

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale (C. 1310 – Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (*Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni*)

3

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

Mercoledì 10 luglio 2013. — Presidenza del vicepresidente Marcello TAGLIALATELA.

La seduta comincia alle 9.20.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale (C. 1310 – Governo, approvato dal Senato).

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Aniello FORMISANO, *relatore*, illustra brevemente i contenuti del decreto-legge all'esame del Comitato, facendo presente

che, a seguito delle modifiche ed integrazioni introdotte dal Senato, esso consta di 25 articoli, vertenti in materia di prestazione energetica nell'edilizia, proroga delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia ed efficienza energetica, istituzione di una banca dati degli incentivi in materia di efficienza energetica e di produzione di energia da fonti rinnovabili; qualificazione degli installatori degli impianti da fonti rinnovabili e requisiti degli impianti termici e, infine, modifica della disciplina dell'IVA sulla cessione di prodotti editoriali e sulla somministrazione di alimenti e bevande, al fine, come chiarito nella relazione illustrativa, di contribuire alla copertura finanziaria per le misure contenute nel decreto.

Venendo agli aspetti che più interessano le competenze del Comitato per la legislazione, fa presente che la nuova disciplina sulla procedura per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici appare problematica sia in relazione al coordinamento interno tra le varie misure previste, sia in relazione al suo impatto sull'ordinamento, anche tenuto conto che essa va in parte a sovrapporsi alla nuova disciplina contenuta nei recentissimi regolamenti n. 74 e 75 del 2013, intervenuti in

attuazione della normativa previgente, e che entreranno in vigore il 12 luglio prossimo.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1310 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge contiene un complesso di misure – che trovano, nella maggior parte dei casi, puntuale indicazione nel titolo e nel preambolo – volte al recepimento della normativa europea in materia di prestazione energetica nell'edilizia, nonché al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e al sostegno dell'occupazione; a tali interventi se ne aggiungono altri, contenuti, rispettivamente, agli articoli da 14 a 16 e agli articoli 19 e 20 che, pur non trovando espressa menzione né nel titolo né nel preambolo del decreto-legge, risultano comunque connessi agli ambiti materiali disciplinati dal provvedimento. Si tratta, in particolare, della proroga delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia ed efficienza energetica (contenuta agli articoli da 14 a 16) e della modifica della disciplina dell'IVA sulla cessione di prodotti editoriali e sulla somministrazione di alimenti e bevande (contenuta agli articoli 19 e 20), finalizzata, come chiarito nella relazione illustrativa, ad individuare idonea copertura finanziaria per le misure contenute nel decreto;

da ultimo, si segnala che – a dispetto di un'agevole comprensione dei contenuti del decreto – gli articoli del decreto-legge non risultano raggruppati in partizioni di livello superiore e che le disposizioni “in materia di coesione sociale” pur trovando indicazione sia nel titolo che nel preambolo del decreto-legge, risultano tuttavia sprovviste di una propria e autonoma evidenziazione nel corpo del testo, essendo contenute al comma 1 dell'articolo 21, rubricato “*Disposizioni finanziarie*”;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge, secondo una modalità di produzione legislativa non pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, all'articolo 4, comma 1, laddove ridefinisce gli adempimenti previsti dal testo previgente dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 del 2005 al fine di prevedere l'adozione di decreti interministeriali in luogo di decreti del Presidente della Repubblica, interviene a modificare la procedura per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, a distanza di pochi giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del regolamento attuativo della disposizione nel testo previgente (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica emanato in data 16 aprile 2013, recante il numero 74, che entrerà in vigore il 12 luglio 2013); inoltre, il medesimo articolo 4, al comma 1, lettera *b*), inserisce, nell'ambito dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 del 2005, un nuovo comma *1-bis*, che prevede l'adozione di uno o più regolamenti aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica, cui affida, tra l'altro, la definizione dei requisiti per assicurare la qualificazione e l'indipendenza dei tecnici incaricati della certificazione energetica degli edifici, ancorché i suddetti requisiti siano stati anch'essi appena definiti con altro regolamento, sempre in data 16 aprile 2013 (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 75 del 2013), recante disciplina dei criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici, a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192;

peraltro, sempre in relazione alle modalità di applicazione della metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche, il provvedimento, in base al combinato disposto degli articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 8, comma 1, lettera *b*), capoverso *5-sexies*, 9 e 13, che novellano, rispettiva-

mente, gli articoli 4, 6, 9, 11 e 16 del decreto legislativo n. 192 del 2005, delinea una procedura particolarmente complessa in quanto prevede: l'adozione di decreti interministeriali in luogo del decreto del Presidente della Repubblica attualmente previsto dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 192 del 2005, di cui sopra; un successivo adempimento finalizzato, tra l'altro, alla previsione di procedure di calcolo semplificate rispetto a quelle previste con i citati decreti interministeriali (nuovo articolo 6, comma 12), da adottare sulla base di questi ultimi e con una procedura ancora più complessa (che include il parere del Consiglio nazionale consumatori e utenti); l'intesa con la Conferenza unificata per l'adozione dei decreti interministeriali previsti sia dal nuovo articolo 4, comma 1, sia dal nuovo articolo 6, comma 1, cui si somma la collaborazione che le regioni e le province autonome devono garantire allo stesso fine (per la definizione congiunta di metodologie di calcolo della prestazione energetica degli edifici) al Ministero dello sviluppo economico e al Dipartimento della funzione pubblica) (articolo 8, comma 1, lettera *b*), capoverso 5-*sexies*, alinea e lettera *a*); la ricognizione delle norme tecniche europee da applicare, nelle more del loro aggiornamento (articolo 9); l'abrogazione, "dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 4, comma 1", del decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59 (articolo 13) e dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005 (articolo 18, comma 2);

il decreto-legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il decreto-legge incide su di esso mediante modifiche non testuali, si riscontrano invece all'articolo 6, comma 6-*bis*, che modifica in via non testuale la destinazione del fondo di garanzia a sostegno della realizzazione di reti di teleriscaldamento

di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 28 del 2011; all'articolo 14, che proroga in maniera non testuale le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, modificandone – sempre in maniera non testuale – la disciplina (a partire dall'entità della somma detraibile, innalzata al 65 per cento delle spese sostenute) e all'articolo 16, che, al comma 1, novella l'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2012, al fine di prorogare le detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, mentre, al comma 2, ne integra la disciplina in maniera non testuale, estendendone l'ambito di applicazione anche all'acquisto di mobili;

il decreto-legge contiene numerose disposizioni che appaiono meramente descrittive in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento, limitandosi a richiamare la disciplina già vigente ovvero a preannunciarne una nuova. A titolo esemplificativo, l'articolo 8, comma 1, lettera *b*), capoverso 5-*quater*, rammenta che "I provvedimenti di cui al comma 5-*ter* devono essere compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con la direttiva 2010/31/UE, con il presente decreto legislativo"; l'articolo 9 compie una mera ricognizione delle norme tecniche europee da applicare con riguardo alle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, nelle more del loro aggiornamento; l'articolo 15 annuncia la "definizione di misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale, finalizzati a favorire la realizzazione di interventi per il miglioramento, l'adeguamento antisismico e la messa in sicurezza degli edifici esistenti, nonché per l'incremento del rendimento energetico degli stessi" e, infine, l'articolo 17, comma 1, capoverso 1, ai fini della qualificazione degli installatori degli impianti da fonti rinnovabili, appare meramente ricognitivo del disposto dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico n. 37 del 2008;

in relazione invece all'attuazione delle disposizioni contenute nella direttiva 31/2010/UE, sulla prestazione energetica

nell'edilizia, effettuata mediante la novellazione del decreto legislativo n. 192 del 2005, il decreto-legge contiene definizioni che talora si sovrappongono tra di loro [a titolo esemplificativo, la promozione dell'uso razionale dell'energia anche attraverso l'informazione e la sensibilizzazione degli utenti finali costituisce oggetto della ridefinizione sia delle finalità perseguite dal decreto legislativo n. 28 del 2011 (articolo 1, comma 1, capoverso Art.1.1., lettera *h-ter*), sia degli oggetti da esso disciplinati (articolo 3, comma 1, lettera *b*), capoverso *2-ter*, lettera *l*]; definizioni che si sovrappongono con quelle recate dal decreto legislativo n. 28 del 2011, che dà attuazione alla direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (per esempio, l'articolo 2, comma 1, capoverso *1-vicies quater*) si riferisce alla "*ristrutturazione importante di un edificio*" mentre l'articolo 2, comma 1, lettera *m*) del decreto legislativo n. 28/2011, con diversa formulazione, forse dovuta a traduzioni non coincidenti dalla normativa europea, si riferisce ad "*edificio sottoposto a ristrutturazione rilevante*"; oppure si aggiungono ad altre, più stratificate nel tempo (ad esempio, l'articolo 2, comma 1, capoverso *1-septies decies*, fornisce una nuova definizione di "fabbricato" e, al capoverso *1-duodetricies*, fornisce una nuova definizione di "unità immobiliare", ancorché le suddette fattispecie abbiano formato nel tempo oggetto di numerose altre definizioni, a diversi fini);

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il provvedimento reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; in particolare, recano un termine iniziale di efficacia lontano nel tempo, le disposizioni contenute all'articolo 5, comma 1, capoverso *4-bis*, comma 1, che detta disposizioni in materia di nuovi edifici "ad energia quasi zero" che troveranno attuazione a partire dal 2018 per gli edifici pubblici e dal 2021 per tutti gli edifici di nuova costruzione, recando conseguentemente termini distan-

ziati nel tempo anche ai fini dell'adozione della normativa attuativa; troveranno inoltre applicazione a decorrere dal 9 luglio 2015, le disposizioni contenute all'articolo 6, comma 1, capoverso articolo 6, comma 6, ultimo periodo; in relazione alle succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza del provvedimento;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 17-*bis*, interviene a modificare – con l'introduzione di prescrizioni che peraltro non appaiono perfettamente coordinate tra di loro – una disciplina (concernente i requisiti degli impianti termici) attualmente contenuta in una fonte normativa di rango subordinato, quale il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993; tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano "un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi" [si veda il punto 3, lettera *e*), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001];

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno del testo:

il provvedimento all'articolo 14, comma 3, si rapporta alla normativa vigente procedendo mediante un richiamo effettuato in forma generica (si dispone infatti che la normativa vigente trovi applicazione in quanto compatibile), che sarebbe invece opportuno specificare indicando puntualmente la normativa oggetto del rinvio;

sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, lettera *c*), che novella l'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 192 del 2005, prevede, in relazione ad alcune tipologie di immobili, tra cui gli edifici e le aree di notevole interesse pubblico di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge; tuttavia, alla lettera *d*) del medesimo comma, capoverso 3-*bis*, precisa che, in relazione agli edifici e alle aree di notevole interesse pubblico di cui sopra, le disposizioni contenute nel decreto-legge si applichino limitatamente alla prestazione energetica degli edifici e all'esercizio, manutenzione e ispezione degli impianti tecnici; infine, al capoverso 3-*bis*.1, sempre in relazione ai medesimi edifici, precisa ulteriormente che essi *“sono esclusi dall'applicazione del presente decreto ai sensi del comma 3-*bis*, solo nel caso in cui il rispetto della prescrizione implichi un'alterazione sostanziale del loro carattere e aspetto con particolare riferimento ai profili storici e artistici, ovvero non sia conforme alla natura del vincolo a giudizio dell'autorità preposta”*;

sempre sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge, al successivo articolo 6, contiene una disciplina in materia di attestato di prestazione energetica, che, ai commi 6 e 7 – ora interpolati dal nuovo comma 6-*bis*, introdotto dal Senato e relativo ad altro argomento – reca una disciplina in buona parte omogenea concernente gli edifici aperti al pubblico con superficie superiore a 500 m², riferita, al comma 6, ai soli edifici utilizzati da pubbliche amministrazioni, e che sembrerebbe opportuno inserire nell'ambito di un unico comma; infine, all'articolo 17-*bis*, introdotto dal Senato, novella l'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, sostituendo il comma 9 con tre nuovi commi, i quali fissano dapprima la regola di carattere generale (comma 9); prevedono poi in determinati casi la possibilità di deroga

alla norma generale (comma 9-*bis*); assoggettano infine tale eventuale deroga ad un ulteriore obbligo (comma 9-*ter*);

infine, il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); esso non è tuttavia 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 dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

per quanto detto in premessa, sia verificato il coordinamento interno e l'impatto sull'ordinamento vigente della complessa procedura per la definizione delle modalità di applicazione della metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche delineata dal combinato disposto degli articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 8, comma 1, lettera *b*), capoverso 5-*sexies*, 9 e 13, che novellano, rispettivamente, gli articoli 4, 6, 9, 11 e 16 del decreto legislativo n. 192 del 2005;

all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), si chiarisca come si collochi la nuova autorizzazione all'adozione di norme regolamentari rispetto alle norme regolamentari appena emanate e contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 75 del 2013, che entrerà in vigore il 12 luglio prossimo;

sia valutata la soppressione dell'articolo 17-*bis* che, in relazione alla definizione dei requisiti degli impianti termici, incide sulle disposizioni contenute all'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993, oppure, subordinatamente – ove si

intenda mantenerlo e previo coordinamento interno al testo – si valuti di riformularlo nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria in questione mediante un atto avente la medesima forza;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime;

per quanto detto in premessa, all'articolo 13 e all'articolo 18, comma 2, che dispongono l'abrogazione, rispettivamente, del decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59, e dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005, subordinatamente all'emanazione dei decreti interministeriali previsti dal nuovo comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 del 2005:

a) si dovrebbe chiarire – in presenza di una pluralità di decreti che potranno essere emanati a norma del citato articolo 4 e la cui entrata in vigore presumibilmente avverrà in tempi diversi per ciascuno di essi – il momento in cui si verificherà l'effetto abrogativo;

b) si dovrebbero collocare le suddette disposizioni in un unico contesto normativo, tenuto conto che la prima di tali abrogazioni è inserita, con una novella recata dall'articolo 13, nell'ambito del decreto legislativo n. 192 del 2005 e la seconda è contenuta invece tra le disposizioni finali del decreto-legge in titolo;

c) si dovrebbe infine chiarire la consequenzialità tra l'emanazione dei decreti interministeriali riguardanti la metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche e l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 192 del 2005, che riguardano l'ambito di applicazione del decreto medesimo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare il coordinamento interno all'articolo 3, comma 1, lettera *c)*, capoverso comma 3, e *d)*, capoversi comma 3-*bis* e 3-*bis.1*; all'articolo 6, commi 6 e 7, e all'articolo 17-*bis*, comma 1, capoversi 9, 9-*bis* e 9-*ter*;

in relazione alla disposizione di cui all'articolo 14, comma 3, che contiene un rinvio normativo generico, si dovrebbe specificare la normativa oggetto del rinvio ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.30.