

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

Variazione nella composizione del Comitato per la legislazione .....	3
Sui lavori del Comitato .....	3
<b>ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:</b>	
Conversione in legge del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (Esame C. 2187 – Governo) (Parere alle Commissioni riunite VI e X) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i> ) .....	3
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie (Esame C. 2227 – Governo – Approvato dal Senato) (Parere alla Commissione I) ( <i>Esame e conclusione – Parere senza condizioni né osservazioni</i> ) .....	6
<b>ERRATA CORRIGE</b> .....	7

*Giovedì 26 febbraio 2009. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA.*

#### **La seduta comincia alle 9.55.**

##### **Variazione nella composizione del Comitato per la legislazione.**

Franco STRADELLA, *presidente*, comunica che il deputato Vincenzo Gibiino, nominato dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 1, del regolamento, è entrato a far parte del Comitato per la legislazione in sostituzione del deputato Luigi Vitali, dimissionario. Nel formulare al collega Gibiino i migliori auguri di buon lavoro a nome del Comitato, desidera ringraziare l'onorevole Vitali per l'impegno profuso ed il qualificato contributo dato all'attività del Comitato nel periodo della sua presenza.

##### **Sui lavori del Comitato.**

Franco STRADELLA, *presidente*, comunica che, con lettera del 25 febbraio 2009,

il Presidente della Commissione Affari costituzionali ha comunicato il ritiro della richiesta di parere del Comitato per la legislazione sul testo unificato delle proposte di legge 63 e 177: «Distacco di comuni dalla regione Marche e aggregazione alla regione Emilia-Romagna». Essendo venuto meno il presupposto per l'espressione del parere, il provvedimento si intende cancellato dall'ordine del giorno del Comitato.

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

**Conversione in legge del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (Esame C. 2187 – Governo).**

**(Parere alle Commissioni riunite VI e X).**

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

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, ricorda come uno dei principali contenuti del provvedimento in esame – che ancora una volta assume la forma del decreto-legge – riguarda gli incentivi per l'acquisto di veicoli, nonché per l'acquisto di mobili, elettrodomestici ad alta efficienza energetica, apparecchi televisivi e *computer*, ove finalizzati all'arredo di un immobile per il quale siano effettuati, a partire dal 1° luglio 2008, interventi di ristrutturazione edilizia.

Vi sono tuttavia anche disposizioni ulteriori che richiama sinteticamente: viene nuovamente modificata la disciplina fiscale dei distretti produttivi, che peraltro non aveva ancora trovato applicazione in quanto non erano stati emanati i relativi decreti attuativi; sono introdotti benefici fiscali diretti a favorire le aggregazioni aziendali; sono ridotte le aliquote dell'imposta sostitutiva per la rivalutazione ed il riallineamento volontario dei valori contabili degli immobili dal 7 per cento al 3 per cento per gli immobili ammortizzabili e dal 4 per cento all'1,5 per cento per quelli non ammortizzabili; si agevola la concessione di finanziamenti destinati all'acquisto di autoveicoli, motoveicoli e veicoli commerciali mediante l'intervento della SACE spa.

Infine, non può esimersi dal segnalare gli ingenti effetti finanziari che si ipotizza possano derivare dalle disposizioni in materia di controlli fiscali, destinati alla parziale copertura degli oneri del provvedimento che, per la restante parte, utilizza risorse derivanti da revoche totali o parziali di agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 488 del 1992.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2187 e rilevato che:

esso reca un contenuto che incide su ambiti normativi differenziati, con misure che appaiono comunque unificate dall'esigenza di fronteggiare le ripercussioni dell'attuale crisi economico-finanzia-

ria sia con incentivi all'acquisto di autoveicoli, mobili ed elettrodomestici (articoli 1, 2 e 6), sia con nuovi meccanismi in materia di imposizione fiscale e di controllo (articoli 3, 4, 5 e 7);

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con la preesistente normativa che, soprattutto con riguardo alla materia degli incentivi all'acquisto di beni durevoli, denota una significativa stratificazione dovuta principalmente al suo originario carattere temporaneo ed alle numerose proroghe intervenute; peraltro, sia l'articolo 3, comma 2, lettera a) al n. 12), che l'articolo 4 – quest'ultimo solo con disposizioni di carattere temporaneo – incidono indirettamente sul testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività;

il decreto-legge modifica, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recentissima approvazione (segnatamente, l'articolo 5, l'articolo 6 e l'articolo 7, comma 2, modificano il decreto-legge, n. 185 del 2008, la cui legge di conversione è stata approvata soltanto lo scorso 27 gennaio); inoltre, l'articolo 3, comma 2, reintroduce nell'ordinamento una disposizione già vigente, ma che era stata poi modificata dal decreto-legge n. 112 del 2008; tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituiscono una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il testo, che nel suo complesso ha carattere temporaneo, reca sia una disposizione di interpretazione autentica (articolo 1, comma 10) che norme cui sono conferiti effetti retroattivi, sia pure limitati: l'articolo 1, commi 6 e 7, e l'articolo 2, comma 1, si applicano infatti ai contratti stipulati a decorrere dal 7 febbraio 2009;

il provvedimento, inoltre, adotta espressioni imprecise ovvero dal signifi-

cato tecnico-giuridico di non immediata comprensione (ad esempio, il richiamato articolo 3, comma 2, nel novellare la lettera a), n. 12) dell'articolo 1, comma 368, della legge finanziaria per il 2006 reca un riferimento alla attitudine alla contribuzione delle imprese, usando una locuzione di cui non risulta chiara l'esatta portata, anche in considerazione del fatto che non risulta utilizzata nel vigente ordinamento tributario);

il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

esso non è infine provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in difformità con quanto prescritto dal recente « regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione » (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione; secondo l'articolo 9, comma 3 del citato regolamento, in questi casi, « la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative », elementi che non sono invece rinvenibili nella relazione di accompagnamento;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

all'articolo 3, comma 2 – che sostituisce la lettera a) del comma 368 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, ripristinando, nella sostanza, il testo previgente alle modifiche apportate dall'articolo 6-bis,

comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 – dovrebbe in particolare valutarsi l'opportunità di riformulare in termini di novella dell'articolo 73, comma 1, lettera b) del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, il n. 3) della lettera a) così sostituita, in quanto essa interviene in modo non testuale sul citato testo unico, compromettendo la struttura di fonte unitaria del suddetto corpo normativo;

all'articolo 6 – secondo cui « con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono stabilite anche le modalità per favorire l'intervento della SACE s.p.a. nella prestazione di garanzie volte ad agevolare la concessione di finanziamenti per l'acquisto degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei veicoli commerciali di cui all'articolo 1 » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare tale previsione con il richiamato articolo 9, comma 3, anche con riguardo al termine di adozione del decreto ivi previsto, che risulta essere già scaduto (sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 185);

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 1 dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare gli ambiti applicativi dei commi da 11 a 15 – relativi ad un finanziamento straordinario per l'abbattimento delle emissioni di particolato nei gas di scarico – in quanto il primo periodo del comma 11 ed il comma 15 si riferiscono al settore del trasporto pubblico, mentre l'ultimo periodo del medesimo comma 11 si riferisce ai veicoli di proprietà di « aziende che svolgono servizi di pubblica utilità »; peraltro, dovrebbe anche chiarirsi la portata normativa del comma 12, che appare meramente ripetitivo del disposto del comma 11, e conseguentemente verificare l'opportunità di riferire esclusivamente al comma 11 i richiami interni contenuti ai commi 13, 14 e 16;

all'articolo 3, comma 2, dovrebbe verificarsi, da un lato, se vi sia una sovrapposizione normativa rispettivamente tra i numeri 7 e 14 e 10 e 15 e, dall'altro lato, valutarsi l'opportunità di modificare la locuzione « attitudine alla contribuzione delle imprese », — attualmente contenuta nel nuovo punto n. 12), ma già utilizzata al punto 6) del previgente testo — al fine di chiarirne l'esatta portata normativa, dal momento che tale locuzione non risulta utilizzata in altre disposizioni del vigente ordinamento tributario. »

Roberto ZACCARIA, nel convenire sulla proposta del relatore, giudica assolutamente criticabile il continuo ricorso al potere di decretazione d'urgenza da parte del Governo, che ha presentato alle Camere un numero elevatissimo di provvedimenti urgenti in questo primo scorcio di legislatura, sulle materie più diverse. Inoltre, molti di essi si caratterizzano per un elemento comune, ovvero il recare disposizioni di modifica del decreto-legge n. 112 del 2008.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie (Esame C. 2227 – Governo – Approvato dal Senato). (Parere alla Commissione I).**

*(Esame e conclusione – Parere senza condizioni né osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2227 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, volto a regolare taluni aspetti delle con-

sultazioni elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo con il contestuale svolgimento delle elezioni amministrative, nonché lo svolgimento dei referendum, da effettuarsi nel mese di giugno del 2009;

ad eccezione degli articoli 1-*bis* ed 1-*ter*, introdotti durante l'esame presso il Senato, che recano una disciplina « a regime » (rispettivamente con riguardo al concorso pubblico alle spese elettorali ed alle dimensioni dei contrassegni sulle schede), il provvedimento interviene a dettare disposizioni riferite esclusivamente ai prossimi procedimenti elettorali, anche laddove potrebbero invece essere inserite in un contesto sistematico, come si desume, ad esempio, dalla circostanza — evidenziata nella stessa relazione illustrativa — che le norme relative al voto dei cittadini temporaneamente all'estero (articoli 2 e 3), nonché quelle relative alla presenza ai seggi degli osservatori OCSE (articolo 4-*bis*) sono contenute anche nei precedenti decreti legge di analogo tenore (si vedano, sul punto, le norme sostanzialmente identiche recate dai decreti-legge n. 1 del 2006 e n. 24 del 2008); peraltro, lo scorso 18 febbraio è stata approvata dal Senato la legge n. 10 del 2009 (che riforma alcuni limitati aspetti della disciplina elettorale relativa al rinnovo del Parlamento europeo);

nel dettare disposizioni in materia elettorale finalizzate a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali (circostanza non infrequente in prossimità di scadenze elettorali: ad esempio i decreti-legge n. 43 del 2000, n. 111 del 2000, n. 166 del 2001, n. 8 del 2005, n. 1 e n. 75 del 2006, n. 24 del 2008), il provvedimento, anche alla luce dei sopracitati precedenti, non appare ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988 — secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provve-

dere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione;

il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

esso non è infine provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in difformità con quanto prescritto dal recente « regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione » (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione; secondo l'articolo 9, comma 3 del citato regolamento, in questi casi, « la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative », elementi che non sono invece rinvenibili nella relazione di accompagnamento;

*ritiene che per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, non vi sia nulla da osservare. ».*

Roberto ZACCARIA evidenzia come il parere chiarisca la piena compatibilità dell'intervento normativo in esame con l'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione, tra le quali è menzionata quella « elettorale ».

Invero l'utilizzo dello strumento del decreto-legge in materia elettorale ha numerosi precedenti, in relazione ai quali si è formato un orientamento piuttosto definito in ambito parlamentare avente ad oggetto l'interpretazione della nozione di

materia elettorale. In particolare, si è ritenuto che il nucleo essenziale della materia elettorale, da ritenere intangibile con provvedimenti urgenti, sia essenzialmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti. Viceversa, appare assolutamente pacifico che il Governo possa utilizzare i decreti legge per consentire l'*election day* o per regolare limitati aspetti di carattere organizzativo: proprio in occasione delle ultime tornate elettorali sono stati ad esempio emanati decreti per consentire l'esercizio domiciliare del voto ovvero il formato grafico delle schede.

Peraltro, partendo anche dalle pronunce del Comitato per la legislazione, affaccia l'opportunità di sviluppare una riflessione sugli ambiti di intervento in materia elettorale consentiti alla decretazione d'urgenza, e che potrebbero riguardare anche profili – non toccati dal provvedimento in esame – quali, ad esempio, la sottoscrizione delle liste e le modalità di presentazione delle candidature.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.20.**

#### ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 132 del 4 febbraio 2009, apportare le seguenti modifiche:

a pagina 6, seconda colonna, nona riga, eliminare « (PD) »;

a pagina 6, seconda colonna, trentatreesima riga, eliminare « (UdC) »;

a pagina 7, prima colonna, terza riga, eliminare « (PdL) ».

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 139 del 17 febbraio 2009, apportare le seguenti modifiche:

a pagina 9, seconda colonna, quinta riga, eliminare « (PD) »;

a pagina 9, seconda colonna, quarantacinquesima riga, eliminare « (Misto-MpA) »;

a pagina 10, prima colonna, trentaduesima riga, eliminare « (UdC) »;

a pagina 10, seconda colonna, quarantacinquesima riga, eliminare « (PD) »;

a pagina 11, prima colonna, quindicesima riga, eliminare « (UdC) ».