

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015. C. 2373 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione. – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali. C. 2365 Governo (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione. – Parere con osservazioni</i>)	6

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

*Giovedì 15 maggio 2014. — Presidenza
del presidente Marcello TAGLIALATELA.*

La seduta comincia alle 13.40.

Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

C. 2373 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatore*, illustra brevemente gli aspetti salienti del provvedimento, che concerne le tre materie dell'emergenza abitativa, della qualificazione delle imprese nel settore dei contratti pubblici di lavori e dell'Expo 2015,

soffermandosi sulle modifiche introdotte al Senato, e rilevando diverse criticità per i profili di interesse del Comitato, fra cui in particolare una concatenazione di novelle e delle carenze di coordinamento in tema di locazione di alloggi sociali con patto di riscatto.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2373 e rilevato che:

la pubblicazione del decreto-legge in *Gazzetta Ufficiale* è intervenuta a distanza di 16 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, nel giorno della sua emanazione;

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 20 articoli, dei quali 17 di contenuto sostanziale, uno recante la clausola di salvaguardia relativa alle regioni a statuto speciale, uno relativo alla copertura finanziaria e uno relativo all'entrata in vigore,

reca nel suo complesso un contenuto sostanzialmente omogeneo, anche a seguito delle modifiche introdotte al Senato, vertendo su materie – l'emergenza abitativa, la qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici e Expo 2015 – corrispondenti al titolo e delle quali dà partitamente conto l'analitico preambolo, comunque connesse o correlabili alla disciplina dei lavori pubblici;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

in un caso, all'articolo 7, il decreto dispone, per i redditi dichiarati nel triennio 2014-2016, detrazioni IRPEF per i conduttori di alloggi sociali, senza novellare il Testo unico delle imposte sui redditi: trattandosi di una disciplina transitoria, non risulta comunque necessario il suo inserimento in via permanente nel testo unico di riferimento, come prevede la circolare del 2001 sulla corretta formulazione del testi normativi: di tale scelta dà conto la relazione illustrativa;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o 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; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in diverse disposizioni, in particolare ad esempio: all'articolo 2, il comma 1-ter, introdotto dal Senato, fa sistema con l'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102; all'articolo 3, i commi 1-bis e 1-ter, introdotti dal Senato, fanno sistema con l'articolo 18 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152; l'articolo 7, comma 2-ter, introdotto dal Senato, modifica in ma-

niera non testuale, con riferimento al periodo 6 giugno-31 dicembre 2014, l'articolo 16, comma 1 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63;

il provvedimento (all'articolo 3, comma 1, lettera b), capoverso 2-ter, laddove viene data priorità – nell'accesso al Fondo di garanzia per la prima casa – ai nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, ove questi siano conduttori di alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari), novella l'articolo 13 del decreto-legge n. 112 del 2008, introducendovi il nuovo comma 2-ter, che a sua volta novella l'articolo 1, comma 48, lettera c), della legge n. 147 del 2013, dando luogo ad una catena di novelle che sarebbe opportuno evitare;

in taluni casi il decreto modifica disposizioni di recente approvazione (per esempio – oltre al già citato articolo 3, comma 1 – all'articolo 1, comma 1), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

inoltre, con riguardo alla manifestazione Expo 2015, oggetto dell'articolo 13, il decreto prosegue una lunga serie di provvedimenti d'urgenza, anche di carattere derogatorio della normativa generale, intervenuti sull'argomento negli ultimi anni;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

all'articolo 12, nel testo integralmente sostituito dal Senato, i commi da 1 a 4 sostituiscono con disposizioni di rango legislativo talune disposizioni del regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante « Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE », di cui al decreto del presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, annullate dal decreto del Presidente della Repubblica in data 30 ottobre 2013, pubblicato nella « Gazzetta Ufficiale » del 29

novembre 2013. Le disposizioni sostitutive di quelle annullate hanno comunque durata temporanea: entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione devono infatti essere adottate, in base alle procedure previste dall'articolo 5, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, le nuove disposizioni regolamentari a regime, alla cui entrata in vigore le disposizioni sostitutive di cui all'articolo in esame (commi da 1 a 4) cessano di avere efficacia; inoltre, il comma 9 del medesimo articolo 12 novella l'articolo 92, comma 2, del citato regolamento, con efficacia – in questo caso – permanente, dando luogo in questo modo ad 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 della tecnica di redazione del testo:

L'articolo 7, comma 1, nel prevedere detrazioni fiscali IRPEF si riferisce « ai soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali », mentre la rubrica fa riferimento al « conduttore di alloggi sociali », rendendo opportuno un coordinamento interno al testo. Inoltre, detto comma richiama il « decreto ministeriale in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 » senza individuarlo puntualmente, come invece – correttamente – avviene all'articolo 6, comma 1, e all'articolo 8, comma 1;

il provvedimento introduce all'articolo 10, comma 3, la definizione di « alloggio sociale », che a seguito delle modifiche introdotte al Senato sembra avere portata di carattere generale, e risulta innovativa rispetto a quella già recata dal decreto ministeriale del 22 aprile 2008, che, in modo non coordinato, resta tuttora

richiamata all'articolo 6, comma 1, all'articolo 7, comma 1, alinea, e all'articolo 8, comma 1. Inoltre, mentre ai soli fini dell'articolo 10, l'alloggio sociale è definito come l'unità abitativa destinata alla locazione, con patto di futura vendita, per un periodo non inferiore ad otto anni, l'articolo 8, comma 1, consente il riscatto dell'alloggio sociale dopo sette anni dalla stipula del contratto di locazione, rendendo opportuno anche sotto questo profilo un coordinamento interno al testo;

infine, il disegno di legge di conversione presentato al Senato è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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 riordinamento della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, all'articolo 3 si proceda a novellare direttamente la legge n. 147 del 2013 in luogo del decreto-legge n. 112 del 2008;

per le ragioni evidenziate in premessa, si sopprima la disposizione contenuta all'articolo 12, comma 9, che incide su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularla nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante 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:

dovrebbero essere riformulate in termini di novella le disposizioni indicate in premessa che incidono sull'ordinamento in via non testuale;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per le ragioni evidenziate in premessa con riferimento alla nozione di «alloggio sociale», si valuti:

a) l'opportunità di procedere a un coordinamento fra le diverse definizioni recate dall'articolo 10, comma 3, da un lato, e dagli articoli 6, comma 1, 7, comma 1, alinea, e 8, comma 1, dall'altro;

b) se sia necessario procedere, in particolare, relativamente al profilo del riscatto dell'alloggio sociale, a un coordinamento fra quanto previsto all'articolo 10, comma 3, e all'articolo 8, comma 1;

per le ragioni evidenziate in premessa in merito ai beneficiari delle detrazioni IRPEF previste dall'articolo 7, si valuti l'opportunità di coordinare le formulazioni della rubrica e del comma 1.»

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali. C. 2365 Governo.

(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione. — Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Gianluca PINI, *relatore*, premette che il provvedimento è inteso ad alleviare i disagi e le sofferenze delle popolazioni dell'Emilia-Romagna, colpite da una serie di calamità, iniziate con il sisma del 2012 e proseguite con una tromba d'aria nel 2013 e con l'alluvione del 2014. In tal senso, ritiene doveroso che il decreto indichi senza margini di ambiguità l'esatta estensione delle aree interessate dalle dispo-

zioni oggi in esame, a tutela di coloro che hanno effettivamente subito ingenti danni.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2365, di conversione del decreto-legge n. 74 del 2014, il quale è composto di tre articoli: uno, di carattere sostanziale, in materia di interventi e poteri del Commissario delegato per la ricostruzione della Regione Emilia-Romagna, uno, di carattere prevalentemente finanziario, relativo all'integrazione del Fondo per le emergenze nazionali, e uno concernente l'entrata in vigore, e rilevato che:

la pubblicazione del decreto-legge in *Gazzetta Ufficiale* è intervenuta a distanza di 24 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, nel medesimo giorno della sua emanazione;

il decreto-legge reca un contenuto omogeneo in quanto concerne interventi unificati dalla finalità di garantire o consentire l'attuazione di azioni per la ricostruzione, e ciò sia nei territori della Regione Emilia-Romagna interessati dagli eventi alluvionali del gennaio 2014, già colpiti dal sisma del maggio 2012, sia, a livello più generale, mediante una riassegnazione delle risorse tuttora disponibili nell'apposito fondo previsto dalla legge n. 225 del 1992, recante la normativa di riferimento per il servizio nazionale della protezione civile e per le emergenze. Tale contenuto, indicato nel preambolo, risulta altresì corrispondente al titolo del decreto, che invece non fa riferimento alla tromba d'aria del maggio 2013, pur richiamata all'articolo 1;

il provvedimento in esame si iscrive in una lunga catena di decreti-legge che hanno affrontato, sotto diversi profili, le conseguenze del sisma che ha colpito l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Lombardia nel maggio 2012 (si segnalano i decreti-legge: nn. 74, 83, 95 e 174 del 2012; nn. 43 e 76 del 2013; n. 4 del 2014), dando così luogo a stratificazioni normative sulla materia in questione;

nella definizione dell'area dell'Emilia-Romagna interessata dagli interventi commissariali, il decreto-legge fa più volte riferimento (ai commi 1, 3 e 4 dell'articolo 1) ai comuni («interessati dagli eventi alluvionali del verificarsi tra il 17 e il 19 gennaio 2014», come si specifica al solo comma 1) «*individuati dall'articolo 3 del decreto-legge del 28 gennaio 2014, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2014, n. 50*», articolo che reca tre elencazioni diverse di territori nell'ambito di tre distinti commi, risultando quindi un margine di incertezza del dato normativo, al quale sarebbe opportuno porre rimedio individuando puntualmente, anche mediante rinvio al comma appropriato oppure mediante specifica elencazione, le aree interessate dalla disposizione;

ancora, nell'articolo 1, comma 1, si fa riferimento ai comuni colpiti «*dalla tromba d'aria del 3 maggio 2013, individuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 9 maggio 2013 ed in attuazione dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile del 27 maggio 2013, n. 83, limitatamente a quelli già colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012*»; anche in questo caso l'individuazione dei comuni interessati si presenta alquanto difficoltosa in quanto non viene specificamente richiamato l'atto contenente l'elencazione. Inoltre, con riferimento ai medesimi comuni, altri elementi di incertezza sono desumibili da altre disposizioni del provvedimento, quale ad esempio il comma 3, a tenore del quale risulta che il Commissario – per il complesso dei suoi interventi – non possa avvalersi dei sindaci di questi comuni, bensì solamente di quelli dei comuni alluvionati;

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, l'articolo 1 del provvedimento si caratterizza come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente, per effetto del rinvio alla legge n. 225 del 1992 e ad altri atti; in proposito, si rileva come il decreto richiami le deroghe «*alle disposizioni vigenti stabilite*

con delibera del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2012», senza però richiamare le ulteriori deliberazioni (del 16 ottobre 2012 e del 15 febbraio 2013) che hanno integrato in maniera non testuale la prima, apparendo così dubbia la loro applicabilità;

per quanto riguarda, inoltre, l'ambito temporale di attribuzione dei poteri commissariali, individuato dal comma 2 dell'articolo 1 «*per l'intera durata dello stato di emergenza*», appare opportuno specificare che esso si riferisce alla situazione determinatasi a seguito del terremoto del maggio 2012, che è stata prorogata al 31 dicembre 2014 dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43;

all'articolo 2, comma 1, si usa il termine «*intesa*» in luogo del termine «*concerto*», in difformità da quanto previsto dalla circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale (paragrafo 4, lettera p)) si usa «*il termine «concerto» per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)*»;

il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, appare opportuno individuare più specificamente i comuni interessati dalle disposizioni di cui all'articolo 1;

all'articolo 1, comma 2, appare opportuno valutare se il richiamo alla delibera del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2012 debba essere integrato con il riferimento alle ulteriori deliberazioni del 16 ottobre 2012 e del 15 febbraio 2013;

all'articolo 1, comma 2, appare opportuno specificare che «l'intera durata dello stato di emergenza» è relativa alla

situazione determinatasi a seguito del terremoto del maggio 2012, che è stata prorogata al 31 dicembre 2014 dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43.»

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.