

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 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica (C. 5273 – Governo – modificato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite I e V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012 (C. 5263 – Governo) (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni</i>)	10

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

*Giovedì 14 giugno 2012. — Presidenza
del presidente Carolina LUSSANA.*

La seduta comincia alle 14.05.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica (C. 5273 – Governo – modificato dal Senato).

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Doris LO MORO, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del decreto-legge in oggetto, si sofferma sugli aspetti che più interessano i profili di competenza del Comitato. In proposito, osserva, innanzitutto, che il provvedimento presenta un contenuto omogeneo, mentre, in relazione al coordinamento delle dispo-

sizioni da esso recate con l'ordinamento vigente, segnala, da un lato, che alcune di esse si sovrappongono alle norme contenute nei decreti legge (nn. 98, 138 e 201) emanati nel corso del 2011 al fine di fronteggiare la crisi economica internazionale, e, dall'altro, che altre disposizioni incidono invece in via non testuale sul contenuto del codice dei contratti pubblici, compromettendone così i caratteri di unitarietà e onnicomprensività. Dà quindi conto della presenza, nel testo, di disposizioni meramente programmatiche o descrittive, ovvero recanti deroghe implicite all'ordinamento vigente. Quanto, invece, all'impatto delle disposizioni in questione sul sistema delle fonti del diritto, segnala la presenza sia di disposizioni che modificano discipline oggetto di normazione secondaria, sia di disposizioni che affidano a fonti secondarie il compito di modificare fonti primarie del diritto secondo procedure che si discostano da quelle delineate dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Dopo aver segnalato la presenza nel testo di, seppur limitati, difetti di coordinamento interno, passa

quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5273 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto i suoi 17 articoli, che incidono su due distinti ambiti materiali (e, in particolare, sulla disciplina dell'organizzazione degli organi di Governo – prevedendosi la nomina di un Commissario straordinario del Governo e l'istituzione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica – e sul settore delle spese e degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle procedure di selezione del contraente), recano misure complessivamente unificate dalla finalità di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, sia sul versante della riduzione dei costi per l'acquisto di beni e servizi che in relazione all'eliminazione degli sprechi nell'uso delle risorse assegnate;

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; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio, all'articolo 8, commi 1 e 2, che, laddove interviene sull'ambito delle competenze spettanti all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, modifica in via non testuale l'articolo 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006, recante codice dei contratti pubblici, compromettendone così i

caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare, e all'articolo 13, che, nel prevedere taluni casi di esclusione della riscossione dei diritti di segreteria da parte dei Comuni, reca una modifica non testuale all'articolo 40 della legge n. 604 del 1962;

significativi difetti di coordinamento con la normativa vigente si riscontrano altresì tra le disposizioni introdotte dal decreto-legge in oggetto e quelle contenute nei decreti legge emanati nel corso del 2011 al fine di fronteggiare la crisi economica internazionale in atto; in particolare, alcune disposizioni si sovrappongono (in molti casi anche riproducendone i contenuti) ai decreti legge n. 98, n. 138 e n. 201 del 2011; ciò si riscontra, a titolo esemplificativo:

all'articolo 1, comma 1-*bis*, che, laddove prevede che “Ai fini dell'attuazione dell'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, [...] il Governo [...] presenta al Parlamento entro il 30 settembre 2012, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica coerente con la legge 4 marzo 2009, n. 15”, introduce una disciplina che si sovrappone a quella – rimasta inattuata – contenuta all'articolo 01 del decreto-legge n. 138 del 2011 (che prevedeva che il Governo presentasse al Parlamento “entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica”);

all'articolo 1, comma 1-*ter*, che riprende quasi testualmente quanto già disposto, con riguardo alla risoluzione parlamentare che ha approvato il Documento di economia e finanza 2012 o della relativa Nota di aggiornamento, dal già citato articolo 01, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2012, in relazione al quale, nel parere espresso nella seduta dell'8 settembre 2011, il Comitato per la legislazione aveva rilevato che esso “- nel disporre che i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015, [...] siano indicati nell'ambito della risoluzione parlamentare approvativa del Documento

di economia e finanza 2012 – reca un contenuto che, da un lato, fa sistema con le disposizioni recate dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), e, dall'altro, sembra confliggere con quanto disposto dall'articolo 10, comma 6, della suddetta legge, che dispone che tali disegni di legge collegati siano indicati in allegato al DEF”;

all'articolo 1, comma 1-*quinquies*, che, prevedendo l'avvio di un ciclo di spending review mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, si sovrappone ai contenuti dell'articolo 9 del decreto-legge n. 98 del 2011, che in buona parte riproduce;

all'articolo 9, comma 1, che, intervenendo in materia di attività della centrale di committenza nazionale in relazione alle procedure informatiche di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, incide sull'ambito applicativo dell'articolo 29 del decreto-legge n. 201 del 2011, senza tuttavia novellarlo e si sovrappone al disposto dell'articolo 11, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, con il quale dovrebbe essere coordinato, anche in considerazione del fatto che tale ultima disposizione configura l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP da parte delle amministrazioni come un servizio oneroso, laddove il decreto in oggetto lo qualifica come gratuito;

il decreto-legge, all'articolo 13-*bis*, recante disposizioni nella materia della certificazione e della compensazione dei crediti vantati dai fornitori nei confronti delle amministrazioni pubbliche, interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa (si vedano, in particolare, la legge n. 183 del 2011; il decreto-legge n. 78 del 2010 e il decreto-legge n. 185 del 2008);

il provvedimento si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti d'urgenza – consistente nell'intro-

duzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi portata normativa, si rinvencono, ad esempio, all'articolo 1, comma 1; all'articolo 2, comma 1, ed all'articolo 8, commi 1 e 2;

il testo, all'articolo 5, comma 3, laddove si riferisce al potere del Commissario straordinario di proporre “i necessari provvedimenti amministrativi, regolamentari e legislativi” al Consiglio dei ministri ed al Presidente della Regione interessata, reca una disposizione della quale appare dubbia la portata normativa, dal momento che questi ultimi ai sensi dell'ordinamento vigente sono già gli organi titolati ad assumere le iniziative conseguenti alle segnalazioni del Commissario stesso;

il decreto-legge contiene altresì disposizioni che risultano meramente programmatiche e quindi prive di un'effettiva portata precettiva; si segnalano, al riguardo, le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 5 (laddove prevede che gli organi di governo statali e locali possano adottare, su proposta del Commissario straordinario di Governo, misure che già l'ordinamento consente loro di prendere) e 7-*bis* (che individua attività che il Commissario straordinario è chiamato a promuovere) e all'articolo 14, in tema di riduzione dei consumi di energia da parte delle pubbliche amministrazioni;

il decreto in esame, all'articolo 2, comma 1, reca una disposizione derogatoria del diritto vigente, nella quale non risultano espressamente indicate le norme derogate; infatti, la disposizione in questione, laddove prevede che il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, deroga implici-

tamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante Decreto del Presidente della Repubblica;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 10, comma 1-bis, reca una norma formulata in termini di interpretazione autentica delle disposizioni dettate dall'articolo 18, comma 3, del decreto legislativo n. 177 del 2009, in materia di contributo forfetario a DigitPA da parte delle pubbliche amministrazioni, con riferimento alla quale appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui *“deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”*;

il provvedimento, all'articolo 14, comma 1, contiene una disposizione i cui effetti finali sono destinati a dispiegarsi *“entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto”* e, quindi, in un momento significativamente distanziato rispetto alla sua entrata in vigore; per tale disposizione la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della *“immediata applicabilità”* delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti;

sul piano dei rapporti con altre fonti:

il provvedimento incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (si vedano i commi 1 e 2 dell'articolo 12, che modificano, rispettivamente, l'articolo 120 e l'articolo 283 del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica

n. 207 del 2010); tali circostanze non appaiono coerenti 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);

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri possa modificare la composizione del Comitato interministeriale per la spesa pubblica, come stabilita dal primo periodo del medesimo comma, affidando così ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare 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;

infine, all'articolo 1, comma 1, ultimo periodo, esso riprende, conferendo loro rango legislativo, le previsioni della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 maggio 2012 – costitutiva del Comitato dei Ministri per la revisione della spesa (che, nella rubrica dell'articolo 1 del decreto-legge, viene invece denominato *“Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica”*) – alla quale rimanda per la definizione dell'ambito dell'attività di revisione della spesa;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il disegno legge di conversione, all'articolo 1, contiene, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore (rispettivamente, commi 1 e 3), una disposizione volta a delimitare l'ambito temporale di efficacia delle di-

sposizioni contenute al Capo I del decreto-legge. In merito all'anomala presenza nel disegno di legge di conversione di un decreto, nel testo presentato dal Governo, di disposizioni ulteriori rispetto alla clausola di conversione, si registrano, negli ultimi anni, solo tre precedenti, uno dei quali recentissimo (si tratta, segnatamente, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 57 del 2012 – AC n. 5194 – in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese, approvato in prima lettura dalla Camera il 7 giugno scorso); in relazione a tale provvedimento, nella seduta del 22 maggio 2012, il Comitato per la legislazione ha formulato una condizione – recepita dalle Commissioni competenti in sede referente – rilevando, in proposito, che *“l’inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge”*;

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, si segnala la formula generica, contenuta all'articolo 6, con la quale si prevede che il Commissario straordinario del Governo debba essere scelto *“tra persone provenienti da settori economici”*;

con riferimento al coordinamento interno al testo, il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1-bis, prevede che il Governo presenti in Parlamento un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, al quale viene incongruamente assegnato anche il compito di specificare i singoli interventi adottati in attuazione del programma medesimo, i quali dovrebbero invece essere indicati nella relazione che il Governo presenta al Parlamento a consuntivo, ai sensi dell'articolo 4; peraltro, non risultano coordinati neanche i termini di presentazione delle relazioni in titolo, poiché, con riferimento al programma, il termine di presentazione è fissato dall'articolo 1, comma 1-bis, al 30 settembre 2012, mentre, con riferimento alla relazione a con-

suntivo, l'articolo 4 ne fissa il termine di presentazione al 31 luglio 2012;

inoltre, all'articolo 5, comma 2, laddove fa *“salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4”* del decreto-legge all'esame, reca un richiamo interno al testo del tutto privo di portata normativa;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in diffinità 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 dall'articolo 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:

in relazione alle norme indicate in premessa, che introducono una disciplina che si sovrappone a quella contenuta in recenti provvedimenti d'urgenza emanati nel corso del 2011 al fine di fronteggiare la crisi economica internazionale in atto (e, segnatamente, nei decreti legge n. 98, n. 138 e n. 201 del 2011), sia effettuato un adeguato coordinamento con le anzidette disposizioni;

all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, – laddove prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri possa modificare la composizione del Comitato interministeriale per la spesa pubblica, come stabilita dal primo periodo del medesimo comma – sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

all'articolo 2, comma 1 – laddove prevede che il Commissario straordinario

per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – sia esplicitata la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica;

all'articolo 5, comma 3, si sopprima il riferimento in esso contenuto al potere del Commissario straordinario di proporre “*i necessari provvedimenti amministrativi, regolamentari e legislativi*” al Consiglio dei ministri ed al Presidente della Regione interessata; ciò, in quanto, i suddetti organi già in base all'ordinamento vigente sono titolati ad assumere le iniziative conseguenti alle segnalazioni del Commissario stesso e risultando pertanto il riferimento in questione privo di efficacia normativa;

all'articolo 8, commi 1 e 2 – che incide sull'ambito di applicazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici), intervenendo sulla definizione delle competenze assegnate all'Osservatorio dei contratti pubblici – sia riformulata la disposizione in questione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 12, commi 1 e 2, che incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato (segnatamente, sull'articolo 120 e sull'articolo 283 del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010), ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

alla luce di quanto detto in premessa, la disposizione contenuta all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, volta a delimitare l'ambito temporale di efficacia delle disposizioni contenute al Capo I del decreto-legge, sia congruamente ricollocata nell'ambito del decreto-legge.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbe riformulare la disposizione contenuta all'articolo 13 – che modifica in via non testuale l'articolo 40 della legge n. 604 del 1962, in materia di riscossione dei diritti di segreteria da parte dei Comuni – in termini di novella a tale ultima disposizione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per le ragioni indicate in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni recate dall'articolo 1, comma 1-bis, con quelle contenute nell'articolo 4, sia con riferimento ai contenuti assegnati, rispettivamente, al programma per la riorganizzazione della spesa pubblica da un lato e alla relazione semestrale sull'attività svolta dall'altro (inserendo in particolare il riferimento ai “singoli interventi adottati” nell'ambito dei contenuti della relazione a consuntivo e non del programma, che per sua natura concerne le attività in atto o future), che in relazione alla data indicata per la presentazione dei due atti, tenuto conto che la presentazione del programma di attività – contrariamente a quanto stabilito dal testo – dovrebbe logicamente precedere e non seguire la presentazione della relazione sulle attività svolte;

all'articolo 5, comma 7 – che prevede che il Commissario straordinario, dopo aver fissato un termine entro il quale le amministrazioni devono raggiungere gli

obiettivi di razionalizzazione della spesa prefissati, possa esercitare poteri sostitutivi nei confronti dei vertici delle amministrazioni inadempienti *“nel rispetto dell’articolo 120 della Costituzione”* – si dovrebbe esplicitare che con tale ultima locuzione si intende limitare l’esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei soli organi inadempienti di Regioni, città metropolitane, province e comuni ».

Lino DUILIO, pur condividendo la proposta di parere formulata dalla relatrice, esprime talune perplessità in relazione a quanto rilevato nella premessa del parere (nel paragrafo che affronta le questioni attinenti all’efficacia temporale delle disposizioni) in ordine ad una possibile dissonanza delle disposizioni contenute all’articolo 14 del decreto-legge, che contengono un termine finale di efficacia piuttosto distanziato nel tempo, rispetto al requisito – sancito dall’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 – dell’immediata applicabilità delle misure disposte dal decreto-legge.

In proposito, segnala che la disposizione in oggetto, diversamente da altre per le quali, in precedenti occasioni, il Comitato ha lamentato la mancata rispondenza delle misure contenute in un decreto-legge al requisito dell’immediata applicabilità, non reca un termine iniziale, bensì un termine finale di efficacia: questo significa che alcuni effetti (ovviamente non quelli finali) si producono sin da subito. Da ciò discende che, semmai, nella fattispecie all’esame è la natura procedimentale della disposizione che dovrebbe essere censurata e, in ultima istanza, la natura procedimentale dell’intero decreto-legge (che, nel suo complesso, delinea infatti una procedura finalizzata all’avvio di un ciclo di revisione della spesa pubblica destinato comunque a dispiegarsi nel tempo).

Pertanto, ove non ci si intenda spingere sino al punto di mettere in discussione la conformità dell’intero decreto-legge ai requisiti che dovrebbero connotare la decretazione d’urgenza, sarebbe a suo avviso più corretto omettere ogni considerazioni in ordine alla mancata rispondenza di una

singola disposizione al requisito dell’immediata applicabilità, posto che, di fatto, la norma contenuta all’articolo 14 presenta connotati non dissimili da quelli dell’intero provvedimento.

Roberto ZACCARIA, nel condividere quanto osservato dall’onorevole Duilio, rileva, in primo luogo, che il termine contenuto all’articolo 14, essendo volto a fissare un limite di carattere temporale entro il quale le pubbliche amministrazioni devono conseguire un risultato nell’ambito del contenimento della spesa in campo energetico, secondo le procedure delineate dal decreto-legge, rappresenta, sostanzialmente, un termine finale di attività, che presuppone, evidentemente, che le amministrazioni si attivino sin da subito al fine di avviare una procedura che possa consentire loro di raggiungere l’obiettivo indicato nel decreto. Da questo punto di vista, pertanto, non può dirsi che la disposizione in oggetto abbia efficacia differita nel tempo. In secondo luogo, conviene anch’egli che, semmai, dovrebbe porsi in discussione la stessa idoneità dello strumento giuridico rappresentato dal decreto-legge a disciplinare una materia come quella in oggetto, e quindi lo stesso impianto del decreto-legge, nel cui ambito, l’articolo 14 del quale si discute, non rappresenta che un singolo aspetto.

Carolina LUSSANA, *presidente*, nel concordare anch’ella con la proposta di parere formulata dalla relatrice, ritiene pienamente condivisibile anche quanto osservato nella premessa in relazione alle disposizioni contenute all’articolo 14. Al riguardo, osserva infatti come la disposizione in questione abbia natura squisitamente ordinamentale, presupponendo peraltro, ai fini della relativa attuazione, anche un adempimento (l’espressione di indicazioni da parte dell’Agenzia del demanio) che si innesta nell’ambito della procedura preordinata al conseguimento di risparmi energetici da parte delle amministrazioni: la rispondenza delle misure in questione al requisito della « immediata applicabilità » appare, dunque, dubbia. Pe-

raltro, con riguardo a quanto constatato dai colleghi Duilio e Zaccaria, in relazione al fatto che il termine di 24 mesi fissato dalla norma avrebbe natura di termine finale e non iniziale di efficacia, comportando pertanto un obbligo di attivazione immediato in capo ai soggetti destinatari della norma stessa, osserva come nelle premesse della proposta di parere formulata dalla relatrice, si precisi espressamente che, in relazione alla disposizione contenuta all'articolo 14, la rispondenza delle misure disposte dal decreto, debba, appunto, essere valutata « *anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti* ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012 (C. 5263 – Governo).

(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, dopo aver dato brevemente conto dei contenuti del provvedimento, fa presente che, fatto salvo il piano della specificità e della omogeneità delle sue disposizioni, rispetto al quale non vi sono osservazioni da formulare, esso presenta molteplici e notevoli criticità soprattutto sotto il profilo dei rapporti con l'ordinamento vigente e con le fonti del diritto. Si vede altresì costretto a rilevare che, per quanto riguarda la tecnica di redazione del testo, il decreto all'esame rappresenta, a sua memoria, uno degli esempi maggiormente divergenti dai canoni di corretta scrittura degli atti normativi.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5263 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto i suoi 21 articoli recano un complesso di interventi finalizzati, da un lato, a fronteggiare lo stato di emergenza che ha interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo a seguito degli eventi sismici del maggio scorso, e, dall'altro, a favorire la ripresa delle attività produttive e l'avvio della ricostruzione. A tali ambiti materiali corrispondono i tre Capi nei quali il decreto-legge è opportunamente articolato; in particolare, il Capo I reca *“Interventi immediati per il superamento dell'emergenza”*, il Capo II reca invece un complesso di *“Interventi per la ripresa economica”*, mentre, il Capo III (*« Misure urgenti in materia di rifiuti e ambiente »*) reca misure finalizzate ad assicurare, pur in condizioni di emergenza, le procedure di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti provenienti dai crolli o dalle demolizioni di edifici;

sul piano dei rapporti con l'ordinamento vigente e con le altre fonti del diritto:

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento si caratterizza come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (a mero titolo esemplificativo, si segnalano l'articolo 3, comma 4, che prevede deroghe alle maggioranze qualificate previste dagli articoli 1120, 1121 e 1136, quinto comma, del codice civile ai fini dell'adozione delle delibere condominiali concernenti gli interventi di recupero degli immobili danneggiati dal sisma; l'articolo 3, comma 11, che dispone in deroga al titolo III del decreto legisla-

tivo n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, all'articolo 17, comma 9, si prevede una deroga all'intera parte II del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante "*Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)*"; in qualche caso, inoltre, si consente, in termini generici, di derogare alla normativa vigente (ad esempio, l'articolo 1, comma 4, che consente ai Presidenti delle regioni colpite dal sisma le "*deroghe alle disposizioni vigenti stabilite con delibera del Consiglio dei ministri*", l'articolo 5, comma 4, che consente l'adozione di ordinanze del Ministro dell'istruzione anche in deroga alle "*vigenti disposizioni normative*"; in altri casi, infine, si dettano discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (ad esempio, l'articolo 3, comma 5, che reca una disciplina "*nelle more*" e l'articolo 18, comma 4, che dispone la sospensione dei controlli programmati previsti per l'autorizzazione integrata ambientale per un periodo di dodici mesi);

risultano inoltre oggetto di deroga anche normative contenute in leggi regionali: si vedano, quanto alle deroghe puntuali alla normativa regionale, ad esempio, le disposizioni contenute all'articolo 3, comma 6, all'articolo 8, comma 14, e all'articolo 19, comma 2, ultimo periodo; quanto, invece, a deroghe generiche alla legislazione regionale, si vedano l'articolo 3, comma 11, che deroga alla normativa regionale di attuazione del decreto legislativo n. 152 del 2006, qualificando come perentori i termini per il rilascio della valutazione di impatto ambientale ovvero dell'autorizzazione integrata ambientale e l'articolo 17, comma 9, che contiene una deroga alla legislazione regionale in materia di gestione dei rifiuti; risultano altresì derogate discipline oggetto di fonti comunitarie: si vedano, in particolare, l'articolo 8, comma 10, che deroga esplicitamente ad una direttiva europea, e i commi

11 e 12 del medesimo articolo, che sembrano invece derogare implicitamente a regolamenti comunitari; tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto si interviene mediante una fonte di rango primario statale su ambiti materiali riservati, rispettivamente, alla fonte regionale ed a quella comunitaria;

il decreto-legge dispone altresì implicitamente in deroga al recentissimo decreto-legge n. 59 del 2012, in materia di riordino della protezione civile, attualmente all'esame della Camera in prima lettura; ciò si riscontra, in particolare:

all'articolo 1, comma 2, che, in difformità rispetto a quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992, come sostituito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2012 (che prevede che eventuali commissari delegati siano nominati dal Capo del Dipartimento della Protezione civile con proprio provvedimento), affida (*ex lege*) le funzioni di Commissari delegati ai Presidenti delle Regioni interessate dagli eventi sismici;

all'articolo 1, comma 3, che, laddove dispone la proroga dello stato di emergenza sino al 31 maggio 2013, deroga all'articolo 5, comma 1-*bis*, della legge n. 225 del 1992 (introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2012), sia in relazione alla durata del periodo di proroga – che risulta assai superiore rispetto a quello di quaranta giorni indicato nella succitata disposizione – sia, soprattutto, in relazione alla fonte del diritto con la quale viene disposta la proroga stessa (la fonte primaria piuttosto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri);

all'articolo 1, comma 4, che sembra conferire anche ai Presidenti delle Regioni, nell'espletamento delle funzioni di Commissari delegati, il potere di emanare ordinanze in deroga, che invece spetta, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 (come sostituito dall'arti-

colo 1 del decreto-legge n. 59 del 2012), al solo Capo del Dipartimento della Protezione civile;

il decreto-legge, ai fini dell'integrazione e dell'attuazione delle disposizioni da esso recate, delinea dei procedimenti del tutto peculiari – che si caratterizzano per la commistione di atti statali e atti regionali – preordinati, in alcuni casi, all'adozione di fonti atipiche del diritto: ad esempio, all'articolo 2, comma 2, prevede che la ripartizione del Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate avvenga sulla base di criteri individuati in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta dei Presidenti delle Regioni interessate dagli eventi sismici; all'articolo 2, comma 3, dispone, ai fini dell'alimentazione del Fondo in oggetto, un aumento dell'accisa sulla benzina (*ex lege*), prevedendo comunque che *“la misura dell'aumento, pari a 2 centesimi a litro, è disposta con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane”*; all'articolo 3, comma 1, prevede che i Presidenti delle Regioni colpite dagli eventi sismici, d'intesa tra loro, stabiliscano con propri provvedimenti adottati in coerenza con i criteri stabiliti nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 2 (recante ripartizione del Fondo), modalità e criteri per la concessione di contributi in favore delle popolazioni colpite dal sisma, i quali vengono infine concessi con provvedimenti dei sindaci e dei Presidenti delle province; analoga procedura è delineata all'articolo 4, comma 1, ai fini della predisposizione di un piano per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati e per la ripresa delle attività delle pubbliche amministrazioni; all'articolo 17, comma 4, che reca un elenco dettagliato delle discariche presso le quali possono essere conferiti i materiali derivanti dal crollo degli edifici causato dagli eventi sismici del maggio 2012, prevede che il suddetto elenco – contenuto, quindi, in una fonte primaria statale – possa essere integrato mediante decreto del Presidente della Giunta regionale;

il provvedimento, all'articolo 2, comma 5, affida inoltre ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disporre le necessarie riduzioni di spesa nel bilancio dello Stato e di individuare le conseguenti modifiche negli obiettivi del patto di stabilità interno, affidando conseguentemente ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare disposizioni di rango legislativo; analogamente, all'articolo 7, comma 1, affida ad un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle deroghe al patto di stabilità interno necessarie al fine di evitare che si determinino effetti negativi sull'indebitamento netto per i comuni delle regioni colpite dal sisma; all'articolo 11, comma 1, demanda invece ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze l'individuazione dei criteri di ripartizione e le modalità di assegnazione dei contributi in favore delle imprese danneggiate dagli eventi sismici;

in relazione a tutte le disposizioni citate che affidano compiti attuativi a fonti atipiche del diritto, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali); mentre, a proposito dei decreti di natura non regolamentare, 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 (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinita natura giuridica”* e che, recentemente, 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”*;

quanto, invece, alle disposizioni succitate che assegnano a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di modificare fonti primarie del diritto, si ricorda che si tratta di una procedura che non appare coerente con il sistema delle fonti e che, in particolare, risulta difforme rispetto alla tecnica della delegificazione prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

sempre in relazione ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, si segnala che il provvedimento, all'articolo 3, comma 2, e all'articolo 8, comma 1, integra il contenuto di fonti secondarie (si tratta, rispettivamente, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2011 e del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° giugno 2012) e, all'articolo 3, comma 7, riproduce, pressoché testualmente, il contenuto dell'ordinanza di protezione civile n. 2 del 2 giugno 2012;

il decreto-legge reca disposizioni delle quali appare dubbia o incerta la portata normativa; in proposito, si segnalano, a titolo meramente esemplificativo:

il già citato articolo 2, comma 3, che, laddove demanda al direttore dell'Agenzia delle dogane il compito di disporre con proprio provvedimento l'aumento dell'accisa della benzina, introduce un adempimento del quale non appare chiara la portata dispositiva, tenuto conto

che l'aumento dell'accisa è già disposto dal decreto-legge nella misura di due centesimi per litro;

l'articolo 3, comma 10, ove l'espressione: *“In analogia a quanto disposto in occasione di precedenti eventi sismici”* risulta meramente descrittiva;

l'articolo 4, comma 3, che, laddove precisa che alle Regioni colpite dal sisma *“può essere riconosciuta priorità nell'utilizzo delle risorse disponibili nel bilancio statale (...)”*, reca una norma che, come formulata, appare priva di portata precettiva e incompleta, in quanto manca l'indicazione dello strumento giuridico che si intende adottare;

l'articolo 4, comma 4, che, laddove recita: *“I programmi finanziati con fondi statali o con il contributo dello Stato a favore delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto possono essere riprogrammati nell'ambito delle originarie tipologie di intervento (...)”*, reca una disposizione di incerta portata applicativa;

l'articolo 6, comma 1, che, accanto ad una specifica indicazione dei procedimenti civili e amministrativi sottratti alla sospensione *ex lege*, contiene una clausola generale nella quale si prevede che la sospensione non operi in presenza *“in genere delle cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti”*, recando una previsione di dubbia portata normativa, tenuto conto che, quanto meno nei procedimenti civili, la sospensione in sé è suscettibile di recare pregiudizio all'attore;

l'articolo 6, comma 2, che prevede una sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto del procedimento che *“chiunque debba svolgere”* negli uffici giudiziari aventi sede nei comuni colpiti dal terremoto, senza chiarire a quale soggetto intenda riferirsi con il termine *“chiunque”*;

l'articolo 8, comma 1, che, recando una disposizione priva della preposizione principale, contiene un evidente refuso che ne rende difficile il discernimento della

portata applicativa; al contempo, non risulta chiaro se, mediante la disposizione in questione, si intenda o meno integrare il contenuto del decreto ministeriale 1° giugno 2012, che già dispone il differimento di alcuni termini in materia tributaria;

l'articolo 8, comma 15, ove non appare invece chiara la portata normativa del riferimento alla *“generale applicazione del procedimento di deposito del progetto esecutivo riguardante le strutture”*;

l'articolo 9, comma 1, che, laddove prevede il generale differimento dei termini in favore degli enti locali per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2012, non precisa che tale disposizione opera solo nei confronti degli enti locali colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012, provocando dei dubbi interpretativi;

l'articolo 16, il comma 1, che reca una disposizione meramente ricognitiva in relazione alla promozione turistica delle zone colpite dal sisma, la quale si giustifica solo in quanto il successivo comma 2 prevede l'affidamento di tali compiti di informazione ad *“un operatore, anche internazionale, specializzato in materia di comunicazione per la corretta informazione di viaggiatori ed operatori turistici internazionali”*;

l'articolo 17, comma 6, che, laddove prevede che i rifiuti siano raccolti *“anche dai soggetti incaricati dalle pubbliche Amministrazioni”*, introduce una norma – che sembrerebbe opportuno espungere – che viene ripetuta anche al periodo successivo, dove, tuttavia, risulta formulata in termini più chiari;

l'articolo 17, comma 12, laddove l'espressione *“in deroga alla eventuale definizione dei bacini di provenienza dei rifiuti urbani medesimi”* appare di incerta portata normativa,

l'articolo 17, comma 16, laddove la disposizione in base alla quale *“Le aziende unità sanitarie locali assicurano la vigilanza per gli aspetti connessi alla sicurezza dei lavoratori.”*, appare priva di portata

normativa, in quanto già l'ordinamento vigente assegna alle AUSL tali attribuzioni;

l'articolo 18, laddove non appare chiara la portata applicativa dei differimenti, delle sospensioni e delle proroghe di termini in materia di autorizzazioni che vengono disposte, in quanto, mentre i commi 2 e 3 si riferiscono alle sole attività soggette ad AIA (quelle cioè individuate all'Allegato 8 [rectius, VIII], del decreto legislativo n. 152 del 2006), il comma 4 sembra applicarsi a tutte le attività, mentre il comma 5 specifica che *“Le proroghe dei termini e le sospensioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si applicano anche alle autorizzazioni ambientali previste dalla normativa vigente per le attività non soggette ad AIA (ovvero non incluse nel D. Lgs. 152/2006, Allegato 8)”*;

sul piano della tecnica di redazione del testo e della corretta formulazione di singole disposizioni:

il decreto-legge reca numerose disposizioni che contengono richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa, per le quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnalano: l'articolo 4, comma 5, che dispone che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, i comuni predispongano i piani di emergenza di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, oppure, nel caso siano stati già adottati, li aggiornino, senza richiamare compiutamente la disposizione contenuta nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che attribuisce ai comuni funzioni relative alla predisposizione di piani comunali di emergenza (si tratta dell'articolo 108, comma 1, lettera c); l'articolo 5, comma 1, che contiene un riferimento all'articolo 7-bis del *“decreto-legge 1 settembre 2008, n. 169, convertito dalla legge 30 ottobre 2008”*, in luogo di quello, corretto, al decreto-legge n. 137 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 30 ottobre 2008; l'articolo 5, comma 2,

che prevede che le regioni nel cui territorio si trovano le aree interessate dai sismi del 20 e 29 maggio siano autorizzate a modificare i piani di edilizia scolastica *“eventualmente predisposti sulla base della previgente normativa di settore”*, senza precisare a quale normativa vigente (e non *“previgente”*) ci si intenda riferire; l'articolo 6, comma 6, che, nel disporre sospensioni dei termini nel procedimento di esecuzione e nel procedimento di sorveglianza, stabilisce che si osservano le disposizioni di cui all'articolo 240-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, senza richiamare la fonte normativa che contiene tali norme (si tratta del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271); l'articolo 8, comma 1, n. 9), che stabilisce che è sospeso fino al 30 settembre 2012 il pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere *“[...] erogati dalle banche, nonché dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”*, reca un riferimento normativo impreciso, in quanto è il solo articolo 106 a recare disposizioni in materia di iscrizione degli intermediari negli *“albi”* (e non negli elenchi, come recita invece il testo); l'articolo 8, comma 6, che fa riferimento alla *“causa di forza maggiore ai sensi dell'articolo 1218”* senza specificare che si tratta dell'articolo 1218 del codice civile; l'articolo 18, che, ai commi 2, 3 e 5, al fine di individuare le attività soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), richiama l'*“allegato 8”* al decreto legislativo n. 152 del 2006 in luogo dell'allegato VIII;

sempre in relazione ai richiami normativi, il provvedimento contiene numerosi riferimenti ad atti normativi nei quali la tipologia dell'atto viene abbreviata ovvero risulta generica ovvero manca la data di pubblicazione nella *“Gazzetta Ufficiale”* degli atti non numerati (prescritta dal paragrafo 12 della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi). A titolo esemplificativo: all'articolo 3, commi 7 e 11, all'articolo 8, comma 8, all'articolo 17,

commi 1, 2 e 9, all'articolo 18, commi 1, 2, 3 e 5, e all'articolo 19, commi 1 e 2, gli atti vengono indicati in forma abbreviata; all'articolo 3, comma 7, all'articolo 5, comma 11, all'articolo 8, comma 8 e all'articolo 17, comma 2, si richiamano decreti ministeriali, senza indicare né i Ministri che li hanno emanati, né la data di pubblicazione in *“Gazzetta Ufficiale”*; all'articolo 8, comma 1, si fa riferimento alla *“legge 2000, n. 212”*, senza indicare per esteso la data di emanazione (27 luglio); infine, all'articolo 16, comma 1, si richiama (indicandolo con la sigla: DPCM) il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 dicembre 2011, senza indicarne la data di pubblicazione;

il provvedimento reca alcune formule che si *“auto qualificano”*: ad esempio, all'articolo 2, comma 2, si precisa che la proposta di riparto del Fondo si basa su *“criteri oggettivi”*, mentre, al comma 7 del medesimo articolo 2, si fa riferimento a condizioni di sicurezza *“adeguate”*;

in termini più generali, il provvedimento reca espressioni poco chiare, imprecise o incomplete; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 4, comma 2, che, al primo periodo, stabilisce che gli interventi di cui al comma 1 del medesimo articolo (realizzazione degli interventi urgenti per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati dal sisma) sono realizzati dai Presidenti delle regioni di cui all'articolo 1, comma 2, mentre, all'ultimo periodo, dispone che nell'ambito del medesimo piano di interventi urgenti, *“si provvede secondo le modalità stabilite d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, d'intesa con il Presidente della regione interessata”*; al riguardo, non risulta quindi chiaro quale sia il soggetto incaricato di provvedere alle esigenze individuate dall'articolo 4, comma 2: se, come sembrerebbe dal testo, il soggetto competente è il Presidente della regione, andrebbe infatti soppresso il riferimento all'intesa con quest'ultimo; ciò si riscontra, altresì, all'articolo 8, comma 1, n. 9), che, laddove dispone la sospensione del pagamento di canoni per contratti di locazione finanzia-

ria aventi ad oggetto edifici distrutti o divenuti inagibili o “beni immobili” strumentali alle attività svolte nei medesimi edifici, contiene un evidente refuso;

il decreto-legge, in numerose disposizioni ricorre all'uso di sigle non precedute dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci intende riferire, ancorché la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 14, lettera *b*), raccomandi di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso; in relazione alla suddetta circostanza, si segnalano, a titolo esemplificativo, l'articolo 3, comma 5, che si riferisce alle schede AeDES (Scheda di rilevamento danno, pronto intervento ed agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-sisma); l'articolo 12, comma 3, che richiama il FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca); l'articolo 17, comma 7, che si riferisce al FIR (Fondo di investimento regionale) e ai Raee (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche); l'articolo 17, comma 9, che fa riferimento all'ARPA (Agenzia ambientale della Regione) e all'A.I.A. (Autorizzazione Integrata Ambientale); l'articolo 19, comma 2, che fa riferimento alla procedura di VIA (Valutazione Impatto Ambientale), al SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) e al Comando Provinciale VVF (Vigili del Fuoco), nonché all'ATERSIR (Agenzia territoriale per i servizi idrici e i rifiuti);

in relazione, infine, alla struttura del testo, il provvedimento, all'articolo 17, commi 2 e 4, si articola in capoversi non contrassegnati da lettere, in difformità quindi rispetto a quanto disposto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 7, lettera *e*);

sul piano del coordinamento interno del testo:

il decreto-legge si riferisce agli eventi sismici che hanno interessato le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, utilizzando formulazioni, espressioni e riferimenti variegati, anche nel-

l'ambito di uno stesso articolo, che sembrerebbe invece necessario uniformare, facendo riferimento in modo univoco alle date degli eventi sismici a fronte dei quali si interviene; in proposito, si rileva infatti che nel titolo ed in numerose disposizioni (per esempio: articolo 1, commi 1 e 4; articolo 3, commi 1 e 5; articolo 8, comma 3; articolo 13) si fa riferimento agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012; nel preambolo ci si limita a richiamare gli eventi sismici “che hanno colpito il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Reggio Emilia, Mantova e Rovigo”; l'articolo 2, comma 1 e l'articolo 17, comma 17, si riferiscono al “sisma del 20-29 maggio 2012”; l'articolo 3, comma 7, si riferisce ai “fenomeni sismici iniziati il 20 maggio 2012”; l'articolo 8, comma 7, richiama soltanto il “sisma del 20 maggio 2012”; l'articolo 8, comma 15, fa riferimento agli “eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e successivi”; l'articolo 12, comma 1, si riferisce al “sisma del maggio 2012”; la rubrica dell'articolo 13 richiama gli “eventi sismici del maggio 2012”; infine, l'articolo 17, comma 1, fa riferimento agli “eventi sismici del 20 maggio 2012 e dei giorni seguenti”;

ulteriori difetti di coordinamento interno al testo si rinvencono, altresì, nell'ambito dell'articolo 3, comma 1, che attribuisce ai Presidenti delle Regioni di cui all'articolo 1, comma 2, la facoltà di concedere, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate, contributi per “la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili di edilizia abitativa, ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati” (lettera *a*)) e contributi per i beni mobili danneggiati destinati ad “attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali e di servizi ivi comprese quelle relative agli enti non commerciali e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico” (lettera *b*)), risultando pertanto necessario coordinare le due lettere, al fine di specificare se nell'espressione immobili “ad uso produttivo” si intenda ricomprendere le

medesime tipologie di attività elencate nella lettera *b*); all'articolo 8, sono invece presenti due distinti richiami (che sembrerebbe invece opportuno ricondurre ad un unico richiamo) alla causa di forza maggiore di cui all'articolo 1218 del codice civile, cui fanno riferimento sia il comma 1, n. 9), sia il comma 6; infine, si rinvencono più disposizioni in materia di delocalizzazione delle attività produttive, presenti sia nell'articolo 3, commi 11 e 12, sia nell'articolo 19, che sembrerebbe invece opportuno collocare in un unico contesto;

inoltre, per un evidente errore materiale, in più punti, il decreto-legge si riferisce al *“presente decreto”*, denominandolo *“la presente ordinanza”*: si vedano, sul punto, e a titolo esemplificativo, l'articolo 17, comma 4 e l'articolo 18, commi 2, 3 e 4;

da ultimo, il decreto-legge contiene dei richiami normativi interni che appaiono inesatti: ad esempio, l'articolo 6, comma 9, facendo riferimento al rinvio dei processi in corso, richiama impropriamente il comma 6, lettera *b*), in luogo del comma 7; mentre, l'articolo 8, comma 2, secondo periodo, richiama il *“precedente comma”* in luogo del *“precedente periodo”*; l'articolo 8, comma 13; l'articolo 17, commi 1, 4, 6, 10, 11 e 12 e l'articolo 19, comma 1, invece, nel richiamare quanto previsto da altri commi, contengono un riferimento ai *“punti”* piuttosto che ai commi;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre è corredato della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 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:

in relazione alle norme indicate in premessa, che introducono discipline derogatorie di normative oggetto di fonti del diritto regionali ed europee, sia verificata la congruità delle norme in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

sia altresì valutata la congruità con il sistema delle fonti del diritto delle disposizioni indicate in premessa che affidano compiti attuativi a fonti atipiche del diritto, che affidano a fonti secondarie il compito di modificare norme primarie in difformità rispetto alla tecnica della delegificazione delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, ovvero che integrano il contenuto di fonti secondarie del diritto;

sia inoltre chiarita la portata normativa delle disposizioni, indicate in premessa, che appaiono di dubbia o incerta portata applicativa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si ponga riparo ai difetti di coordinamento interno al testo indicati in premessa, procedendo, in particolare, ad uniformare, mediante un univoco riferimento alle date degli eventi sismici a fronte dei quali si interviene, i variegati riferimenti presenti nel testo agli eventi sismici che hanno interessato le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia;

si proceda a sostituire, ovunque ricorra, il riferimento alla *“presente ordinanza”*, con quello al *« presente decreto-legge »*;

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi generici, errati o imprecisi, si provveda a specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio ».

Roberto ZACCARIA, si chiede se la parte precettiva del parere, formulata in termini estremamente sintetici, sia compiutamente coerente con la parte premisiva, la quale invece individua in modo accurato e analitico gli aspetti critici di un provvedimento che, anche a suo parere, non rappresenta un buon esempio di scrittura delle leggi. Intuisce peraltro le ragioni che hanno portato il relatore ad una siffatta impostazione, che evidentemente consegue alla necessità di tenere conto, anche nel contesto parlamentare, della grave situazione emergenziale alla quale il decreto cerca di fornire una risposta in tempi rapidi. Senza voler stravolgere l'impostazione seguita dal collega Gibiino, propone pertanto di apportare un'integrazione al parere, al fine di esplicitare l'intendimento del Comitato, evidenziando che la parte dispositiva si limita a richiamare *per relationem* gli innumerevoli aspetti di criticità che vengono analiticamente indicati nella premessa del parere, ai quali occorre invece fare riferimento ai fini della presentazione di emendamenti presso la Commissione competente in sede referente.

Lino DUILIO, rileva come i testi sottoposti all'esame del Comitato evidenzino un netto e costante peggioramento per quanto riguarda la loro tecnica redazionale. Nessuna situazione emergenziale può a suo avviso giustificare il mancato rispetto da parte del legislatore delle più elementari regole e vincoli che presiedono all'esercizio della funzione legislativa. Anche al fine di non preconstituire pericolosi precedenti, esprime perciò perplessità sulla idoneità della proposta di integrazione suggerita dal collega Zaccaria a conseguire l'effetto voluto, che a suo avviso potrebbe essere realizzato solo con indicazioni analitiche espresse in forma di puntuali condizioni e osservazioni.

Carolina LUSSANA, *presidente*, sottolinea come debba darsi atto al relatore di aver analiticamente evidenziato nelle premesse i molteplici aspetti problematici del decreto in esame, richiamati con formula

sintetica nelle sei condizioni del dispositivo, ricorda che in occasione dell'esame del decreto-legge n. 225 del 2010 – provvedimento assimilabile a quello odierno sotto il profilo della sua criticità – il Comitato ritenne addirittura di non poter sussumere in singole condizioni od osservazioni i numerosi rilievi formulati nelle articolate premesse del parere, preferendo rivolgere un generale invito alle Commissioni di merito a tener conto dei rilievi formulati.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, nel condividere e fare propria la proposta del collega Zaccaria, reputa al contempo che neppure le perplessità provenienti dall'onorevole Duilio possano essere tralasciate. Sussiste infatti il pericolo che l'organo referente, totalmente assorbito dalle questioni di merito, non ponga nella giusta considerazione i rilievi espressi dal Comitato su un provvedimento di estrema delicatezza, considerato anche l'orizzonte temporale su cui estenderà i suoi effetti direttamente o indirettamente mediante la conseguente disciplina applicativa che lo accompagnerà. Dichiarandosi pertanto disponibile ad integrare il parere nel senso indicato dall'onorevole Zaccaria, nonché ad accentuare la portata precettiva della parte dispositiva, formula la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5263 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto i suoi 21 articoli recano un complesso di interventi finalizzati, da un lato, a fronteggiare lo stato di emergenza che ha interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo a seguito degli eventi sismici del maggio scorso, e, dall'altro, a favorire la ripresa delle attività produttive e l'avvio della ricostruzione. A tali ambiti

materiali corrispondono i tre Capi nei quali il decreto-legge è opportunamente articolato; in particolare, il Capo I reca *“Interventi immediati per il superamento dell'emergenza”*, il Capo II reca invece un complesso di *“Interventi per la ripresa economica”*, mentre il Capo III (*“Misure urgenti in materia di rifiuti e ambiente”*) reca misure finalizzate ad assicurare, pur in condizioni di emergenza, le procedure di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti provenienti dai crolli o dalle demolizioni di edifici;

sul piano dei rapporti con l'ordinamento vigente e con le altre fonti del diritto:

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, la disciplina recata dal provvedimento si configura come ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (a mero titolo esemplificativo, si segnalano l'articolo 3, comma 4, che prevede deroghe alle maggioranze qualificate previste dagli articoli 1120, 1121 e 1136, quinto comma, del codice civile ai fini dell'adozione delle delibere condominiali concernenti gli interventi di recupero degli immobili danneggiati dal sisma; l'articolo 3, comma 11, che dispone in deroga al titolo III del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, all'articolo 17, comma 9, si prevede una deroga all'intera parte II del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante *“Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)”*); in qualche caso, inoltre, si consente, in termini generici, di derogare alla normativa vigente (ad esempio, l'articolo 1, comma 4, che consente ai Presidenti delle Regioni colpite dal sisma le *“deroghe alle disposizioni vigenti stabilite con delibera del Consiglio dei ministri”*, l'articolo 5, comma 4, che consente l'adozione di ordinanze del Ministro dell'istruzione anche in deroga alle *“vigenti disposizioni normative”*); in altri casi, infine, si dettano

discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (ad esempio, l'articolo 3, comma 5, che reca una disciplina *“nelle more”* e l'articolo 18, comma 4, che dispone la sospensione dei controlli programmati previsti per l'autorizzazione integrata ambientale per un periodo di dodici mesi);

risultano, inoltre, oggetto di deroga anche normative contenute in leggi regionali: si vedano, quanto alle deroghe puntuali alla normativa regionale, ad esempio, le disposizioni contenute all'articolo 3, comma 6, all'articolo 8, comma 14, e all'articolo 19, comma 2, ultimo periodo; quanto, invece, a deroghe generiche alla legislazione regionale, si vedano l'articolo 3, comma 11, che deroga alla normativa regionale di attuazione del decreto legislativo n. 152 del 2006, qualificando come perentori i termini per il rilascio della valutazione di impatto ambientale ovvero dell'autorizzazione integrata ambientale e l'articolo 17, comma 9, che contiene una deroga alla legislazione regionale in materia di gestione dei rifiuti; risultano altresì derogate discipline oggetto di fonti comunitarie: si vedano, in particolare, l'articolo 8, comma 10, che deroga esplicitamente ad una direttiva europea, e i commi 11 e 12 del medesimo articolo, che sembrano invece derogare implicitamente a regolamenti comunitari; tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto si interviene mediante una fonte di rango primario statale su ambiti materiali riservati, rispettivamente, alla fonte regionale ed a quella comunitaria;

il decreto-legge dispone altresì implicitamente in deroga al recentissimo decreto-legge n. 59 del 2012, in materia di riordino della protezione civile, attualmente all'esame della Camera in prima lettura; ciò si riscontra, in particolare:

all'articolo 1, comma 2, che, in difformità rispetto a quanto previsto dal-

l'articolo 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992, come sostituito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2012 (che prevede che eventuali commissari delegati siano nominati dal Capo del Dipartimento della Protezione civile con proprio provvedimento), affida (*ex lege*) le funzioni di Commissari delegati ai Presidenti delle Regioni interessate dagli eventi sismici;

all'articolo 1, comma 3, che, laddove dispone la proroga dello stato di emergenza sino al 31 maggio 2013, deroga all'articolo 5, comma 1-*bis*, della legge n. 225 del 1992 (introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2012), sia in relazione alla durata del periodo di proroga – che risulta assai superiore rispetto a quello di quaranta giorni indicato nella succitata disposizione – sia, soprattutto, in relazione alla fonte del diritto con la quale viene disposta la proroga stessa (la fonte primaria piuttosto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri);

all'articolo 1, comma 4, che sembra conferire anche ai Presidenti delle Regioni, nell'espletamento delle funzioni di Commissari delegati, il potere di emanare ordinanze in deroga, potere che invece spetta, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 (come sostituito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2012), al solo Capo del Dipartimento della Protezione civile;

il decreto-legge, ai fini dell'integrazione e dell'attuazione delle disposizioni da esso recate, delinea procedimenti del tutto peculiari – che si caratterizzano per la commistione di atti statali e atti regionali – preordinati, in alcuni casi, all'adozione di fonti atipiche del diritto: ad esempio, all'articolo 2, comma 2, prevede che la ripartizione del Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate avvenga sulla base di criteri individuati in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta dei Presidenti delle Regioni interessate dagli eventi sismici; all'articolo 2, comma 3, dispone, ai fini dell'alimentazione del Fondo in oggetto, un aumento dell'accisa

sulla benzina (*ex lege*), prevedendo comunque che “la misura dell'aumento, pari a 2 centesimi a litro, è disposta con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane”; all'articolo 3, comma 1, prevede che i Presidenti delle Regioni colpite dagli eventi sismici, d'intesa tra loro, stabiliscano con propri provvedimenti adottati in coerenza con i criteri stabiliti nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 2 (recante ripartizione del Fondo), modalità e criteri per la concessione di contributi in favore delle popolazioni colpite dal sisma, i quali vengono infine concessi con provvedimenti dei sindaci e dei Presidenti delle province; analoga procedura è delineata all'articolo 4, comma 1, ai fini della predisposizione di un piano per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati e per la ripresa delle attività delle pubbliche amministrazioni; all'articolo 17, comma 4, che reca un elenco dettagliato delle discariche presso le quali possono essere conferiti i materiali derivanti dal crollo degli edifici causato dagli eventi sismici del maggio 2012, prevede che il suddetto elenco – contenuto, quindi, in una fonte primaria statale – possa essere integrato mediante decreto del Presidente della Giunta regionale;

il provvedimento, all'articolo 2, comma 5, affida inoltre ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disporre le necessarie riduzioni di spesa nel bilancio dello Stato e di individuare le conseguenti modifiche negli obiettivi del patto di stabilità interno, affidando conseguentemente ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare disposizioni di rango legislativo; analogamente, all'articolo 7, comma 1, affida ad un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle deroghe al patto di stabilità interno necessarie al fine di evitare che si determinino effetti negativi sull'indebitamento netto per i comuni delle regioni colpite dal sisma; all'articolo

11, comma 1, demanda invece ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze l'individuazione dei criteri di ripartizione e le modalità di assegnazione dei contributi in favore delle imprese danneggiate dagli eventi sismici;

in relazione a tutte le disposizioni citate che affidano compiti attuativi a fonti atipiche del diritto, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali); mentre, a proposito dei decreti di natura non regolamentare, 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 (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”* e che, recentemente, 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”*;

quanto, invece, alle disposizioni succitate che assegnano a decreti del Presi-

dente del Consiglio dei ministri il compito di modificare fonti primarie del diritto, si ricorda che si tratta di una procedura che non appare coerente con il sistema delle fonti e che, in particolare, risulta difforme rispetto alla tecnica della delegificazione prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, non offrendo le medesime garanzie individuate da tale procedura;

sempre in relazione ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, si segnala che il provvedimento, all'articolo 3, comma 2, e all'articolo 8, comma 1, integra il contenuto di fonti secondarie (si tratta, rispettivamente, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2011 e del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° giugno 2012) e, all'articolo 3, comma 7, riproduce, pressoché testualmente, il contenuto dell'ordinanza di protezione civile n. 2 del 2 giugno 2012;

il decreto-legge reca disposizioni delle quali appare dubbia o incerta la portata normativa; in proposito, si segnalano, a titolo meramente esemplificativo:

il già citato articolo 2, comma 3, che, laddove demanda al direttore dell'Agenzia delle dogane il compito di disporre con proprio provvedimento l'aumento dell'accisa della benzina, introduce un adempimento del quale non appare chiara la portata dispositiva, tenuto conto che l'aumento dell'accisa è già disposto dal decreto-legge nella misura di due centesimi per litro;

l'articolo 3, comma 10, ove l'espressione: *“In analogia a quanto disposto in occasione di precedenti eventi sismici”* risulta meramente descrittiva;

l'articolo 4, comma 3, che, laddove precisa che alle Regioni colpite dal sisma *“può essere riconosciuta priorità nell'utilizzo delle risorse disponibili nel bilancio statale (...)”*, reca una norma che, come formulata, appare priva di portata precettiva e incompleta, in quanto manca l'indicazione dello strumento giuridico che si intende adottare;

l'articolo 4, comma 4, che, laddove recita: *“I programmi finanziati con fondi statali o con il contributo dello Stato a favore delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto possono essere riprogrammati nell'ambito delle originarie tipologie di intervento (...)”*, reca una disposizione di incerta portata applicativa;

l'articolo 6, comma 1, che, accanto ad una specifica indicazione dei procedimenti civili e amministrativi sottratti alla sospensione *ex lege*, contiene una clausola generale nella quale si prevede che la sospensione non operi in presenza *“in genere delle cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti”*, recando una previsione di dubbia portata normativa, tenuto conto che, quanto meno nei procedimenti civili, la sospensione in sé è suscettibile di recare pregiudizio all'attore;

l'articolo 6, comma 2, che prevede una sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto del procedimento che *“chiunque debba svolgere”* negli uffici giudiziari aventi sede nei comuni colpiti dal terremoto, senza chiarire a quale soggetto intenda riferirsi con il termine *“chiunque”*;

l'articolo 8, comma 1, che, recando un disposizione priva della preposizione principale, contiene un evidente refuso che ne rende difficile il discernimento della portata applicativa; al contempo, non risulta chiaro se, mediante la disposizione in questione, si intenda o meno integrare il contenuto del decreto ministeriale 1° giugno 2012, che già dispone il differimento di alcuni termini in materia tributaria;

l'articolo 8, comma 15, ove non appare invece chiara la portata normativa del riferimento alla *“generale applicazione del procedimento di deposito del progetto esecutivo riguardante le strutture”*;

l'articolo 9, comma 1, che, laddove prevede il generale differimento dei termini in favore degli enti locali per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2012, non precisa che tale

disposizione opera solo nei confronti degli enti locali colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012, provocando dei dubbi interpretativi;

l'articolo 16, il comma 1, che reca una disposizione meramente ricognitiva in relazione alla promozione turistica delle zone colpite dal sisma, la quale si giustifica solo in quanto il successivo comma 2 prevede l'affidamento di tali compiti di informazione ad *“un operatore, anche internazionale, specializzato in materia di comunicazione per la corretta informazione di viaggiatori ed operatori turistici internazionali”*;

l'articolo 17, comma 6, che, laddove prevede che i rifiuti siano raccolti *“anche dai soggetti incaricati dalle pubbliche Amministrazioni”*, introduce una norma – che sembrerebbe opportuno espungere – ripetuta anche al periodo successivo, dove, tuttavia, risulta formulata in termini più chiari;

l'articolo 17, comma 12, laddove l'espressione *“in deroga alla eventuale definizione dei bacini di provenienza dei rifiuti urbani medesimi”* appare di incerta portata normativa,

l'articolo 17, comma 16, laddove la disposizione in base alla quale *“Le aziende unità sanitarie locali assicurano la vigilanza per gli aspetti connessi alla sicurezza dei lavoratori.”*, appare priva di portata normativa, in quanto già l'ordinamento vigente assegna alle AUSL tali attribuzioni;

l'articolo 18, laddove non appare chiara la portata applicativa dei differimenti, delle sospensioni e delle proroghe di termini in materia di autorizzazioni che vengono disposte, in quanto, mentre i commi 2 e 3 si riferiscono alle sole attività soggette ad AIA (quelle cioè individuate all'Allegato 8 [*rectius*, VIII], del decreto legislativo n. 152 del 2006), il comma 4 sembra applicarsi a tutte le attività, mentre il comma 5 specifica che *“Le proroghe dei termini e le sospensioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si applicano anche alle autorizzazioni ambientali previste dalla normativa*

vigente per le attività non soggette ad AIA (ovvero non incluse nel D. Lgs. 152/2006, Allegato 8)”;

sul piano della tecnica di redazione del testo e della corretta formulazione di singole disposizioni:

il decreto-legge reca numerose disposizioni che contengono richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa, per le quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnalano: l'articolo 4, comma 5, che dispone che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, i comuni predispongano i piani di emergenza di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, oppure, nel caso siano stati già adottati, li aggiornino, senza richiamare compiutamente la disposizione contenuta nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che attribuisce ai comuni funzioni relative alla predisposizione di piani comunali di emergenza (si tratta dell'articolo 108, comma 1, lettera c); l'articolo 5, comma 1, che contiene un riferimento all'articolo 7-bis del “decreto-legge 1° settembre 2008, n. 169, convertito dalla legge 30 ottobre 2008”, in luogo di quello, corretto, al decreto-legge n. 137 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 30 ottobre 2008; l'articolo 5, comma 2, che prevede che le regioni nel cui territorio si trovano le aree interessate dai sismi del 20 e 29 maggio siano autorizzate a modificare i piani di edilizia scolastica “eventualmente predisposti sulla base della previgente normativa di settore”, senza precisare a quale normativa vigente (e non “previgente”) ci si intenda riferire; l'articolo 6, comma 6, che, nel disporre sospensioni dei termini nel procedimento di esecuzione e nel procedimento di sorveglianza, stabilisce che si osservano le disposizioni di cui all'articolo 240-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, senza richiamare la fonte normativa che contiene tali norme (si tratta del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271); l'articolo 8, comma 1, n. 9), che

stabilisce che è sospeso fino al 30 settembre 2012 il pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere “[...] erogati dalle banche, nonché dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”, reca un riferimento normativo impreciso, in quanto è il solo articolo 106 a recare disposizioni in materia di iscrizione degli intermediari negli “albi” (e non negli elenchi, come recita invece il testo); l'articolo 8, comma 6, che fa riferimento alla “causa di forza maggiore ai sensi dell'articolo 1218” senza specificare che si tratta dell'articolo 1218 del codice civile; l'articolo 18, che, ai commi 2, 3 e 5, al fine di individuare le attività soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), richiama l’“allegato 8” al decreto legislativo n. 152 del 2006 in luogo dell'allegato VIII;

sempre in relazione ai richiami normativi, il provvedimento contiene numerosi riferimenti ad atti normativi nei quali la tipologia dell'atto viene abbreviata ovvero risulta generica ovvero manca la data di pubblicazione nella “Gazzetta Ufficiale” degli atti non numerati (prescritta dal paragrafo 12 della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi). A titolo esemplificativo: all'articolo 3, commi 7 e 11, all'articolo 8, comma 8, all'articolo 17, commi 1, 2 e 9, all'articolo 18, commi 1, 2, 3 e 5, e all'articolo 19, commi 1 e 2, gli atti vengono indicati in forma abbreviata; all'articolo 3, comma 7, all'articolo 5, comma 11, all'articolo 8, comma 8 e all'articolo 17, comma 2, si richiamano decreti ministeriali, senza indicare né i Ministri che li hanno emanati, né la data di pubblicazione in “Gazzetta Ufficiale”; all'articolo 8, comma 1, si fa riferimento alla “legge 2000, n. 212”, senza indicare per esteso la data di emanazione (27 luglio); infine, all'articolo 16, comma 1, si richiama (indicandolo con la sigla: DPCM) il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 dicembre 2011, senza indicarne la data di pubblicazione;

il provvedimento reca alcune formule che si “auto qualificano”: ad esempio,

all'articolo 2, comma 2, si precisa che la proposta di riparto del Fondo si basa su "criteri oggettivi", mentre, al comma 7 del medesimo articolo 2, si fa riferimento a condizioni di sicurezza "adeguate";

in termini più generali, il provvedimento reca espressioni poco chiare, imprecise o incomplete; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 4, comma 2, che, al primo periodo, stabilisce che gli interventi di cui al comma 1 del medesimo articolo (realizzazione degli interventi urgenti per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati dal sisma) sono realizzati dai Presidenti delle Regioni di cui all'articolo 1, comma 2, mentre, all'ultimo periodo, dispone che nell'ambito del medesimo piano di interventi urgenti, "si provvede secondo le modalità stabilite d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, d'intesa con il Presidente della regione interessata"; al riguardo, non risulta quindi chiaro quale sia il soggetto incaricato di provvedere alle esigenze individuate dall'articolo 4, comma 2: se, come sembrerebbe dal testo, il soggetto competente è il Presidente della Regione, andrebbe infatti soppresso il riferimento all'intesa con quest'ultimo; ciò si riscontra, altresì, all'articolo 8, comma 1, n. 9), che, laddove dispone la sospensione del pagamento di canoni per contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto edifici distrutti o divenuti inagibili o "beni immobili" strumentali alle attività svolte nei medesimi edifici, contiene un evidente refuso;

il decreto-legge, in numerose disposizioni ricorre all'uso di sigle non precedute dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci intende riferire, ancorché la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 14, lettera b)), raccomandi di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso; in relazione alla suddetta circostanza, si segnalano, a titolo esemplificativo, l'articolo 3, comma 5, che si riferisce alle schede AeDES (Scheda di rilevamento danno, pronto intervento ed agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-si-

sma); l'articolo 12, comma 3, che richiama il FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca); l'articolo 17, comma 7, che si riferisce al FIR (Fondo di investimento regionale) e ai Raee (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche); l'articolo 17, comma 9, che fa riferimento all'ARPA (Agenzia ambientale della Regione) e all'A.I.A. (Autorizzazione Integrata Ambientale); l'articolo 19, comma 2, che fa riferimento alla procedura di VIA (Valutazione Impatto Ambientale), al SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) e al Comando Provinciale VVF (Vigili del Fuoco), nonché all'ATERSIR (Agenzia territoriale per i servizi idrici e i rifiuti);

in relazione, infine, alla struttura del testo, il provvedimento, all'articolo 17, commi 2 e 4, si articola in capoversi non contrassegnati da lettere, in difformità quindi rispetto a quanto disposto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 7, lettera e);

sul piano del coordinamento interno del testo:

il decreto-legge si riferisce agli eventi sismici che hanno interessato le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, utilizzando formulazioni, espressioni e riferimenti variegati, anche nell'ambito di uno stesso articolo, che sembrerebbe invece necessario uniformare, facendo riferimento in modo univoco alle date degli eventi sismici a fronte dei quali si interviene; in proposito, si rileva infatti che nel titolo ed in numerose disposizioni (per esempio: articolo 1, commi 1 e 4; articolo 3, commi 1 e 5; articolo 8, comma 3; articolo 13) si fa riferimento agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012; nel preambolo ci si limita a richiamare gli eventi sismici "che hanno colpito il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Reggio Emilia, Mantova e Rovigo"; l'articolo 2, comma 1 e l'articolo 17, comma 17, si riferiscono al "sisma del 20-29 maggio 2012"; l'articolo 3, comma 7, si riferisce ai "fenomeni sismici iniziati il 20 maggio 2012"; l'articolo 8, comma 7,

richiama soltanto il “*sisma del 20 maggio 2012*”; l’articolo 8, comma 15, fa riferimento agli “*eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e successivi*”; l’articolo 12, comma 1, si riferisce al “*sisma del maggio 2012*”; la rubrica dell’articolo 13 richiama gli “*eventi sismici del maggio 2012*”; infine, l’articolo 17, comma 1, fa riferimento agli “*eventi sismici del 20 maggio 2012 e dei giorni seguenti*”;

ulteriori difetti di coordinamento interno al testo si rinvencono, altresì, nell’ambito dell’articolo 3, comma 1, che attribuisce ai Presidenti delle Regioni di cui all’articolo 1, comma 2, la facoltà di concedere, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate, contributi per “*la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili di edilizia abitativa, ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati*” (lettera a)) e contributi per i beni mobili danneggiati destinati ad “*attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali e di servizi ivi comprese quelle relative agli enti non commerciali e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico*” (lettera b)), risultando pertanto necessario coordinare le due lettere, al fine di specificare se nell’espressione immobili “*ad uso produttivo*” si intenda ricomprendere le medesime tipologie di attività elencate nella lettera b); all’articolo 8, sono invece presenti due distinti richiami (che sembrerebbe invece opportuno ricondurre ad un unico richiamo) alla causa di forza maggiore di cui all’articolo 1218 del codice civile, cui fanno riferimento sia il comma 1, n. 9), sia il comma 6; infine, si rinvencono più disposizioni in materia di delocalizzazione delle attività produttive, presenti sia nell’articolo 3, commi 11 e 12, sia nell’articolo 19, che sembrerebbe invece opportuno collocare in un unico contesto;

inoltre, per un evidente errore materiale, in più punti, il decreto-legge si riferisce al “*presente decreto*”, denominandolo “*la presente ordinanza*”: si vedano, sul punto, e a titolo esemplificativo, l’ar-

ticolo 17, comma 4 e l’articolo 18, commi 2, 3 e 4;

da ultimo, il decreto-legge contiene dei richiami normativi interni che appaiono inesatti: ad esempio, l’articolo 6, comma 9, facendo riferimento al rinvio dei processi in corso, richiama impropriamente il comma 6, lettera b), in luogo del comma 7; mentre, l’articolo 8, comma 2, secondo periodo, richiama il “*precedente comma*” in luogo del “*precedente periodo*”; l’articolo 8, comma 13; l’articolo 17, commi 1, 4, 6, 10, 11 e 12 e l’articolo 19, comma 1, invece, nel richiamare quanto previsto da altri commi, contengono un riferimento ai “punti” piuttosto che ai commi;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), mentre è corredato della dichiarazione di esclusione dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall’articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

il provvedimento, alla luce degli elementi sopra esposti, presenta evidenti caratteri di forte problematicità con riferimento ai parametri che presiedono ad una corretta ed ordinata produzione legislativa e sulla cui osservanza il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimersi;

ritiene pertanto che, per la conformità ai parametri stabiliti dall’articolo 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:

si rendano le norme indicate in premessa, che introducono discipline deroga-

torie di normative oggetto di fonti del diritto regionali ed europee, congrue rispetto al sistema delle fonti del diritto;

si rendano coerenti con il sistema delle fonti del diritto:

a) le disposizioni indicate in premessa che affidano compiti attuativi a fonti atipiche del diritto,

b) le disposizioni che affidano a fonti secondarie il compito di modificare norme primarie in difformità rispetto alla tecnica della delegificazione delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988,

c) le disposizioni che integrano il contenuto di fonti secondarie del diritto;

sia inoltre chiarita la portata normativa delle disposizioni, indicate in premessa, che appaiono di dubbia o incerta portata applicativa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

sia effettuato un adeguato coordinamento interno, procedendo, in particolare, ad uniformare, mediante un univoco riferimento alle date degli eventi sismici a fronte dei quali si interviene, i variegati riferimenti presenti nel testo agli eventi sismici che hanno interessato le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia;

si proceda a sostituire, ovunque ricorra, il riferimento alla “presente ordinanza”, con quello al “presente decreto-legge”;

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi generici, errati o imprecisi, si provveda a specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.25.