



Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria (D.L. Competitività) D.L. 91 / A.C. 2568

Dossier n° 84 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
31 luglio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2568
D.L.	91
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	35
testo originario:	35
testo approvato dal Senato:	35
Date:	
emanazione:	24 giugno 2014
pubblicazione in G.U.:	24 giugno 2014
approvazione del Senato:	25 luglio 2014
assegnazione:	28 luglio 2014
scadenza:	23 agosto 2014
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, X Attività produttive
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge, nel testo approvato dal Consiglio dei ministri, consta del solo titolo I, rubricato "Misure per la crescita economica", per complessivi 35 articoli, strutturati in tre capi:

il capo I (articoli 1-8) contiene "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo";

il capo II (articoli 9-17) reca "Disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea";

il capo III (articoli 18-35), rubricato "Disposizioni urgenti per le imprese", contiene ulteriori norme, riguardanti la "Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti" (articolo 33), le abrogazioni e la clausola di invarianza finanziaria (articolo 34), una disposizione formulata in termini di interpretazione autentica in materia di pesca (articolo 34-*bis*) e l'entrata in vigore (articolo 35).

Nel corso dell'esame al Senato sono stati introdotti 32 nuovi articoli e ne è stato soppresso uno (l'articolo 31).

Per una illustrazione dettagliata dei contenuti del provvedimento si vedano i dossier 209 e 209/1.

Relazioni allegare o richieste

Il relativo disegno di legge di conversione è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica, mentre manca la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); manca altresì la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa non contiene nessun riferimento all'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il decreto-legge tratta distinti argomenti, per i quali sono richiamabili diversi precedenti. Limitandosi ai decreti-legge più recenti che vengono modificati dal decreto in esame, nel testo licenziato dal Consiglio dei

ministri, si segnala che:

- l'**articolo 10, comma 12** novella gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla recente legge 6 febbraio 2014, n. 6, in materia di indagini sull'uso agro-alimentare dei terreni campani ricadenti nelle cosiddette "terre dei fuochi" e di uso collettivo delle risorse idriche nelle province di Napoli e Caserta.
- l'**articolo 14, comma 3** proroga ulteriormente dal 30 giugno al 30 novembre 2014 il termine relativo alla gestione in via transitoria, da parte dei comuni, delle attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata, da ultimo prorogato dall'articolo 10, comma 2 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla recente legge 27 febbraio 2014, n. 15.
- l'**articolo 23, comma 2** fa sistema con l'articolo 1, commi da 3 a 5 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla recente legge 21 febbraio 2014, n. 9, relativamente alla destinazione dei minori oneri ivi previsti a favore dei titolari di impianti di fonti rinnovabili che beneficiano di incentivi sotto la forma di certificati verdi.
- l'**articolo 28, comma 1** agisce nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6-*octies* del citato decreto-legge n. 145/2013, introdotto dalla legge di conversione, in materia di fabbisogno energetico delle isole minori.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che gli artt. 1,1-*bis*, 3 e 6-*bis* contengono disposizioni aventi contenuto analogo a quelle contenute nel disegno di legge S. 1328, "collegato agricolo", all'esame del Senato

L'art. 2, recante semplificazioni per il settore vitivinicolo, contiene alcune delle disposizioni di carattere equivalente a quelle previste nel progetto di legge C. 2236, recante disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino, all'esame presso la XIII Commissione della Camera.

I commi 7-9 dell'articolo 3 intervengono in materia di attuazione dell'obbligo di indicazione del luogo di origine dei prodotti alimentari, sulla quale la XIII Commissione ha all'esame due proposte di legge (C. [1173](#) e C. [427](#)).

I commi 1-7 dell'articolo 4 intervengono sulle modalità di produzione della mozzarella di bufala campana DOP, materia sulla quale la XIII Commissione ha all'esame le proposte di legge C. 621 e 230.

L'art. 7-*quater*, recante disposizioni per l'agricoltura biologica, interviene su materia analoga a quella contenuta nella proposta di legge C. 302, recante disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico, all'esame presso la XIII Commissione.

Il comma 12-*bis* dell'art. 11 interviene in materia di protezione della fauna selvatica, inserendo le nutrie tra le specie non tutelate; di tenore analogo le disposizioni contenute nella proposta di legge C. 116, recante modifica all'articolo 2 della legge 157/1992, all'esame della XIII Commissione.

I commi 1-3-*bis* dell'art. 16 intervengono in materia di autorizzazione agli impianti per la cattura per l'inanellamento e per la cessione a fini di richiamo degli uccelli, con disposizione di tenore equivalente all'articolo 20 del ddl europea 2013-*bis*.

L'articolo 18-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene in materia di esercizi alberghieri, demandando in particolare **ad un'intesa** tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie Locali l'individuazione delle **condizioni di esercizio dei condhotel** dei quali viene fornita una definizione.

Va rilevato che una disciplina della definizione delle strutture alberghiere, con **particolare riguardo ai condhotel**, è contenuta nel disegno di legge di conversione del D.L. n. 83/2014, approvato dalla Camera e definitivamente dal Senato (A.S. 1563).

Va evidenziata l'opportunità di un coordinamento tra le disposizioni relative ai condhotel contenute nel decreto legge in esame e quelle contenute nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 83/2014, approvato definitivamente dal Senato in data 28 luglio.

Il comma 4 dell'articolo 10 prevede che le spese indicate nella norma (attività di progettazione, attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture) **sono ricomprese nell'ambito degli incentivi per la progettazione** di cui all'articolo 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici).

*Si segnala che nel corso dell'esame del decreto legge n. 90 del 2014 è stata introdotta una modifica al Codice dei contratti pubblici finalizzata all'abrogazione degli incentivi per la progettazione contemplati dai commi 5 e 6 dell'art. 92 del medesimo Codice (articolo 13) e l'introduzione di una nuova disciplina relativa a tali incentivi (articolo 13-*bis*). Andrebbe, pertanto, valutata l'opportunità di un coordinamento tra la disposizione in commento e quelle contenute nel disegno di legge di conversione del decreto legge n. 90 del 2014 in corso di esame parlamentare.*

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nel preambolo del decreto-legge si evidenzia la straordinaria necessità ed urgenza di adottare

disposizioni:

- finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi, nonché di prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini;
- per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore, incidendo in particolar modo sullo sviluppo del «*made in Italy*», nonché misure per sostenere le imprese agricole condotte dai giovani anche incentivando l'assunzione a tempo indeterminato o, comunque, la stabilizzazione dei giovani in agricoltura;
- volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale;
- per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame reca un contenuto eterogeneo.

Il capo I reca disposizioni urgenti per il rilancio del **settore agricolo**.

La **materia "agricoltura"** rientra nell'ambito della competenza residuale delle regioni (art. 117, quarto comma). Peraltro, va tenuto presente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, alcune questioni, seppur riguardanti il comparto agricolo, possono avere **attinenza a materie ed interessi rientranti nella competenza esclusiva dello Stato**; si pensi, al riguardo, all'attuazione della normativa comunitaria che costituisce, al tempo stesso, vincolo alla legislazione e configurazione di potestà legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi della lettera *a*) del secondo comma dell'art. 117 Cost); o alla materia ordinamento civile e penale (*lett l*), nella parte che riguarda le qualificazioni civilistiche della imprenditore agricolo e delle sanzioni in materia agroalimentare; nonché alla materia "tutela dell'ambiente (*lett. s*), ormai strettamente legata all'attività svolta dalle imprese agricole.

La legislazione in materia agricola può, inoltre, **interessare la competenza concorrente tra lo Stato e le regioni** nel caso in cui vengano in rilievo questioni legate alla ricerca scientifica e tecnologica, e alla tutela della salute e dell'alimentazione. In questo caso la Corte costituzionale ha ritenuto doversi comunque applicare nella configurazione della norma il "principio di leale collaborazione" che richiede, comunque, un coinvolgimento, delle regioni nella definizione della stessa normativa.

Analogamente, riguardo all'attività agrituristica, la Corte Costituzionale ha affermato (sentenze n. 339 del 2007 e n. 96 del 2012) che questa, pur rientrando, in via immediata, nelle materie agricoltura e turismo, di competenza regionale residuale, **«interferisce con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato»**. Di conseguenza, le Regioni «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge statale, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato».

Riguardo a tale ambito di intervento, si fa presente che **l'art. 30-ter** interviene modificando l'articolo 29 del D.L. n.5 del 2012, recante modalità per garantire la **riconversione degli impianti di produzione bieticola-saccarifera**, il cui comma 2 è stato dichiarato **incostituzionale** dalla Corte con sentenza n. 62 del 2013 per non aver rispettato, nella formulazione della norma, la competenza residuale delle regioni in materia agricola. In particolare, la norma così come configurata attribuiva ad un Comitato interministeriale il potere di disporre norme per garantire l'esecutività dei progetti, non rispettando, in tal caso, la competenza delle regioni ad emanare atti esecutivi in materia in cui hanno la competenza legislativa primaria. Il suddetto comma 2 prevedeva infatti che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Comitato interministeriale disponesse **«le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nominando, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale»**.

In particolare, con la citata sentenza n. 62 del 2013 la Corte costituzionale si è soffermata sulla possibilità di intendere la norma di cui all'art. 29 del DL 5/2012 come una ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore. La Corte ha infatti rilevato in proposito che, in astratto, **è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità»** (sentenza n. 303 del 2003). Tuttavia nei casi in cui vi sia uno **spostamento di competenze amministrative** a seguito di attrazione in sussidiarietà, la Corte ha **escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo**, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). Il citato art. 29, invece, prevedeva un potere di intervento sostitutivo dello Stato da

attivare mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario *ad acta*. Inoltre la Corte ha ritenuto che la norma introduceva una forma di potere sostitutivo (per dare attuazione al diritto comunitario) non rispondente ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

L'articolo 30-ter, modificando l'articolo 29 del D.L. n.5/2012, prevede quindi che i progetti di riconversione del comparto bieticolo saccarifero rivestano carattere strategico e costituiscano priorità a carattere nazionale; essi rientrano nell'ambito dei progetti di riconversione industriale che interessano la produzione di energia da fonti rinnovabili e sono finalizzati anche al reimpiego dei lavoratori dipendenti delle imprese saccarifere italiane dismesse. Il Comitato interministeriale appositamente istituito è chiamato a nominare un Commissario *ad acta* qualora i procedimenti autorizzativi **non risultino ultimati** e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, nonché per dare esecuzione agli accordi per la riconversione industriale sottoscritti.

Con specifico riferimento agli interventi che recano misure volte al **sostegno o al rilancio dell'economia**, si ricorda che - secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale - l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della competenza in materia di «**tutela della concorrenza**» (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.), pur non attribuendo *in toto* gli interventi in materia di sviluppo economico alla competenza dello Stato, tuttavia «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese». In questo contesto, nell'attuale quadro costituzionale, l'intervento statale trova una giustificazione nella sua rilevanza macroeconomica e - entro tali limiti - è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario, purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale».

In proposito la **Corte Costituzionale**, sin dalla **sentenza n. 14 del 2004**, ha chiarito che "l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della **concorrenza**, rende palese che quest'ultima **costituisce una delle leve della politica economica statale** e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'**accezione dinamica**, ben nota al diritto comunitario, **che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali**".

La **successiva giurisprudenza** della Corte ha confermato e sviluppato tali principi (si vedano, in particolare, le sentenze n. 430/2007, 431/2007, 443/2007 e 452/2007).

Un ulteriore filone è costituito dagli interventi nel settore **energetico** (articoli da 23 a 30-quinquies). Al riguardo si ricorda che il terzo comma dell'art. 117 Cost. rimette alla legislazione **concorrente** tra Stato e Regioni la materia **produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**.

La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 6 del 2004, ha ritenuto ammissibile un intervento dello Stato con una normativa di dettaglio nel settore energetico (con riferimento al D.L. 7/2002, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), applicando il principio della "attrazione in sussidiarietà" elaborato nella sentenza n. 303 del 2003 (c.d. sentenza Mezzanotte).

A partire da tale sentenza, la Corte costituzionale ha dato, infatti, un'interpretazione dinamica dell'attribuzione di funzioni amministrative di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, in base al quale le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possono essere allocate ad un livello diverso di governo per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. L'allocazione delle funzioni amministrative ha riflessi anche sulla distribuzione delle competenze legislative. Infatti il principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate dalla legge. Allora l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa.

Pertanto anche se - sulla base di un'interpretazione strettamente letterale del dettato costituzionale - in una materia di competenza concorrente come l'energia, lo Stato dovrebbe limitarsi a stabilire i principi fondamentali, in virtù della capacità ascendente del principio di sussidiarietà, la normativa statale può anche presentare norme di dettaglio. La valutazione della necessità del conferimento di funzioni amministrative ad un livello superiore rispetto a quello comunale (cui spetterebbero tali funzioni in base all'art. 118, co. 1) spetta al legislatore statale ma deve essere proporzionata, non irragionevole e operare nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In particolare, la sentenza n. 6 del 2004 ha fissato le **condizioni per il funzionamento del "principio di sussidiarietà ascendente"**: perché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

- rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
- detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
- risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine;
- risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o (comunque);
- preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative

allocate in capo agli organi centrali.

Tale impostazione è stata confermata dalla sentenza n. 383 del 2005, relativa alle disposizioni della L. 239/2004 di riordino del settore energetico nonché del DL 239/2003, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica (nello stesso senso, v. anche le sentenze n. 248 del 2006 e n. 88 del 2009).

Il filo conduttore della sentenza è la ricognizione, sulla base dei principi affermati nella precedente sentenza n. 6/2004, dei requisiti necessari ad assicurare in concreto, in relazione alle disposizioni oggetto di impugnazione, la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione. In questa ottica la Corte ha dichiarato incostituzionali numerose disposizioni del D.L. 239/2003, nella parte in cui non prevedevano che i poteri attribuiti agli organi statali dovessero essere esercitati d'intesa, a seconda dei casi, con la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281, oppure direttamente con le regioni. Particolare rilievo assume poi la definizione da parte della Corte delle caratteristiche che le intese in questione debbono assumere, con la riconoscimento del carattere necessariamente paritario delle stesse.

Al riguardo si segnala che all'articolo 30, comma 1, sono contenute disposizioni estremamente dettagliate volte a semplificare le procedure autorizzative per realizzare interventi di efficienza energetica su impianti a fonti rinnovabili. Andrebbe valutata l'opportunità di prevedere un maggiore coinvolgimento delle Regioni nei relativi procedimenti.

Analogo coinvolgimento delle Regioni andrebbe valutato con riguardo alla disposizione di cui al comma 8 dell'art. 9 che affida ad un decreto interministeriale l'individuazione, tra l'altro, delle caratteristiche di strutturazione dei fondi e delle operazioni che si intendono realizzare per la compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica per interventi sul patrimonio immobiliare pubblico finalizzati all'efficienza energetica dell'edilizia scolastica, ivi inclusi gli asili nido, e universitaria.

Il Capo II reca disposizioni urgenti in **materia ambientale**. Al riguardo, si ricorda che la materia della *tutela dell'ambiente* è assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Il decreto legge reca misure in alcuni ambiti rientranti nella predetta materia tra i quali la disciplina delle aree protette (si vedano le sentenze della Corte n. 44 del 2011 e n. 263 del 2011), degli impianti termici civili (sentenza n. 250/2009), della gestione dei rifiuti (si vedano *ex multis* sentenza n. 10 del 2009 e sentenze nn. 277 e 62 del 2008), della difesa del suolo.

Con riguardo alle disposizioni in materia di aree protette, si segnala che il **comma 8 dell'articolo 11 attribuisce le funzioni statali concernenti la parte lombarda del Parco nazionale dello Stelvio alla regione Lombardia**, che conseguentemente partecipa all'intesa prevista dal comma 515 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 (che demanda ad intesa tra lo Stato e le province autonome di Trento e di Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2014, la definizione degli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, fra gli altri, al Parco nazionale dello Stelvio). Il medesimo comma 8 dell'articolo 11 prevede, inoltre, che **per l'attribuzione delle funzioni statali alle province autonome di Trento e di Bolzano, per la parte del Parco nazionale dello Stelvio situata nella Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, si provvede con norma di attuazione dello Statuto ai sensi dell'articolo 107 del medesimo statuto (d.P.R. 670/1972).**

Al riguardo, si segnala che **gli articoli 1 e 3 del D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279** (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste) **attribuiscono alle due Province le funzioni esercitate dallo Stato** in materia, fra l'altro, di parchi per la protezione della flora e della fauna, **comprese quelle concernenti il parco nazionale dello Stelvio.**

Il comma 8 dell'articolo 10 inoltre prevede una specifica procedura in due fasi:

- nomina di un **Comitato paritetico** composto da un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare da un rappresentante di ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano e da un rappresentante della Regione Lombardia in caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al citato comma 515 entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto;

- **decreto del Presidente della Repubblica**, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione dei Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e del Presidente della Regione Lombardia. in caso di **mancata costituzione del Comitato paritetico** ovvero in **assenza della definizione dell'intesa** entro i trenta giorni successivi alla costituzione del Comitato.

Si ricorda in proposito che lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige attribuisce alla competenza esclusiva delle province autonome di Trento e Bolzano la competenza esclusiva in materia di **parchi per la protezione della flora e della fauna** (art. 8, primo comma, n. 16), DPR n. 670/1972).

Le disposizioni dell'articolo 11, comma 8, periodi quarto, quinto e sesto - che prevedono la costituzione di un comitato paritetico e l'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica, in caso di mancata costituzione del Comitato o di mancato raggiungimento per il trasferimento o la delega delle funzioni statali relative al Parco nazionale dello Stelvio - devono essere valutate alla luce della competenza esclusiva delle

Rispetto degli altri principi costituzionali

Il decreto-legge, anche per effetto dei 32 nuovi articoli e dei numerosi commi introdotti al Senato (a fronte di un articolo soppresso), reca un complesso di interventi volti ad incidere su diversi settori dell'ordinamento e su svariati oggetti.

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, nella **sentenza n. 22 del 2012**, ha collegato il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., per l'emanazione di un decreto-legge, ad una **intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico**. La Corte ha affermato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 - che prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo - pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza. Sulla base di queste premesse è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione.

In particolare, la Corte ha affermato che la legge di conversione deve osservare la **necessaria omogeneità del decreto-legge**. È infatti, lo stesso art. 77 secondo comma, Cost., ad istituire "un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario", in base al quale è esclusa la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione; in tal caso, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., deriva dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce.

Nel caso di specie, la Corte ha precisato in ordine ai cosiddetti decreti "milleproroghe", che, "sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale". Ed ha conseguentemente ritenuto estranea a tali interventi "la disciplina a regime di materie o settori di materie" (la protezione civile).

Tale orientamento è stato successivamente confermato con l'**ordinanza n. 34 del 2013** e la **sentenza n. 32 del 2014**, nella quale sono svolte ulteriori argomentazioni a sostegno della coerenza tra decreto legge e legge di conversione. La Corte ha in tale sede (sentenza 32/2014) evidenziato che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una **disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione**, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.

La Corte afferma che ciò vale anche nel caso di **provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo**; in relazione a questa tipologia di atti ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione "deve essere **strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario** considerato nel suo complesso". Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.

La sentenza n. 32 del 2014 ha dunque dichiarato l'illegittimità costituzionale della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti, che introduceva tra l'altro l'equiparazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette "pesanti" e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette "leggere". Tale disciplina, composta di ben 25 articoli, era stata inserita nel corso dell'*iter* parlamentare del decreto-legge n. 272 del 2005, composto di 5 articoli concernenti, rispettivamente, l'assunzione di personale della Polizia di Stato, la funzionalità dell'Amministrazione civile dell'interno, finanziamenti per le olimpiadi invernali, recupero dei tossicodipendenti detenuti e diritto di voto degli italiani all'estero.

La questione della sostanziale **omogeneità** delle norme contenute nella legge di conversione è stata inoltre affrontata in interventi ripetuti della Presidenza della Repubblica.

Segnalando i più rilevanti, si ricorda che con messaggio del 29 marzo 2002, il Presidente Ciampi, ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, in materia di agricoltura, perché il testo era stato aggravato nel corso dell'*iter* parlamentare da tante norme disomogenee, che rendevano il provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile."

Fra gli interventi più recenti del Presidente Napolitano, possono richiamarsi le lettere inviate il 9 aprile 2009, il

15 luglio 2009, il 22 maggio 2010, il 22 febbraio 2011, il 23 febbraio 2012 e, da ultimo, la lettera del 27 dicembre 2013, inviata ai Presidenti delle Camere, relativa all'iter parlamentare di conversione del cd. decreto 'salva-Roma', nel corso del quale erano stati aggiunti al testo originario del decreto 10 articoli, per complessivi 90 commi. Il Capo dello Stato ha sottolineato la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione, dichiarando di non poter più rinunciare ad avvalersi della facoltà di rinvio. A seguito della lettera, il Governo ha rinunciato alla conversione del provvedimento.

Alla luce della citata giurisprudenza costituzionale, devono essere valutate alcune disposizioni introdotte nel corso dell'esame parlamentare al Senato, tra le quali si richiamano in particolare:

- **l'articolo 1-bis, comma 15**, che demanda alle regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano l'individuazione di percorsi preferenziali per la **pastorizia transumante in determinati ambiti**;
- **l'articolo 7-sexies**, concernente disposizioni circa l'**uso del denaro contante**, che è stato peraltro inserito nel capo I, rubricato "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo";
- **l'articolo 8-bis**, che integra la disciplina del contributo ambientale per la gestione di **pneumatici fuori uso**;
- **l'articolo 9, comma 10-bis**, che dispone l'obbligo di sostituire le lampade ad incandescenza nei **semafori** con lampade a basso consumo energetico che ne assicurino l'accensione istantanea;
- **l'articolo 11, comma 12-ter**, che interviene sulla disciplina dei valori limite di emissione riguardo le **turbine a gas per la trasmissione meccanica**;
- **gli articoli 12-bis, 12-ter e 12 -quater**, che recano disposizioni concernenti l'**inquinamento acustico**;
- **l'articolo 18-bis** che reca la definizione e la procedura per l'individuazione delle condizioni di esercizio per i **condhotel**;
- **l'articolo 22-quater** che interviene in materia di liberalizzazione delle **attività commerciali**;
- **l'articolo 32-bis** che limita l'esenzione IVA per le prestazioni del **servizio postale universale** nonché per le cessioni di beni a queste accessorie effettuate da Poste italiane S.p.a.;
- **l'articolo 33-bis** finalizzato ad estendere alle **società di ingegneria** costituite in forma di società di capitali la disciplina delle società tra i professionisti.

Analogamente, alla luce della suesposta giurisprudenza costituzionale, è opportuno valutare una serie di disposizioni recanti misure che appaiono finalizzate agli obiettivi di carattere generale posti alla base del provvedimento, pur non rientrando negli specifici ambiti materiali di intervento del decreto-legge, nel testo approvato dal Consiglio di ministri. Ulteriori norme contenute nel provvedimento riguardano inoltre materie correlate a quelle oggetto di intervento da parte del decreto-legge, seppur non direttamente attinenti agli specifici interventi normativi dallo stesso disposti. Tra queste si richiamano, in particolare:

- l'articolo 7-quater, che dispone l'istituzione presso il MIPAAF del Sistema informativo per il biologico (SIB), il quale, mediante l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), è preposto a gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo; si prevede inoltre l'istituzione dell'Elenco pubblico degli operatori dell'agricoltura biologica, sulla base delle informazioni contenute nel SIB;
- l'articolo 7-quinquies, che estende alle società cooperative che hanno almeno la metà degli amministratori e dei soci come coltivatori diretti il diritto di prelazione per l'acquisto del fondo goduto a titolo di locazione;
- l'articolo 11, comma 2-bis che interviene sull'entrata in vigore delle sanzioni relative all'immissione in commercio di particolari tipi di sacchi per asporto merci (shoppers);
- l'articolo 11, commi da 13-bis a 13-quater, che destinano risorse finanziarie a taluni territori della regione Liguria colpiti da eventi alluvionali;
- l'articolo 12-quinquies che interviene con finalità di semplificazione in materia di VIA incidente su attività di escavo di fondali marini e relativa movimentazione;
- l'articolo 13, commi da 3-bis a 3-quinquies, che recano una serie di modifiche relative, rispettivamente, alla disciplina sulle matrici materiali di riporto, alle modalità di valutazione delle concentrazioni attese in falda, alle concentrazioni soglia di contaminazione per i composti organo-stannici e alla procedura per la bonifica della rete di distribuzione dei carburanti;
- l'articolo 13, comma 5, lettera b-bis), che elenca i principi per la classificazione dei rifiuti;
- l'articolo 14, comma 8, lettere b-quater) e b-quinquies), che intervengono, rispettivamente, in materia di responsabilità della gestione dei rifiuti e di esclusione dell'amianto dai parametri considerati nell'esecuzione dei test di cessione;
- l'articolo 14, commi 8-quinquies e 8-sexies, che dettano disposizioni, anche di carattere derogatorio, volte ad incidere sulla disciplina in materia di rifiuti speciali;
- l'articolo 15-bis che demanda ad un decreto ministeriale l'adozione di misure di semplificazione delle operazioni di trattamento degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggi non pericolosi;
- l'articolo 30, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, relativi ai procedimenti di autorizzazione per le reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica;

- l'articolo 30, comma 2-*novies*, che proroga il termine per l'adozione del decreto ministeriale per la determinazione applicabile ai combustibili impiegati negli impianti cogenerativi;
- l'articolo 30-*bis*, che interviene in materia di gare d'ambito per la distribuzione del gas naturale;
 - l'articolo 30-*quater*, sui progetti a vantaggio dei consumatori del servizio idrico integrato;
 - l'articolo 30-*quinquies*, riguardante la relazione tra presenza di impianti fissi *offshore* in una regione e diritto al "*bonus* idrocarburi";
 - l'articolo 30-*ter* sui progetti di riconversione del comparto bieticolo saccarifero, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della sentenza della Corte Costituzionale sul precedente testo (v. *supra*);
 - l'articolo 30-*sexies*, che riguarda i criteri di tracciabilità dei biocombustibili liquidi ammessi agli incentivi per la produzione elettrica rinnovabile;
 - l'articolo 34-*bis*, che reca una norma di interpretazione autentica prevedendo che l'esenzione dell'accisa sulla benzina si applica anche per l'esercizio della pesca professionale.

Si segnala inoltre che l'**articolo 22-ter**, interviene nella materia della liberalizzazione dell'iniziativa e delle attività economiche private, **incidendo in modo puntuale su disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime. La disciplina oggetto di modifica** (articolo 3, comma 3, del D.L. n. 138/2011) è **stata dichiarata costituzionalmente illegittima** dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 200 del 2012.

Con riguardo all'articolo 22-ter, si evidenzia che tale disposizione incide sul contenuto di norme dichiarate costituzionalmente illegittime e dunque non più presenti nell'ordinamento.

Attribuzione di poteri normativi

Il comma 12 dell'art. 1-*bis* rinvia a decreti di natura non regolamentare del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, l'applicazione delle disposizioni dei commi 7-11.

Il comma 5 dell'articolo 1-*ter* rinvia ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, da emanarsi di concerto con il Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, la definizione di funzionamento del sistema di consulenza aziendale in agricoltura.

Il comma 3 dell'articolo 4 rinvia ad un decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, da emanarsi di concerto con il Ministro della salute, da adottarsi entro trenta giorni dall'adozione del decreto, la definizione delle modalità di attuazione delle misure di sicurezza alimentare per la produzione della Mozzarella di bufala campana DOP.

In proposito, si evidenzia l'opportunità che in tutte le disposizioni si faccia riferimento a decreti del "ministro" anziché del "ministero" competente.

Coordinamento del testo

Il **comma 3-*bis*** dell'articolo 14, **inserito nel corso dell'esame al Senato, differisce al 31 dicembre 2015** il termine entro il quale - **per le esigenze della Regione Campania** e nelle more del completamento degli impianti di compostaggio nella regione stessa - **gli impianti di compostaggio in esercizio sul territorio nazionale possono aumentare la propria autorizzata capacità ricettiva e di trattamento sino all'8%**. La **stessa finalità**, e con la **stessa scadenza temporale**, è perseguita dal **comma 8-*ter***, anch'esso **introdotto nel corso dell'esame al Senato**.

Rispetto al precedente comma 3-*bis*, il comma 8-*ter* **estende le disposizioni anche alla Regione Lazio** specifica che la norma è **limitata ai rifiuti biodegradabili di cucine e mense** (vale a dire quelli con codice CER 20.01.08); **impone alle regioni Campania e Lazio** di provvedere alla **realizzazione dei nuovi impianti di compostaggio entro e non oltre il 31 dicembre 2014**.

Andrebbe, pertanto, valutata l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni.