

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Osservatorio legislativo e parlamentare
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012 - D.L. 174/2012 - A.C. n. 5520-B - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
Riferimenti:	AC N. 5520-B/XVI DL N. 174 DEL 10-OTT-12
Serie:	Note per il Comitato per la legislazione Numero: 181
Data:	05/12/2012

5 dicembre 2012

n. 181

**Disposizioni urgenti in materia di finanza e
funzionamento
degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni
in favore delle zone terremotate nel maggio 2012**

D.L. 174/2012 - A.C. n. 5520-B

**Elementi di valutazione sulla qualità del testo
e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge**

Numero del disegno di legge di conversione	5520-B
Numero del decreto-legge	174/2012
Titolo del decreto-legge	Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012
Iter al Senato	SI
Numero di articoli:	
<i>testo originario</i>	12
<i>testo approvato dal Senato</i>	15
Date:	
<i>emanazione</i>	10 ottobre 2012
<i>pubblicazione in Gazzetta ufficiale</i>	10 ottobre 2012
<i>approvazione del Senato</i>	4 dicembre 2012
<i>assegnazione</i>	4 dicembre 2012
<i>scadenza</i>	9 dicembre 2012
Commissioni competenti	Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio)
Stato dell'iter	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in titolo, a seguito delle modifiche apportate prima dalla camera e poi dal Senato, si compone di 14 articoli, organizzati in tre titoli. Il titolo I (articoli 1- 2) contiene misure che investono la gestione finanziaria e i costi della politica nelle Regioni; il titolo II (articoli 3-10-*bis*) concerne l'organizzazione, anche finanziaria, degli enti locali; il titolo III (articoli 11, 11-*bis* e 12) contiene ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

Nel corso dell'esame al Senato:

- ◆ è stato assorbito – all'articolo 11, commi da 7-*bis* a 7-*quater* – il contenuto del decreto-legge 16 novembre 2012, n. 194, recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012.

- ◆ sono stati introdotti, nell'ambito dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione:

- il **comma 2**, che proroga ulteriormente il termine di esercizio della delega al Governo finalizzata al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, di cui all'articolo 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), già prorogata dall'articolo 7, comma 1, lettera m) della legge n. 39 del 2011;

- il **comma 3**, che fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 194 del 2012, i cui contenuti vengono contestualmente assorbiti dall'articolo 11 del decreto-legge in titolo.

Tipologia del provvedimento

Si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, esaminato dalla Camera in prima lettura e modificato dal Senato.

La presente nota concerne esclusivamente le modifiche introdotte dal Senato della Repubblica.

Il disegno di legge presentato alla Camera in prima lettura non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa si limita ad affermare che, "Considerata l'urgenza del provvedimento è stata autorizzata l'esenzione dall'AIR e non né stata redatta l'ATN".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento in esame contiene talune disposizioni volte a dare effettiva attuazione ed a sanzionare la mancata attuazione di una serie di misure di riduzione dei costi della politica nelle Regioni già previste dall'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, dagli articoli 6 e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, dagli articoli 22, 23-*bis* e 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011 e dagli articoli 3, 4, 5 (comma 6) e 9 (comma 1) del decreto-legge n. 95 del 2012. Quest'ultimo è anche oggetto di novellazione.

L'articolo 11, recante ulteriori disposizioni per favorire il superamento delle conseguenze del sisma del maggio 2012, reca talune previsioni volte a favorire "la massima celerità applicativa" dell'articolo 3-*bis* del citato decreto-legge n. 95 del 2012, tra le quali alcune novelle al decreto-legge n. 74 del 2012, contenente le misure adottate a seguito del sisma.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Come segnalato nel paragrafo relativo al coordinamento con la legislazione vigente, il provvedimento in esame, nel testo trasmesso dal Senato, assorbe i contenuti del decreto-legge 16 novembre 2012, n. 194, recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, la cui struttura è rimasta tendenzialmente immutata, con la ripartizione in tre titoli – nonostante l'approvazione, nel corso dell'esame parlamentare, di quattro articoli e di numerosi commi aggiuntivi (a fronte della soppressione dell'articolo 7), presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo. Esso reca, infatti, nei primi due titoli, che corrispondono al primo argomento indicato nell'intestazione del decreto, disposizioni che investono la gestione finanziaria e i costi della politica delle regioni (titolo I) e l'organizzazione, anche finanziaria, degli enti locali (titolo II); infine, al titolo III, che corrisponde al secondo argomento indicato

nell'intestazione del decreto, esso reca ulteriori disposizioni in favore delle zone colpite dal sisma del maggio 2012.

Non appaiono riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale sono inserite (si tratta del titolo II) le disposizioni:

- presenti nel testo originario del comma 5 dell'articolo 9, non modificato dalle Camere, che intervengono in materia di erogazione dei contributi del 5 per mille alle associazioni senza scopo di lucro;
- contenute nell'articolo 10-*bis*, introdotto dal Senato, che riguardano la gestione della casa da gioco di Campione d'Italia.

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

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Sistema delle fonti e stratificazione normativa

Confluenza di altro decreto-legge

L'articolo 1 del disegno di legge di conversione, oltre a recare la clausola di conversione del decreto-legge in esame, fa salvi – tra l'altro – gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 16 novembre 2012, n. 194, recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, esprimendosi, nella seduta del 1° agosto 2012, sul disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che riproduce integralmente, agli articoli 23-*bis* e seguenti, i contenuti del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

Stratificazione normativa

L'articolo 10-*bis*, relativo alla gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, interviene in una materia già oggetto di stratificazione normativa, dettando una disciplina della società di gestione della casa da gioco e della distribuzione dei proventi che innova parzialmente quella dettata dall'articolo 31, commi 37 e 38 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999), senza novellare le citate disposizioni ma disponendone la cessazione dell'efficacia – in luogo dell'abrogazione – a decorrere dalla data di inizio della società per azioni prevista dal comma 1. In particolare:

- il comma 1 contiene una nuova disciplina della società di gestione della casa da gioco, che innova quella dettata dal citato articolo 31, comma 38 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, già più volte novellato dalle leggi finanziarie per il 2001 (legge n. 388 del 2000, articolo 40), per il 2002 (legge n. 448 del 2001, articolo 25, comma 3) e per il 2004 (legge n. 350 del 2003, articolo 2, comma 65), nonché dall'articolo 5 del decreto-legge n. 80 del 2004, prevedendo, in particolare, che alla società per azioni ivi prevista partecipi il solo comune di Campione d'Italia in luogo di tutti gli enti destinatari dei proventi della casa da gioco (Ministero dell'interno, province di Como, di Lecco e di Varese);

- il comma 2 innova la disciplina di cui all'articolo 31, comma 37 della citata legge n. 448 del 1998 (già novellato dall'articolo 55 della legge finanziaria per il 2001 e dall'articolo 25, comma 2, della legge finanziaria per il 2002), sulla distribuzione dei proventi della casa da gioco.

Modifiche non testuali

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: talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento. Per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione, tali modalità di produzione normativa «mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente». A titolo esemplificativo si segnalano le seguenti disposizioni:

- ♦ all'articolo 1, i commi 13 e 14 fanno sistema con l'articolo 14, comma 22 del decreto-legge n. 78 del 2010, autorizzando le regioni che abbiano adottato il piano di stabilizzazione finanziaria ivi previsto a chiedere al Ministero dell'economia e delle finanze un'anticipazione di cassa da destinare esclusivamente ai pagamenti indicati nella disposizione in oggetto;

- ♦ all'articolo 3, comma 1, la lettera *g-bis*), inserita dal Senato, introduce nell'ambito dell'articolo 169 del testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) il comma 3-*bis*, volto ad unificare "organicamente" nel piano esecutivo di gestione degli enti locali, adottato dalla Giunta, "il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1 [del medesimo testo unico, attualmente predisposto dal direttore generale], e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150", senza intervenire su tali disposizioni e sul comma 2 del citato articolo 169, che definisce i contenuti del piano esecutivo di gestione;

- ♦ all'articolo 9:

- il comma 6-*quater*, facendo seguito all'incorporazione dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, disposta dall'articolo 23-*quater* del decreto-legge n. 95 del 2012, mediante modifiche testuali al decreto legislativo n. 300 del 1999, recante riforma dell'organizzazione del Governo, incide sulle funzioni del comitato di gestione di tale ultima Agenzia, intervenendo in via non testuale sul comma 4 dell'articolo 64 del citato decreto legislativo;

- il comma 6-*quinquies* esclude le fondazioni bancarie dall'esenzione dall'imposta sugli immobili, senza tuttavia inserire tale disposizione in un appropriato contesto normativo;

- ♦ all'articolo 11:

- i commi da 7 a 7-*quater* intervengono sulla disciplina del pagamento di tributi, contributi e premi da parte dei soggetti residenti nelle zone colpite dal sisma del maggio 2012, senza inserire tale disciplina nell'ambito del decreto-legge n. 74 del 2012;

- il comma 13-*quater* proroga in maniera non testuale (dal 31 dicembre 2012 al 30 giugno 2013) il termine di sospensione del decorso dei termini processuali di cui all'articolo 6, comma 4 del decreto-legge n. 74 del 2012 a beneficio dei soggetti che alla data del 20 maggio 2012 erano residenti, avevano sede operativa o esercitavano la propria attività lavorativa, produttiva o di funzione nei comuni interessati dal sisma che ha colpito Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

L'articolo 9, comma 6-*ter*, con una disposizione di cui andrebbe valutata la portata normativa, annuncia che il regolamento approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 novembre 2012, n. 200, pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" del 23 novembre 2012, rappresenta attuazione dell'articolo 91-*bis*, comma 3 del decreto-legge n. 1 del 2012, come integrato dal comma 6 dell'articolo 9 in esame, come peraltro si può dedurre dal titolo ("Regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 91-*bis*, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e integrato dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174") e dal preambolo del citato decreto n. 200 del 2012.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Proroga di delega

L'articolo 1, comma 2 del disegno di legge di conversione proroga/differisce il termine di esercizio della delega prevista dall'articolo 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), già prorogata dall'articolo 7, comma 1, lettera m) della legge n. 39 del 2011.

Per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione, la presenza di tale disposizione integra «una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, "conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione", interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che anche nel procedimento di conversione di un decreto-legge possa darsi luogo all'approvazione di disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite» (così da ultimo nel parere, espresso nella seduta del 24 luglio 2012, sul disegno di legge C. 5369, di conversione del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la

funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa).

Ne consegue, sempre nella costante giurisprudenza del Comitato, una condizione volta a sopprimere le disposizioni che incidano su deleghe legislative, «in quanto - tenuto anche conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 già richiamata - non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale, in particolare se destinate a prorogare o differire il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988» (così da ultimo nel citato parere sul disegno di legge C. 5369).

Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri

All'articolo 10, comma 6, il Senato, modificando il primo periodo, ha previsto, con riguardo all'organizzazione del Ministero dell'interno, in luogo dell'adozione di un decreto del presidente della Repubblica, da adottare con le procedure e le garanzie dei procedimenti di delegificazione (a norma dell'articolo 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988) l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Si rammenta, in proposito, che il Comitato per la legislazione, nel parere sul disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 95 del 2012, rilevato che la disposizione in questione - disponendo che "(...) i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze" - deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, ha formulato un'osservazione finalizzata a rendere esplicita tale deroga.

Coordinamento interno del testo

Nel trasfondere nell'articolo 11 i contenuti del più volte citato decreto-legge n. 194 del 2012, il comma 7-bis ne riporta in maniera identica il testo dell'articolo 1, comma 2, premettendo alla parte dispositiva la seguente formula ricognitiva, che se si giustifica nel citato decreto-legge n. 194 per raccordarlo al decreto in titolo, appare ridondante nel contesto dell'articolo 11 e suscettibile di generare incertezza, là dove fa riferimento alla "impresa commerciale", tenuto conto che, nel nostro ordinamento, tale nozione non ha un significato univoco: "Fermo restando che fra i titolari di reddito di impresa di cui al comma 7 già rientrano i titolari di reddito di impresa commerciale....".

**SERVIZIO STUDI – OSSERVATORIO SULLA
LEGISLAZIONE**

☎ 066760-9265 – ✉ st_legislazione@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: *CL181.d.l.174.2012.entit.territoriali.5520.B.doc*