

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche. Esame C. 3725 – Governo – approvato dal Senato (Parere alle Commissioni V e IX) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*)

3

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

Lunedì 27 settembre 2010. — Presidenza del presidente Antonino Lo Presti.

La seduta comincia alle 16.35.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche.

Esame C. 3725 – Governo – approvato dal Senato. (Parere alle Commissioni V e IX).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *relatore*, richiama preliminarmente l'attenzione sul fatto che il Comitato è nuovamente chiamato a pronunciarsi su un provvedimento urgente, strumento di cui questo Governo si è avvalso in modo massiccio. Rileva altresì

come anche in questa occasione il decreto-legge all'esame si configuri come un insieme di norme di cui nemmeno adottando un criterio superficiale potrebbe constatarsi la rispondenza al parametro ordinamentale dell'omogeneità; si segnalano invece disposizioni che non appaiono in alcun modo accomunabili neanche sotto il profilo della medesima finalità.

Infatti, il provvedimento reca una pluralità di disposizioni che incidono su svariate materie ed oggetti, con previsioni che vanno dal processo di privatizzazione della Tirrenia all'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali; dalla disciplina dei cosiddetti « *Tremonti bonds* » a quella degli accordi per il ripiano dei disavanzi sanitari. Rientrano altresì nel campo di applicazione delle norme del decreto-legge la rideterminazione di tariffe postali per taluni prodotti editoriali, la posizione di incarico onorario di esperto del SECIT e l'esecuzione di adempimenti tributari.

Nel rinviare alla proposta di parere per una più dettagliata analisi dei contenuti e delle questioni, si limita ad evidenziare il tortuoso percorso di definizione di materie trattate dal Codice del processo amministrativo, le cui finalità di semplificazione

normativa rischiano di essere compromesse. Basti solo riflettere sul fatto che il Codice aveva abrogato una norma che adesso viene parzialmente reintrodotta senza neanche modificare il Codice medesimo.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, s'interroga sulla possibilità di introdurre efficaci rimedi parlamentari volti a correggere le criticità ricorrenti in materia di decretazione d'urgenza ovvero se l'affermarsi di una prassi più virtuosa debba necessariamente passare attraverso interventi restrittivi del giudice delle leggi.

Roberto ZACCARIA, *relatore*, passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3725 e rilevato che:

esso presenta una pluralità di norme marcatamente eterogenee il cui elemento prevalente ma non esclusivo, già nel testo originario ed ancor più a seguito delle nuove norme inserite al Senato, appare risiedere nella natura finanziaria delle disposizioni; infatti esse si riferiscono al settore del trasporto marittimo (articolo 1, commi 1, 5-*bis* e 5-*ter*) e stradale (articolo 1, commi 4 e 5 ed articolo 3-*quater*); alla garanzia dello Stato sulle società in amministrazione straordinaria (articolo 1, commi 2 e 3); al differimento del termine di scadenza della facoltà di emettere i cosiddetti « *Tremonti bonds* » e del termine entro cui la regione Puglia può sottoscrivere l'accordo per il ripiano del disavanzo sanitario (articolo 2, commi 1 e 2); ulteriori disposizioni riguardano la normativa applicabile a talune regioni dimostrate virtuose nel ripiano del debito sanitario (articolo 2, comma 2-*bis*), la rideterminazione di tariffe postali (articolo 2, comma 1-*bis*), la posizione dei titolari di incarico onorario di esperto del Servizio consultivo e ispettivo tributario (articolo 2, comma 1-*ter*), l'esecuzione di adempimenti

tributari (articolo 2, comma 1-*quater*), la definizione di ulteriori materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (articolo 2, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*), gli oneri connessi alle erogazioni del FEASR – Fondo europeo per lo sviluppo rurale – (articolo 2, comma 2-*ter*), il finanziamento della partecipazione italiana alle esposizioni internazionali di Yeosu e di Venlo del 2012 e la nomina di un commissario generale di governo (articolo 3, commi 1 e 2), nonché il finanziamento del segretariato generale dell'Unione per il Mediterraneo (articolo 3-*bis*) e la concessione di contributi destinati alla ricostruzione e riparazione delle abitazioni private e di immobili ad uso non abitativo per le popolazioni colpite dal sisma del 6 aprile 2009 (articolo 3-*ter*);

il provvedimento modifica, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recentissima approvazione, intervenendo in particolare sulla società Tirrenia (e su quelle da essa scaturite), che è già stata oggetto di ben sette provvedimenti urgenti in questa legislatura, da ultimo con il decreto-legge n. 103 del 6 luglio 2010; inoltre, l'articolo 2, ai commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, incide su norme del Codice del processo amministrativo, entrato in vigore lo scorso 16 settembre, allo scopo di ripristinare una disposizione che quest'ultimo aveva abrogato (l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990), e di superare un dubbio interpretativo conseguente alla nuova formulazione del citato articolo 19 da parte del decreto-legge n. 78 del 2010 (intervenuto nelle more dell'entrata in vigore del Codice) sulla competenza giurisdizionale per le controversie relative all'applicazione del citato articolo 19 relativo alla Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); tale circostanza, in considerazione delle finalità proprie del Codice del processo amministrativo di semplificazione normativa, evidentemente ne compromette i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un « codice » riferito ad un determinato settore disciplinare; peraltro, l'articolo 2, al comma 1-*quater*, interviene a reintrodurre una norma introdotta nel mese di marzo dal

decreto-legge n. 40 del 2010 e cancellata dal decreto legislativo n. 141 del 2010 entrato in vigore soltanto lo scorso 19 settembre;

il provvedimento incide altresì, all'articolo 2, comma 1, su una disposizione che, in origine, configurava un potere del Ministero dell'economia di carattere eccezionale e straordinario, funzionale all'esigenza di dotare il soggetto pubblico di poteri e strumenti operativi, anche atipici (i cosiddetti « *Tremonti Bonds* »), adeguati ad affrontare e superare situazioni di riconosciuta gravità in campo economico per un periodo limitato (fino al 2009), termine che adesso non solo viene differito al 31 dicembre 2010, ma di cui si consente, a regime, l'ulteriore prorogabilità con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, venendosi a configurare dunque una sorta di delegificazione spuria;

esso reca, infine, due disposizioni di interpretazione autentica (all'articolo 2, comma 1-ter e articolo 3-ter) per le quali andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui « deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo »;

il disegno di legge di conversione, come integrato al Senato reca una nuova norma di carattere « sostanziale », volta a prorogare i termini di esercizio di una delega legislativa circostanza che, per costante giurisprudenza del Comitato, 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 nel testo o nel disegno di legge di conversione possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione – destinata a prorogare fino al 31 maggio 2011 il termine della delega « *per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche,* » di cui all'articolo 2 della legge n. 196 del 2009 – in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento in esso di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se destinata a prorogare 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.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2, commi 1-quinquies e 1-sexies – che novellano gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990, al fine principalmente di devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le

controversie in materia di silenzio assenso dell'amministrazione – dovrebbe valutarsi l'opportunità di inserire la nuova disciplina in materia di competenza giurisdizionale direttamente nel nuovo Codice del processo amministrativo (di cui al decreto legislativo n. 102 del 2010), che elenca, sia pure in modo non esaustivo, le materie di giurisdizione esclusiva (all'articolo 133); al riguardo, si rileva che sarebbe anche opportuno – per ragioni di certezza della legge – espungere dall'Allegato 4 del Codice (segnatamente al n.14) dell'articolo 4, comma 1) l'abrogazione dell'articolo 19, comma 5, della legge n. 241 del 1990, dal momento che successivamente alla pubblicazione del Codice il 7 luglio 2010 (ma prima della sua entrata in vigore avvenuta il 16 settembre 2010), l'intero articolo 19 è stato sostituito dalla legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2010, pubblicata il 30 luglio 2010, che ha quindi introdotto l'attuale disciplina della Segna-

lazione certificata di inizio attività, ora modificata dalla norma in commento;

all'articolo 2, comma 1 – che proroga per tutto il 2010 l'esperibilità di strumenti di intervento pubblico nell'economia previsti dall'articolo 12 del decreto-legge n. 185 del 2008 e qualificati come derogatori delle norme di contabilità di Stato, e consente ulteriori proroghe con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – dovrebbe valutarsi l'esigenza di precisare se, analogamente alle forme di informazione e coinvolgimento del Parlamento che la medesima norma istitutiva prevede, vi sia un adeguato regime di comunicazione alle Camere anche per l'eventuale provvedimento di proroga del suddetto termine ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 16.50.