



Interventi urgenti di avvio del piano 'Destinazione Italia' D.L. 145/2013 / A.C. 1920

dossier n° 30 - 16 gennaio 2014 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1920
D.L.	145/2013
Titolo:	Interventi urgenti di avvio del piano 'Destinazione Italia', per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC - auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015
testo originario:	15
Date:	
emanazione:	23 dicembre 2013
pubblicazione in G.U.:	23 dicembre 2013
presentazione:	23 dicembre 2013
assegnazione:	23 dicembre 2013
scadenza:	21 febbraio 2014
Commissioni competenti:	VI Finanze, X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il provvedimento presenta un contenuto molto vasto e complesso, in quanto i suoi 14 articoli contenenti disposizioni sostanziali (per un totale di 131 commi) incidono su un ampio spettro di settori normativi e recano multiformi misure, di cui si dà conto nel paragrafo relativo alla specificità ed omogeneità delle disposizioni.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con DPCM (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) 11 settembre 2008, n. 170.

In calce alla relazione illustrativa è allegata l'esenzione disposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a norma dell'articolo 9, comma 1, del citato regolamento. In base a tale disposizione, l'esenzione stessa può essere disposta, in particolare, in casi di straordinaria necessità ed urgenza. L'esenzione è qui tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge riveste carattere di necessità ed urgenza.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Numerose misure del decreto-legge in titolo intervengono su materie già oggetto, in tempi recenti, di altri provvedimenti d'urgenza. A titolo puramente esemplificativo:

- in materia di internazionalizzazione delle imprese, l'**articolo 5, comma 3** novella l'articolo 42 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese;
- l'**articolo 6**, in materia di digitalizzazione delle piccole e medie imprese, novella l'articolo 6 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese;
- l'**articolo 13**, riguardante la manifestazione "Expo 2015", fa seguito a numerosi decreti-legge; si segnalano i seguenti:
 - gli articoli 46, 46-*bis* e 46-*ter* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilanci dell'economia;
 - l'articolo 5 del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area

industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015”;

- l'articolo 12 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali”;
- l'articolo 8 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, “Misure urgenti per la crescita del Paese”;
- gli Allegati del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, “Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile”.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento presenta un contenuto molto vasto e complesso, in quanto i suoi 14 articoli (per un totale di 131 commi) incidono su un ampio spettro di settori normativi e recano multiformi misure, che lo scarno preambolo qualifica, al fine di ricondurle ad una *ratio unitaria*, “quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese”. Tali misure sono così sintetizzabili:

a) interventi in campo energetico, sotto distinti profili, quali la riduzione dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, gli indirizzi strategici dell'energia geotermica, la certificazione energetica degli edifici di condominio e lo sviluppo di tecnologie di maggior tutela ambientale, la previsione della facoltà per la Regione Sardegna di bandire una gara per realizzare una centrale termoelettrica a carbone (articolo 1);

b) una serie di misure a favore delle imprese (articolo 2, in materia di nuove imprese e di riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale e fondo di investimento nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese; articolo 3, sul credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo; articolo 5, sulla internazionalizzazione delle imprese e start-up innovative; articolo 6, commi da 1 a 3 e commi da 10 a 14, riguardanti la digitalizzazione e la connettività delle piccole e medie imprese; articolo 7, sulla razionalizzazione dell'istituto del *ruling* di *standard* internazionale; articolo 9, volto ad istituire un credito di imposta per l'acquisto di libri; articolo 11, recante misure per favorire la risoluzione di crisi aziendali e difendere l'occupazione; articolo 12, recante misure per favorire il credito alla piccola e media impresa);

c) misure per la bonifica dei siti di interesse nazionale, nonché particolari misure per l'area di crisi complessa di Trieste (articolo 4);

d) variegata disposizioni concernenti il settore delle telecomunicazioni e comunicazioni elettroniche, anche con riguardo alla pianificazione delle frequenze per il digitale terrestre (articolo 6, commi da 4 a 9);

e) misure volte a contenere i costi dell'assicurazione per la responsabilità civile (articolo 8);

f) interventi volti a incrementare l'efficienza del sistema giudiziario, con specifico riguardo al tribunale per le imprese (articolo 10);

g) misure volte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili per il piano di interventi previsti per la manifestazione EXPO 2015 (articolo 13, commi da 1 a 3) e ulteriori interventi in materia di opere pubbliche, che hanno sia portata generale (per esempio, sempre all'articolo 13: il comma 10 novella il codice dei contratti pubblici in materia di gestione dei contratti di appalto; il comma 11 disciplina lo svincolo delle garanzie fideiussorie inerenti al contratto di appalto), sia portata più ristretta in quanto settoriale (per esempio, l'articolo 13, comma 4 riguarda i porti), ovvero locale (l'articolo 13, comma 9 concerne la metropolitana di Napoli);

h) interventi atti a valorizzare specifiche aree dell'Obiettivo convergenza (articolo 13, commi da 24 a 28);

Al vasto ambito materiale, alle complessive finalità perseguite dal provvedimento nonché alle partizioni del testo nel quale sono inserite, non appaiono riconducibili le disposizioni contenute:

♦ all'**articolo 1, comma 9**, che integra la riforma della disciplina del condominio degli edifici di cui alla legge 11 dicembre 2012, n. 220;

♦ all'**articolo 13, ai commi:**

12 e 13, riguardanti, rispettivamente, la circolazione su strada dei carrelli e la denominazione dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas;

da 14 a 23, relativi al settore aeroportuale e al trasporto aereo;

♦ all'**articolo 14**, contenente misure volte a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e a tutelare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

In proposito, si rammenta che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita”, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Intreccio con decreto-legge in corso di conversione

L'**articolo 1, comma 7** sostituisce con un unico comma 3 i commi 3 e 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192/2005, in materia di attestato di prestazione energetica (APE), sopprimendone l'obbligo di allegazione agli atti di trasferimento a titolo gratuito degli immobili ed ai contratti di locazione.

Contestualmente, l'articolo 5, comma 2 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151 (cosiddetto "Milleproroghe"), intervenendo sull'attestato di prestazione energetica, dispone la disapplicazione del medesimo comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192/2005, prevedendo che nelle operazioni immobiliari l'attestato di prestazione energetica può essere acquisito successivamente agli atti di trasferimento.

Per costante indirizzo del Comitato, tale intreccio tra decreti-legge in corso di conversione, recanti peraltro discipline tra loro incompatibili, determina evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile.

Coordinamento con la legge di stabilità 2014

Sempre con riguardo al comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 192/2005, si segnala che esso è anche oggetto di modifica indiretta da parte dell'articolo 1, comma 139, lettera a) della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) che, novellando l'articolo 6, comma 3-*bis* del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, dispone che l'obbligo di allegazione agli atti e ai contratti decorre dalla data di entrata in vigore del nuovo decreto ministeriale che adegua le Linee Guida Nazionali per la Certificazione Energetica degli Edifici.

Andrebbe quindi valutata l'opportunità di effettuare un coordinamento tra le disposizioni che incidono sull'attestato di prestazione energetica (APE) emanate in maniera quasi contestuale con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, con il decreto-legge in titolo e con il decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151.

L'**articolo 13, comma 8** reca una disposizione identica a quella contenuta nel comma 79 dell'articolo unico della legge n. 147/2013.

Coordinamento con la normativa europea

Talune disposizioni (**articolo 2, comma 1; articolo 4, comma 3; articolo 5, comma 3; articolo 6, comma 11**), con riguardo agli aiuti di Stato, rinviano al regolamento CE n. 1998/2006 - cosiddetta disciplina *de minimis* - che aveva effetti fino al 31 dicembre 2013 ed è ora sostituito dal nuovo Regolamento n. 1407/2013.

Ulteriori profili di coordinamento

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, a titolo meramente esemplificativo:

- all'**articolo 1**:

ai **commi da 3 a 6**, che recano un complesso di misure volte a ridurre la componente A3 delle bollette elettriche, incidendo sugli incentivi alle fonti rinnovabili ed in assenza di un qualsiasi coordinamento con l'articolato quadro normativo che disciplina la materia;

al **comma 8**, che fa sistema con la novella che il comma 7 del medesimo articolo 1 apporta all'articolo 6 del decreto legislativo n. 192 del 2005 in materia di attestato di prestazione energetica agli atti di trasferimento e ai contratti di locazione di immobili (APE);

al **comma 9**, che interviene sulla riforma della disciplina del condominio degli edifici, senza novellare la legge n. 220 del 2012;

al **comma 15**, che determina la quota minima di biocarburanti e degli altri carburanti rinnovabili di cui all'articolo 2-*quater*, comma 1, del decreto legge n. 2 del 2006 senza però novellare la succitata disposizione;

- all'**articolo 8, comma 7**, che integra in via non testuale i contenuti della relazione che l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) trasmette annualmente al Parlamento.

Richiami normativi

Taluni richiami normativi sono effettuati in forma generica o imprecisa. A titolo esemplificativo:

all'**articolo 1, il comma 15, ultimo periodo**, aggiunge un periodo al comma 5-*quinquies* dell'articolo 33 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28; andrebbe valutata l'opportunità, all'interno della novella, là dove si richiama il comma 5-*sexies* del medesimo articolo 33, di sopprimere il riferimento al citato decreto legislativo n. 28 del 2011, visto che in tale ambito si sta intervenendo;

all'articolo 12, comma 1:

la **lettera d), numero 3), capoverso 4-bis** stabilisce che “Alle cessioni effettuate nell’ambito di operazioni di cartolarizzazione non si applicano gli articoli 69 e 70 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nonché le altre disposizioni che richiedano formalità diverse o ulteriori rispetto a quelle di cui alla presente legge”;

la **lettera f), capoverso 2-ter** estende l’ambito di applicazione delle disposizioni di cui all’articolo 5, comma 2-bis, “in quanto compatibili”.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Efficacia temporale

Disposizioni di non immediata efficacia

Gli effetti finali di diverse disposizioni appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore: in alcuni casi (per esempio: **articolo 1, comma 15** e **articolo 13, comma 21**), sono previsti termini iniziali di efficacia distanziati nel tempo; in altri casi, vengono istituiti crediti d’imposta (**articolo 3**, che interviene a sostegno dell’attività di ricerca e sviluppo e **articolo 9**, che reca misure allo scopo di favorire la diffusione della lettura) o vengono introdotti interventi di finanziamento a fondo perduto (articolo 6, che reca misure per favorire la digitalizzazione e la connettività delle piccole e medie imprese) “a valere sulla proposta nazionale relativa alla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essa previste ed a seguito dell’approvazione della Commissione europea”, la cui erogazione è subordinata all’avverarsi di ulteriori condizioni sospensive, alle quali è assoggettata anche l’adozione dei decreti attuativi che le disposizioni in oggetto prevedono.

Con riguardo a tali disposizioni, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, 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.

Disposizioni con efficacia retroattiva

L’**articolo 6**, ai **commi 5 e 6**, interviene con efficacia retroattiva a differire al 30 giugno 2014 il termine, scaduto il 1° gennaio del 2013, rispettivamente, per la sottoscrizione in forma elettronica degli accordi per l’esercizio in comune di attività da parte di amministrazioni diverse e per l’entrata in vigore della novella all’articolo 11, comma 13, del decreto legislativo n. 163 del 2006 in materia di sottoscrizione dei contratti pubblici; il successivo **comma 7** interviene a sanare gli accordi e i contratti pubblici non sottoscritti secondo le anzidette modalità.

Adempimenti

Delegificazione spuria

L’**articolo 1, comma 15, ultimo periodo**, introducendo nel comma 5-*quinquies* dell’articolo 33 del decreto legislativo n. 28/2011 un terzo periodo, demanda ad un decreto non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico la possibilità di aggiornare la misura massima di immissione in consumo di biocarburanti legislativamente prevista dal secondo periodo del citato comma 5-*quinquies*.

Si affida così ad una fonte atipica del diritto (sulla quale si veda infra) il compito di incidere su disposizioni di rango legislativo, *secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura.*

Ulteriori Decreti di natura non regolamentare

Due ulteriori disposizioni prevedono l’adozione di decreti ministeriali di natura non regolamentare a contenuto normativo (**articolo 1, comma 15** e **articolo 2, comma 1, lettera d), capoverso 8-bis**); a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, 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, lo qualificava come “*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*” e che l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell’articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che «*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l’adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare*».

Nomina di Commissario straordinario

L’**articolo 4, comma 11** prevede che “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [DPCM], il Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia è nominato [...] Commissario straordinario, autorizzato ad

esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, e successive modificazioni. Il Commissario resta in carica per la durata di un anno, prorogabile con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri".

Dal momento che la disposizione in esame individua non soltanto il soggetto chiamato ad esercitare le funzioni di Commissario ma anche i poteri e la durata in carica, *andrebbe valutata l'opportunità di rendere la norma auto-applicativa, senza necessità di un successivo DPCM; anche in conseguenza, andrebbe valutata la opportunità di sopprimere il periodo relativo alla possibilità di disporre la proroga dell'incarico commissariale con DPCM, che integra una fattispecie di delegificazione spuria.*

Termine inglese

L'**articolo 7** novella il **comma 1** dell'**articolo 8** del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, che ha disciplinato il "ruling di standard internazionale", senza tuttavia offrirne una definizione. *Nel novellare tale disposizione, andrebbe pertanto valutata l'opportunità di definire la procedura cui ci si intende riferire.*

Denominazione di Regione

All'**articolo 4, comma 11**, si fa riferimento alla "Regione Friuli-Venezia Giulia"; si segnala in proposito che con la riforma costituzionale del Titolo V operata nel 2001 il trattino interposto tra Friuli e Venezia Giulia è stato eliminato.

