55.