



Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione

D.L. 135/2018 / A.C. 1550

Dossier n° 22 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 31 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1550
D.L.	135/2018
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	27
Date:	
emanazione:	14 dicembre 2018
pubblicazione in G.U.:	14 dicembre 2018
approvazione del Senato:	29 gennaio 2019
presentazione:	30 gennaio 2019
assegnazione:	30 gennaio 2019
scadenza:	12 febbraio 2019
Commissioni competenti:	V Bilancio, X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni in sede referente

Contenuto

L'**articolo 1** istituisce, nell'ambito del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, una Sezione speciale dedicata a interventi di garanzia in favore delle PMI che sono in difficoltà nella restituzione delle rate di finanziamenti già contratti con banche e intermediari finanziari e sono titolari di crediti certificati nei confronti delle pubbliche Amministrazioni. I commi *8-bis* e *8-ter*, introdotti al Senato, apportano modifiche alla tassazione degli enti del terzo settore.

L'**articolo 1-bis**, introdotto al Senato, reca semplificazioni riferite a diversi istituti agevolativi.

L'**articolo 2** disciplina il termine per la restituzione del finanziamento attribuito ad Alitalia di cui all'articolo 50, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50.

L'**articolo 3** contiene ulteriori misure di semplificazione in materia di imprese e lavoro. Presso il Senato sono stati introdotti quattordici commi aggiuntivi, volti a semplificare gli adempimenti previsti per varie categorie di imprese.

L'**articolo 3-bis** reca norme in materia di etichettatura.

L'**articolo 3-ter**, introdotto al Senato, inserisce una serie di agevolazioni e procedure semplificate valevoli per la cd. zona economica speciale (ZES); con le norme in esame, inoltre, anche le imprese che operano nella zona logistica semplificata (ZLS) possano usufruire di tali procedure semplificate.

L'**articolo 3-quater** introduce altre misure di semplificazione burocratica per le imprese.

L'**articolo 3-quinquies**, apporta alcune modifiche alla disciplina relativa all'obbligo di richiesta del certificato di agibilità dei lavoratori dello spettacolo da parte delle imprese dello spettacolo.

L'**articolo 4** dispone modifiche al codice di procedura civile in materia di esecuzione forzata nei confronti dei soggetti creditori della pubblica amministrazione.

L'**articolo 4-bis** reca disposizioni in favore dei familiari delle vittime e dei superstiti del disastro di Rigopiano del 18 gennaio 2017.

L'**articolo 5**, recante norme in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti pubblici sotto soglia comunitaria, interviene sull'articolo 80 del codice dei contratti pubblici in materia di motivi di esclusione.

L'**articolo 6** reca disposizioni in merito alla tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti, sopprimendo il sistema SISTRI ed introducendo un nuovo sistema di tracciabilità.

L'**articolo 7** dispone misure urgenti in materia di edilizia penitenziaria.

L'**articolo 8** dispone il trasferimento, dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dei compiti relativi alla piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le

pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento;

L'**articolo 8-bis** reca misure di semplificazione in materia di procedure e rilascio di autorizzazioni per l'installazione di reti di comunicazione elettronica.

L'**articolo 8-ter**, introdotto dal Senato, prevede la definizione normativa sia delle tecnologie basate su registri distribuiti (*blockchain*) che degli "*smart contract*".

L'**articolo 9** reca disposizioni urgenti in materia di medicina generale.

L'**articolo 9-bis** dispone in merito al personale del Servizio sanitario nazionale e all'esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica per prestazioni sanitarie.

L'**articolo 10** dispone semplificazioni amministrative in materia di dirigenza scolastica.

L'**articolo 10-bis**, introdotto al Senato, modifica la disciplina del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea, relativa ai servizi di noleggio con conducente (NCC), definita dalla legge n. 21 del 1992, introducendo una serie di requisiti e caratteristiche da rispettare nello svolgimento del servizio. L'articolo riproduce il contenuto del decreto-legge n. 143/2018 in corso di conversione.

L'**articolo 11** prevede l'adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni e, nel testo emendato presso il Senato, reca disposizioni in materia di assunzione di allievi della Polizia di Stato; obbligo dei vettori di comunicare i dati delle persone trasportate; Fondi destinati al comparto Sicurezza e difesa nonché ai Vigili del fuoco.

L'**articolo 11-bis** reca misure di semplificazione in materia contabile in favore degli enti locali, nonché in materia di contrasto all'evasione IVA nelle transazioni *on line*.

L'**articolo 11-ter** prevede un Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione e ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale.

L'**articolo 11-quater** dispone in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, regionalizzando la proprietà delle relative opere e intervenendo sui termini di durata delle nuove concessioni.

L'**articolo 11-quinquies** reca un'interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e proroga il termine di cui all'articolo 27, comma 4, della legge 31 dicembre 2012, n. 347, riguardante il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali degli avvocati scaduti il 31 dicembre 2018. La norma riproduce il contenuto del decreto-legge n. 2 del 2019 in corso di conversione.

L'**articolo 11-sexies** contiene disposizioni urgenti in materia di enti del Terzo settore.

L'**articolo 11-septies** modifica l'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18 e reca disposizioni in favore degli orfani di Rigopiano.

L'**articolo 12** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegate

Il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risultava corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, originariamente composto da 12 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 28 articoli complessivi; in termini di commi si è passati dai 39 commi iniziali a 152 commi complessivi; il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a tre distinte finalità, di portata assai ampia: quella di adottare misure di semplificazione in materia di impresa e lavoro; quella di superare criticità riscontrate nella realtà sociale quali il sovraffollamento delle strutture carcerarie e la carenza di medici di medicina generale e di dirigenti scolastici; quella di modernizzare l'azione pubblica e informatizzare i rapporti tra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche;

Si segnala che, richiamando tali finalità, la Presidenza del Senato, nella seduta del 28 gennaio 2019, ha ritenuto non ammissibili al voto in Assemblea 62 degli 85 emendamenti approvati in sede referente dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavori pubblici;

Andrebbe comunque approfondito, sotto il profilo della riconducibilità alle finalità del provvedimento e al contenuto del testo originario, il contenuto di alcune norme inserite nel corso dell'iter; si tratta in particolare delle disposizioni di cui al comma 8-bis dell'articolo 1 e all'articolo 11-sexies in materia di regime fiscale degli enti del terzo settore; all'articolo 1-bis in materia di definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione; al comma 2 dell'articolo 9-bis in materia di esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica; ai commi da 3 a 6 dell'articolo 9-bis in materia di limiti per la spesa farmaceutica; al comma 2-bis dell'articolo

11 concernente uno specifico concorso per assunzioni di agenti della polizia di Stato; ai commi da 11 a 15 dell'articolo 11-*bis* in materia di contrasto all'evasione IVA nelle transazioni commerciali *on-line*; all'articolo 11-*ter* in materia di piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee e all'articolo 11-*quater* in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche;

Nel provvedimento, è inoltre confluito il contenuto di due decreti-legge in corso di conversione, il decreto-legge n. 143 del 2018, attualmente all'esame della Camera (disegno di legge C. 1478), recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea e il decreto-legge n. 2 del 2019, attualmente all'esame del Senato (disegno di legge S. 1002), recante misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi (si tratta, rispettivamente, degli articoli 10-*bis* e 11-*quinqüies*);

Al riguardo, si ricorda che si tratta di un modo di procedere non privo di precedenti ma costantemente censurato dal Comitato per la legislazione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa alla necessaria omogeneità delle leggi di conversione e non solo dei decreti-legge.

Per quel che concerne il rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 39 commi originari, 5 rinviano a provvedimenti successivi; dei 152 commi complessivi, il rinvio a provvedimenti attuativi è presente in 12 commi.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Andrebbe approfondita la chiarezza della formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- il comma 2 dell'articolo 4 sostituisce l'articolo 560 del codice di procedura civile in materia di custodia dei beni pignorati, *senza tuttavia procedere al necessario coordinamento* con l'articolo 587 del medesimo codice, che richiama il testo precedente alla modifica del quarto comma dell'articolo 560;
- il comma 3 dell'articolo 7 prevede che il programma dei lavori di edilizia penitenziaria sia approvato con decreto del Ministro della giustizia adottato d'intesa col Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; *al riguardo si ricorda che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 precisa, al paragrafo 4, lettera p), che "nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici, sono usati, a seconda dei casi: 1) il termine «intesa» per le procedure tra soggetti appartenenti a enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali); 2) il termine «concerto» per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)"; nel caso in esame si dovrebbe quindi fare riferimento al "concerto" e non all'"intesa";*
- il comma 3 dell'articolo 11-*bis* prevede, con *espressione impropria e non adeguata a un testo legislativo*, che a un tavolo tecnico-politico da costituirsi presso il Ministero dell'economia e delle finanze partecipino "tecnici" dei dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria generale dello Stato;

Andrebbe approfondita, alla luce del paragrafo 4, lettera m), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, l'opportunità dell'utilizzo, all'articolo 8-*bis*, dell'espressione inglese *smart contract*.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni del provvedimento modificano norme da poco entrate in vigore: si tratta in particolare del comma 8-*bis* dell'articolo 1, che modifica la disciplina fiscale degli enti del terzo settore contenuta all'articolo 1, commi 34 e 52, della legge n. 145 del 2018 (Legge di bilancio per il 2019), dell'articolo 1-*bis*, che modifica la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione recata dall'articolo 3 del decreto-legge n. 119 del 2018; del comma 1 dell'articolo 9-*bis* che intervengono sulle disposizioni in materia di personale del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 1, comma 365 della citata legge n. 145 del 2018; del comma 2 del medesimo articolo 9-*bis* che modifica le disposizioni in materia di esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica di cui all'articolo 10-*bis* del citato del decreto-legge n. 119 del 2018; del comma 7 dell'articolo 11-*bis*, che interviene sulle disposizioni in materia di rimborso delle anticipazioni di liquidità per gli enti territoriali di cui all'articolo 1, comma 855, della citata legge n. 145 del 2018;

In proposito si segnala che la successione di interventi normativi sulla medesima materia a distanza ravvicinata di tempo costituisce una modalità di produzione normativa, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente;

Andrebbe poi approfondito il contenuto di altre disposizioni del provvedimento *con riferimento all'appropriatezza dell'uso delle diverse fonti normative*; in particolare:

- il comma 1-*novies* dell'articolo 3 rimanda abroga disposizioni recate da una fonte non legislativa (il regolamento di cui al DPR n. 187 del 2001 in materia di produzione e commercializzazione di sfarinati e

- paste alimentari);
- il comma 3-*quinquies* dell'articolo 6 rimanda *in toto* ad un regolamento ministeriale la determinazione di sanzioni amministrative per le violazioni degli obblighi in materia di iscrizione al registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, in contrasto con la riserva, sia pure relativa, di legge in tale materia stabilita in via generale dall'articolo 1 della legge n. 689 del 1981;
 - il comma 1-*bis* dell'articolo 8 modifica la durata del mandato del Commissario straordinario per l'Agenzia digitale, attualmente stabilita con DPCM, attuando così una sorta di "rilegificazione" della materia;
 - il comma 3 dell'articolo 8-*bis* modifica l'allegato B del regolamento di cui al DPR n. 31 del 2017 in materia di installazione di cabine per impianti tecnologici, in contrasto con il paragrafo 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge;

Il nuovo comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 21 del 1992, come sostituito dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 10-*bis*, prevede che sia possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima Provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai Comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019;

Al riguardo, come già segnalato in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1478 di conversione del decreto-legge n. 143 del 2018, si rileva l'opportunità di valutare la disposizione, la quale sembra consentire che a quanto stabilito dalla norma primaria si possa in futuro derogare con atto di tipo non legislativo, alla luce dell'attuale sistema delle fonti.

il comma 9 dell'articolo 11-*ter* modifica la misura dei canoni per le concessioni di idrocarburi *senza tuttavia novellare la normativa vigente in materia (il decreto legislativo n. 625 del 1996), in contrasto con il paragrafo 3, lettera a), della circolare sulla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che prescrive di privilegiare la tecnica della novella;*