

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 30 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali. C. 2121 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*)

3

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

Martedì 25 febbraio 2014. — Presidenza del vicepresidente Marcello TAGLIALATELA.

La seduta comincia alle 9.40.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali. C. 2121 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla V Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatore*, nel richiamare brevemente gli aspetti salienti del decreto-legge, segnala la presenza di tre disposizioni che denotano criticità quanto alla loro riconducibilità agli ambiti mate-

riali che definiscono il perimetro della omogeneità del provvedimento. Si tratta dell'articolo 1, comma 1, in materia di spazi pubblicitari *on-line*, dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*), concernente le detrazioni fiscali per l'acquisto di mobili e dell'articolo 1, comma 2, lettera *a-bis*), in materia di determinazione del reddito di lavoro dipendente degli atleti professionisti. Evidenzia anche che l'articolo 6, comma 1, primo periodo, e l'articolo 7, comma 1, incidendo su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, contrastano con i consolidati indirizzi del Comitato in tema di coerente utilizzo delle fonti del diritto. Dà poi conto di talune disposizioni, contenute all'articolo 1, incidenti in via non testuale sulla legge di stabilità per il 2014, che andrebbero formulate in termini di novella alla medesima legge. Evidenzia poi che, qualora si voglia superare definitivamente la situazione di incertezza normativa venutosi a creare in relazione all'attestato di prestazione energetica degli edifici (APE), in merito al quale si sono succeduti, a stretto giro, alcuni interventi normativi di segno inverso e in parziale contraddizione tra di loro, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 5, del provvedimento all'esame andrebbero coordinate con quelle di cui

all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 145 del 2013. Nel riferire, infine, su alcune disposizioni che necessitano di una più accurata formulazione lessicale, passa ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2121 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 8 articoli, presenta un contenuto complesso e articolato, recando un insieme di misure che incidono sulla funzionalità degli enti locali, altre preordinate alla realizzazione di riforme in tema di infrastrutture, trasporti e opere pubbliche, nonché specifici interventi in favore dei territori;

a tali estesi ambiti materiali, non appaiono riconducibili, anche a volere intendere le suddette materie in senso lato, le disposizioni contenute: all'articolo 1, comma 1, nella parte in cui differisce al 1° luglio 2014 il termine per l'acquisto di spazi pubblicitari *on-line* ai sensi del comma 33 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2104 (legge n. 147 del 2013); all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), laddove – intervenendo sempre sulla legge di stabilità per l'anno 2014 – reca disposizioni in tema di detrazioni fiscali per l'acquisto di mobili e all'articolo 1, comma 2, lettera *a-bis*), che posticipa di un anno l'applicazione delle nuove modalità di determinazione del reddito di lavoro dipendente degli atleti professionisti, anch'esse disciplinate dalla legge di stabilità 2014;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

il decreto-legge in aggiunta a disposizioni che riprendono con modificazioni contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del decreto n. 126 del 2013, non convertito in legge, reca altresì disposizioni riprodotte di norme presenti nel testo del succitato decreto-legge n. 126 del 2013 come licenziato dal

Consiglio dei ministri: si tratta, in particolare, dell'articolo 2, commi 3, 4 e 5, sulla semplificazione per il trasferimento di immobili pubblici, che riprendono i contenuti dell'articolo 2, commi 9, 10 e 11; dell'articolo 3, commi 1, 2 e 3, sul trasporto ferroviario nella Regione Campania, che riprendono i contenuti dell'articolo 1, commi 2, 3 e 4; dell'articolo 3, commi 4, 5 e 6, in materia di pagamenti dovuti dall'ANAS, di contratto di programma delle ferrovie e di trasporto ferroviario in Sicilia, che riprendono (sia pure con parziali modifiche) i contenuti dell'articolo 2, commi 3, 4 e 5; dell'articolo 4, comma 1, sulla gestione commissariale di Roma capitale, che riprende, con alcune modificazioni, l'articolo 1, comma 5; dell'articolo 4, commi 2 e 3, sulla gestione integrata dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, che riprendono in larga parte l'articolo 1, comma 9; dell'articolo 5, comma 1, sull'Expo 2015, che riprende l'articolo 1, comma 7; dell'articolo 6, comma 1, sulla modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province, che riprende, con modificazioni, l'articolo 1, comma 20;

in relazione a tali disposizioni, si osserva che, pur essendo indicato nel preambolo del decreto-legge che “*sussistono nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità rispetto alla originaria deliberazione di alcune disposizioni*”, non sono tuttavia esplicitati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione, ancorché, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al divieto di reiterazione dei decreti-legge. Va tuttavia segnalato, come anche ricordato dal Capo dello Stato, da ultimo, con lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere lo scorso 27 dicembre (proprio in relazione alla mancata conversione del decreto-legge n. 126 del 2013), che, ove ad una richiesta di riesame dei contenuti di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica ovvero all'impossibilità di procedere alla sua conversione a causa dei rilievi avanzati dallo stesso, ne consegua la de-

cadenza, potrebbe procedersi comunque ad una parziale reiterazione dei contenuti del provvedimento decaduto, purché essa tenga conto dei motivi posti alla base della richiesta avanzata dal Capo dello Stato;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa; in alcuni casi, peraltro, risulta assente un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti nella materia, cui consegue un'evidente difficoltà nella "ricostruzione" del quadro normativo di riferimento; tale fenomeno si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, comma 5, riguardante l'attestato di prestazione energetica degli edifici (APE), che fa immediato seguito a tre recentissimi interventi normativi, contribuendo ad una stratificazione normativa in materia che presenta disposizioni in parziale contraddizione tra di loro: infatti, la legge 3 agosto 2013, n. 90, di conversione del decreto-legge n. 63 del 2013, ha integrato l'articolo 6 del citato decreto-legge, a sua volta integralmente sostitutivo dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, introducendo nella norma novellata un comma 3-bis, in base al quale l'attestato deve essere allegato al contratto di vendita, agli atti di trasferimento di immobili a titolo gratuito e ai nuovi contratti di locazione, pena la nullità degli stessi contratti; il citato comma 3-bis è stato modificato, con riguardo alla sua decorrenza, dall'articolo 1, comma 139, lettera a) della legge 27 dicembre 2013, n. 147; infine, l'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (così detto "Destinazione Italia") ha sostituito i commi 3 e 3-bis dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005 con un unico comma 3, sopprimendo l'obbligo di allegazione dell'attestato agli atti di trasferimento degli immobili a titolo gratuito e ai contratti di locazione. In tale contesto, la norma in esame è intervenuta prevedendo che, nelle operazioni immobiliari, l'attestato di prestazione energetica possa

essere acquisito successivamente agli atti di trasferimento ma debba pur sempre essere allegato, tra l'altro richiamando il citato comma 3-bis dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005, soppresso dal succitato decreto-legge n. 145 del 2013. Analogamente, l'articolo 5, riguardante la manifestazione Expo 2015, interviene su un ambito materiale che, nell'anno 2013 è stato oggetto di continui e stratificati interventi, ad opera dei decreti legge nn. 35, 43, 69, 120 e 145;

il decreto-legge, secondo una modalità di produzione normativa che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, appare non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, modifica, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recente approvazione: ciò si riscontra, in particolare, all'articolo 1, che incide su diverse disposizioni della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), tramite modifiche non testuali (si veda il comma 1, relativo alla decorrenza delle disposizioni di cui ai commi 33 e 529 dell'articolo 1 della legge) e novelle (si veda il comma 2, che, nel testo modificato dal Senato, modifica 10 disposizioni), nonché all'articolo 2, comma 1, che novella l'articolo 2-bis del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, introdotto dalla legge di conversione 13 dicembre 2013, n. 137;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge contiene alcune disposizioni che rivestono carattere transitorio o temporaneo, in quanto emanate nelle more dell'adozione di nuove discipline o dell'attuazione di adempimenti già previsti da disposizioni anche risalenti nel tempo (si vedano, al riguardo, a titolo esemplificativo, all'articolo 3, il comma 1, lettera c), capoverso 9-bis, relativo al commissario *ad acta* per l'attuazione delle misure relative alla razionalizzazione e al riordino delle società partecipate regionali, il cui incarico viene contestualmente prorogato a tutto il 2014, che interviene "nelle more dell'approvazione dei piani di cui

al comma 5” dell’articolo 16 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83; sempre all’articolo 3, il comma 5 detta norme valide “fino alla conclusione della procedura di approvazione del Contratto di programma-parte investimenti 2012-2016 da effettuare entro il termine massimo del 30 giugno 2014”; il comma 6 agisce “Nelle more della stipula del nuovo contratto di servizio pubblico per i servizi di trasporto ferroviario per le regioni a statuto speciale tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Trenitalia S.p.a”; infine, il comma 7 interviene “Nelle more della piena attuazione dell’articolo 2 del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 194, e dell’articolo 1, comma 160, della legge 13 dicembre 2010, n. 220”;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all’articolo 6, comma 1, primo periodo, e all’articolo 7, comma 1, incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (rispettivamente, estendendo al 2013 l’ambito temporale di applicazione del decreto del Ministro dell’interno del 4 maggio 2012 in tema di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province e prevedendo, con riferimento ai contribuenti colpiti dagli eventi meteorologici del novembre 2013, verificatisi nella regione Sardegna, che i pagamenti dei tributi e gli adempimenti sospesi ai sensi del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 30 novembre 2013, debbano essere effettuati tra il 24 gennaio e il 17 febbraio 2014, senza applicazione di sanzioni e interessi); 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 al testo:

il decreto-legge, all’articolo 2, comma 6-bis, istituisce un comitato di ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto, inoltre, dal Ministro dell’economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico “e dai ministri competenti per materia”; nel medesimo comma, sia al primo sia all’ultimo periodo si dispone che il Comitato dei ministri si avvalga del supporto del Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni; inoltre, all’articolo 4, comma 2, tra il verbo “sono finalizzate” e la quantificazione (“nel limite di 6 milioni di euro per il 2013”) sembrerebbe mancare il soggetto (risorse);

da ultimo, la rubrica dell’articolo 2 “Disposizioni in materia di immobili pubblici”, non appare idonea a ricomprendere anche il contenuto del comma 1, che si riferisce ad immobili in uso delle pubbliche amministrazioni, disciplinando la facoltà di recesso di queste ultime da contratti di locazione;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è corredato né della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né 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 della specificità e omogeneità di contenuto:

tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, si sopprimano

le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 1 (nella parte in cui differisce al 1° luglio 2014 il termine di cui al comma 33 della legge n. 147 del 2013), all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), e all'articolo 1, comma 2, lettera *a-bis*), che appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

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

sia verificata la soppressione, nella parte in cui incidono su norme contenute in fonti secondarie, delle disposizioni contenute all'articolo 6, comma 1, primo periodo e all'articolo 7, comma 1, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerle – si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria 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 contenute all'articolo 1 che incidono in via non testuale sulla legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) in

termini di novella alla medesima, nonché effettuare i necessari coordinamenti con la normativa vigente;

all'articolo 2, comma 5, che interviene in materia di attestato di prestazione energetica degli edifici (APE), allo scopo di scongiurare incertezze applicative, si dovrebbe porre riparo ai difetti di coordinamento tra la disposizione in oggetto e le disposizioni contenute nei recenti provvedimenti che si sono succeduti in materia e, segnatamente, con quelle contenute all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 145 del 2013;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la rubrica “*Disposizioni in materia di immobili pubblici*” nei seguenti termini: “*Disposizioni in materia di immobili in uso delle pubbliche amministrazioni*”;

all'articolo 2, comma 6-*bis*, si dovrebbe specificare quali siano i “*ministri competenti per materia*” cui la disposizione fa riferimento; si dovrebbe altresì sopprimere l'ultimo periodo, che appare di tenore identico al primo;

all'articolo 4, comma 2, si dovrebbe inserire il soggetto ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 10.