

CIRCOLARE N. 9 DEL 4 MARZO 2016

ATTIVITA' D'IMPRESA E CONCORRENZA

Il decreto legislativo 'taglia e sblocca leggi' n. 10/2016

ABSTRACT

Il decreto legislativo n. 10/2016 è il primo provvedimento adottato in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 124/2015 (legge Madia). Con questo intervento sono state modificate diciassette disposizioni legislative e abrogate quarantasei disposizioni legislative entrate in vigore tra il 2012 e il 2015 (trenta riferibili al governo Monti, tredici al governo Letta e tre al governo Renzi) che prevedevano provvedimenti non legislativi di attuazione.

La semplificazione normativa così realizzata è espressione di un approccio volto a limitare quanto più possibile il rinvio alla regolazione secondaria, che spesso rallenta la piena efficacia delle riforme e favorisce comportamenti dilatori delle amministrazioni coinvolte. Contestualmente, il disegno di legge di riforma della Costituzione prevede che i decreti legge rechino solo misure di immediata applicazione e il nuovo l'articolo 17-bis della legge n. 241/1990, introdotto dalla legge Madia, prevede il silenzio assenso per l'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi di competenza di una pubblica amministrazione nei quali è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta.

Le abrogazioni e le modifiche normative apportate dal decreto legislativo n. 10/2015 intervengono in ambiti molto eterogenei. La circolare illustra alcune delle modifiche e abrogazioni che appaiono di maggiore interesse per le imprese.

PROVVEDIMENTI COMMENTATI

Decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10

INDICE

Introduzione	p. 4
1. Struttura e contenuto del decreto	p. 6

Introduzione

Il rinvio a provvedimenti attuativi ha caratterizzato in modo marcato la produzione legislativa degli ultimi anni, rallentando di frequente la piena efficacia delle riforme e favorendo comportamenti dilatori delle amministrazioni coinvolte. Il rilievo della questione emerge con evidenza dalla ricognizione sullo stato di attuazione degli atti legislativi adottati dagli ultimi governi¹.

Vi sono naturalmente circostanze nelle quali è preferibile non cristallizzare tutto nella normativa primaria e lasciare la definizione di alcuni profili a strumenti, quali i decreti ministeriali, che possono essere più facilmente modificati. Nella prassi, però, si rilevano delle criticità: spesso vengono demandati all'intervento della fonte secondaria aspetti che potrebbero essere fissati direttamente a livello legislativo, oppure per l'attuazione della normativa sono previsti adempimenti che non sarebbero necessari o, ancora, la norma primaria non indica in modo chiaro tutti gli elementi per l'esercizio del potere regolamentare, compresa l'amministrazione incaricata. Ciò ritarda ingiustificatamente l'efficacia delle misure adottate dal legislatore.

A fronte di queste criticità, la legge n. 124/2015 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (cosiddetta 'legge Madia') ha conferito al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi volti all'abrogazione o alla modifica di disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino al 28 agosto 2015 (quindi durante i governi Monti e Letta e nel primo periodo del governo Renzi) che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione².

Più precisamente l'articolo 21 della legge n. 124/2015 affida al Governo il compito di individuare due insiemi di disposizioni:

- a) le disposizioni che vanno modificate per favorire l'adozione dei provvedimenti attuativi;
- b) le disposizioni per le quali invece non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti attuativi, che devono essere conseguentemente abrogate.

L'articolo 21 prevede che nell'esercizio della delega vengano identificate le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica e quelle

¹ Sullo stato di attuazione dei provvedimenti normativi cfr. il sito www.programmagoverno.gov.it/monitoraggio-dellattuazione-programma/monitoraggio-su-attuazione/.

² Cfr. articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

che costituiscono adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea e che, inoltre, venga assicurata l'adozione dei provvedimenti attuativi che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa UE o sono necessari per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia. La legge richiede che nell'esercizio della delega sia in ogni caso garantita la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

Il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, in attuazione dell'articolo 21, è il primo dei decreti legislativi previsti dalla legge Madia ad essere stato adottato. Con questo intervento il Governo, con la collaborazione delle varie amministrazioni interessate, ha proceduto alla modifica di diciassette disposizioni legislative e all'abrogazione di quarantasei disposizioni legislative (trenta riferibili al governo Monti, tredici al governo Letta e tre al governo Renzi) prevalentemente contenute in decreti legge.

La semplificazione così realizzata contribuisce alla chiarezza del quadro normativo ed è espressione di un approccio volto a limitare quanto più possibile il rinvio a misure attuative nelle disposizioni legislative. La percentuale dei provvedimenti legislativi che non richiedono misure attuative è progressivamente aumentata negli ultimi due anni: secondo i dati più recenti, è autoapplicativo il 53 per cento dei provvedimenti legislativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale tra il 22 febbraio 2014 e il 23 febbraio 2016. Ciò non significa comunque che il numero delle misure attuative previste dalle legge sia trascurabile: la sola legge di stabilità per il 2016 ne prevede 139.

E' auspicabile che il processo di semplificazione avviato con il decreto legislativo n. 10/2016 venga portato avanti in modo costante con ulteriori iniziative di revisione della normativa vigente. Al riguardo, l'articolo 21 della legge Madia prevede la possibilità di adottare entro un termine di dodici mesi, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

A livello di sistema, un freno alla tendenza a rinviare a misure attuative è costituito dalla previsione del disegno di legge di riforma della Costituzione, recentemente approvato in seconda lettura dal Senato e in attesa di seconda deliberazione da parte della Camera, secondo la quale i decreti legge dovranno recare "misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo" e pertanto non potranno più rinviare a provvedimenti attuativi³.

³ Cfr. l'articolo 16 del disegno di legge costituzionale AS n. 1429-D (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, approvato dal Senato il 20 gennaio 2016), che modifica l'articolo 77 della Costituzione in

Per completezza ricordiamo che all'obiettivo di snellire e velocizzare l'entrata in vigore dei provvedimenti normativi mira anche il nuovo articolo 17-*bis*, della legge n. 241/1990 (introdotto dalla legge n. 124/2015) che istituisce un regime di silenzio assenso per i procedimenti volti all'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di una pubblica amministrazione nei quali è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di altre amministrazioni pubbliche o gestori di beni o servizi pubblici⁴.

1. Struttura e contenuto del decreto

Il decreto legislativo n. 10/2016, entrato in vigore il 29 gennaio 2016, interviene su disposizioni legislative in ambiti molto eterogenei⁵. L'articolo 1 riguarda gli interventi di modifica della normativa vigente, mentre l'articolo 2 abroga una serie di disposizioni indicate nell'Allegato.

Di seguito descriviamo sinteticamente alcune modifiche e abrogazioni che appaiono di maggiore interesse per le imprese, illustrandone la ratio alla luce della relazione illustrativa del decreto. Gli ambiti su cui ci soffermiamo sono, in particolare, la disciplina dell'ambiente, infrastrutture e trasporti, l'edilizia, la semplificazione amministrativa, i pagamenti elettronici, le emissioni obbligazionarie degli enti locali, la disciplina del bunkeraggio e il commercio dei prodotti fitosanitari.

a) Disposizioni in materia ambientale

L'articolo 7 del decreto legge 11 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, contiene norme in materia di gestione di risorse

materia di decretazione d'urgenza.

⁴ Per un'illustrazione dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990 cfr. la circolare Assonime n. 30/ 2015, *Legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche: le misure di semplificazione amministrativa*.

⁵ Tra esse vi sono ad esempio disposizioni in tema di:

- modalità di comunicazione delle cessioni di fabbricati non soggette a registrazione;
- sistemi di trasmissione di dati sull'assunzione di lavoratori extra UE e sul permesso di soggiorno per studenti stranieri;
- meccanismi agevolativi per la realizzazione di opere infrastrutturali portuali mediante contratti di partenariato pubblico-privato;
- coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei tra scuole e università statali;
- modalità per il passaggio del personale docente di determinate classi di concorso nei ruoli del personale non docente degli uffici scolastici;
- procedura per l'adozione e l'attuazione del "Programma Italia 2019" volto a sostenere progetti e attività di valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

idriche e interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico. Il comma 6 prevede l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente di un apposito **Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche**, finanziato mediante la revoca delle risorse stanziare dalla delibera CIPE n. 60/2012 per interventi nel settore della depurazione. Per la definizione dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse il decreto legge n. 133/2014 rinvia a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; non vengono tuttavia indicate le modalità di trasferimento delle risorse revocate. Con il decreto legislativo n. 10/2016 la lacuna viene colmata prevedendo che le risorse revocate siano versate all'entrata del bilancio dello Stato e poi riassegnate al Fondo istituito presso il Ministero dell'ambiente.

L'articolo 11 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha compiuto una revisione della disciplina in materia di semplificazione e razionalizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (**SISTRI**) e ne ha fissato il termine iniziale di operatività distinguendo tra i diversi soggetti coinvolti. Il decreto legge n. 101/2013 prevedeva altresì che un decreto del Ministro dell'ambiente disciplinasse le modalità di una fase di sperimentazione per l'applicazione del SISTRI, a decorrere dal 30 giugno 2014, agli enti o imprese che raccolgono o trasportano rifiuti urbani pericolosi a titolo professionale o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani pericolosi, a partire dal momento in cui i rifiuti sono conferiti in centri di raccolta o stazioni ecologiche comunali o altre aree di raggruppamento o stoccaggio. Questa disposizione viene ora soppressa dal decreto legislativo n. 10/2016, in considerazione dell'imminente entrata in vigore di un nuovo sistema semplificato del SISTRI.

L'articolo 33 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, prevede al comma 3 che le aree di rilevante interesse nazionale alle quali si applicano le disposizioni in materia di **bonifica ambientale e rigenerazione urbana** vengano individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Il decreto legislativo n. 10/2016 specifica che la relativa proposta è di competenza del Ministro dell'ambiente e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

b) Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti

L'articolo 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, contiene misure urgenti volte a sbloccare gli **interventi sugli aeroporti di interesse nazionale**. In tale contesto è stato previsto

che, per consentire l'avvio degli investimenti previsti nei contratti di programma degli aeroporti di interesse nazionale di cui all'articolo 698 del codice della navigazione, i contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per l'adozione di questo decreto ministeriale era stato fissato il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, ma data la mancata stipulazione dei contratti di programma, il decreto ministeriale non è stato adottato. Opportunamente il decreto legislativo n. 10/2016 prevede ora che il termine di centottanta giorni decorra dalla data di stipulazione dei contratti di programma, in modo da consentire concretamente l'approvazione dei contratti stessi.

L'articolo 8 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, prevede misure per l'innovazione dei sistemi di trasporto e in particolare dispone che le aziende di trasporto pubblico locale promuovano l'adozione di **sistemi di bigliettazione elettronica** interoperabili a livello nazionale e di biglietti elettronici integrati nelle città metropolitane. L'adozione delle regole tecniche necessarie per l'attuazione di questo progetto viene rimessa a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica, che avrebbe dovuto essere adottato entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge n. 179/2012. Successivamente, il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ha stabilito un nuovo termine per l'adozione del decreto; superato questo termine, era previsto che il provvedimento fosse adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, mediante esercizio di un potere sostitutivo da esercitare anche in mancanza di concerto dei Ministri interessati. Questo potere sostitutivo non è stato esercitato. Con il decreto legislativo n. 10/2016 viene soppressa la previsione relativa al potere sostitutivo del Presidente del Consiglio, specificando che saranno i ministri competenti per materia ad adottare il decreto. Inoltre l'articolo 8 del decreto legge n. 179/1988 viene integrato con il richiamo all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988 in modo da chiarire che il decreto ivi previsto ha natura regolamentare.

c) Disposizioni in materia di edilizia

L'articolo 23, comma 1-ter, del Testo Unico in materia edilizia (d.P.R. n. 80/2001), inserito dal decreto legge n. 83/2012, prevede che un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione

e la semplificazione, individui i criteri e le modalità per l'utilizzo esclusivo degli strumenti telematici ai fini della presentazione della **denuncia di inizio attività in materia edilizia**. Questa disposizione viene abrogata dal decreto legislativo n. 10/2016 in considerazione del fatto che il decreto legge n. 90/2014 ha previsto l'adozione, mediante accordi tra il Governo, le regioni e gli enti locali in sede di Conferenza unificata, di una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive.

d) Disposizioni in materia di semplificazione amministrativa

L'articolo 1 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 ('Crescitalia'), convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nell'ambito delle misure per la liberalizzazione delle attività economiche ha disposto l'abrogazione delle norme che prevedono **atti preventivi di assenso dell'amministrazione** per l'avvio di un'attività non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità. Il comma 3 ha affidato al Governo il compito di individuare, mediante regolamento, le attività per le quali permane un atto preventivo di assenso dell'amministrazione e di disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione. Prima che questa disposizione venisse attuata, la legge n. 124/2015 ha conferito al Governo una delega legislativa sulle medesime questioni, per l'individuazione dei procedimenti oggetto di SCIA o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva. Si è quindi ritenuto che l'articolo 1, comma 3, del decreto legge Crescitalia potesse essere abrogato in quanto superato dalla previsione della legge n. 124/2015.

Con l'articolo 37 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, era stato fissato un termine di sessanta giorni per la sottoscrizione delle convenzioni relative alle c.d. **'zone a burocrazia zero'**, ossia le convenzioni tra Regioni, Camere di commercio, comuni e loro associazioni, agenzie per le imprese, amministrazioni competenti e organizzazioni e associazioni di categoria interessate, volte ad attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi nonché le iniziative e attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria⁶. Contestualmente la sperimentazione delle

⁶ La normativa originaria che prevedeva le convenzioni per le zone a burocrazia zero è contenuta nell'articolo 12 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 ('Semplifica Italia'), convertito con modificazioni

zone a burocrazia zero veniva estesa a tutto il territorio nazionale e veniva attribuito al Ministero dello sviluppo economico il compito di programmare le zone a burocrazia zero a livello nazionale.

L'ambizioso progetto delle zone a burocrazia zero, richiedendo l'accordo dei vari soggetti coinvolti, è rimasto sostanzialmente inattuato. Tenuto conto dei successivi interventi normativi che hanno introdotto misure di semplificazione amministrativa per le attività economiche, il decreto legislativo n. 10/2016 abroga l'articolo 37 del decreto legge n. 69/2013.

L'abrogazione coinvolge anche il comma 3-bis, in base al quale 'si intendono non sottoposte a controllo' tutte le attività d'impresa per le quali le pubbliche amministrazioni non ritengono necessarie autorizzazioni, SCIA o comunicazioni. Anche per questo profilo la disciplina è stata ritenuta non più necessaria.

e) Disposizioni in tema di pagamenti elettronici

Il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha sostituito con una nuova formulazione l'articolo 5 del Codice dell'amministrazione digitale sui pagamenti con modalità informatiche e ha previsto l'adozione entro novanta giorni di un decreto interministeriale volto a disciplinare l'estensione delle modalità di pagamento anche attraverso tecnologie mobili (articolo 15, comma 2). Successivamente, il decreto legge n. 69/2013 ha disposto che tale decreto attuativo venisse adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche in mancanza del concerto tra i Ministri interessati. Queste disposizioni sono superate dalla revisione della disciplina del CAD prevista dall'articolo 1 della legge Madia; il decreto legislativo n. 10/2016 ha abrogato l'articolo 15, comma 2, del decreto legge n. 179/2012.

Sul tema, ricordiamo che tra i principi e criteri direttivi della delega legislativa contenuta nella legge n. 124/2015 vi è quello di "prevedere che i pagamenti digitali ed elettronici effettuati con qualsiasi modalità di pagamento, ivi incluso l'utilizzo per i micro-pagamenti del credito telefonico, costituiscano il mezzo principale per i pagamenti dovuti nei confronti della pubblica amministrazione e degli esercenti servizi di pubblica utilità" (comma 1, lettera q)⁷. Il decreto legislativo in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 124/2015 è stato approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2016. Per quanto riguarda i pagamenti elettronici, viene prevista una revisione

dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

⁷ Il testo è disponibile al seguente link: <http://www.funzionepubblica.gov.it/fonte/riforma-della-pa?page=1>.

dell'articolo 5 del CAD in base alla quale le pubbliche amministrazioni e le società pubbliche incluse nell'elenco ISTAT sono tenute ad accettare, tramite un'apposita piattaforma tecnologica messa a disposizione dall'Agenzia per l'Italia digitale, pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso i servizi di pagamento elettronico, incluso l'utilizzo del credito telefonico per i micropagamenti. Le modalità di attuazione sono demandate alle regole tecniche, sentita la Banca d'Italia.

f) Emissione di obbligazioni degli enti locali per realizzare opere pubbliche

Viene abrogata la disposizione, introdotta con il decreto legge n. 1/2012, che consentiva agli enti locali di emettere obbligazioni di scopo garantite da beni immobili patrimoniali per finanziare la realizzazione di opere pubbliche⁸. Questo strumento è stato ritenuto non più utile in ragione delle mutate condizioni di mercato. Inoltre, nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 10/2016 viene osservato che l'articolo 62 del decreto legge n. 112/2008 preclude agli enti locali emissioni obbligazionarie in forma di obbligazioni con rimborso in unica soluzione alla scadenza, consentendo solo emissioni in forma di titoli ad ammortamento. La forma delle obbligazioni ad ammortamento "mal si concilia con la garanzia immobiliare che è di difficile divisibilità".

g) Misure in materia di bunkeraggio di prodotti energetici

L'articolo 57, comma 14, del decreto legge n. 5/2012 demandava a una determinazione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane l'individuazione di misure per la detenzione promiscua di più parti del medesimo prodotto destinato per distinte operazioni di rifornimento, per l'utilizzo della bolletta doganale mensile che riepiloga le operazioni di bunkeraggio e per l'effettuazione di operazioni di rifornimento nell'arco delle ventiquattro ore con controllo a posteriori su base documentale. Questa previsione è stata abrogata dal decreto legislativo n. 10/2016 in quanto, dato l'incremento delle frodi fiscali nel settore del bunkeraggio di prodotti energetici, è stato ritenuto inopportuno alleggerire i controlli.

h) Commercializzazione dei prodotti fitosanitari

Il decreto legislativo n. 10/2016 abroga l'articolo 10, comma 6, del decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150, che demandava a un decreto ministeriale la definizione di misure volte a disciplinare la vendita di prodotti sanitari on-line o comunque attraverso canali alternativi alla vendita diretta, in ragione delle difficoltà di declinare le prescrizioni

⁸ Articolo 35, comma 1-bis, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

del decreto n. 150/2012 in modo compatibile con le caratteristiche del commercio elettronico.

Il Direttore Generale

Micossi