

## 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 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa. C. 5520-B – Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) .....

3

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

*Mercoledì 5 dicembre 2012. Presidenza del presidente Doris LO MORO.*

#### La seduta comincia alle 9.05.

**Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa.**

**C. 5520-B – Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Nino LO PRESTI, *relatore*, fa presente, in via preliminare, che il Comitato è nuovamente chiamato a pronunciarsi sul decreto all'esame, limitatamente alle modifiche ad esso apportate dal Senato. Queste ultime, ancorché consistenti, non hanno tuttavia fatto venir meno la sostanziale omogeneità delle disposizioni conte-

nute nel provvedimento. A ciò fa eccezione l'articolo 10-*bis* che, intervenendo sulla gestione della Casa da Gioco di Campione d'Italia, reca interventi che non appaiono riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento e rispetto ai quali proporrà pertanto al Comitato di chiederne l'espunzione. Stigmatizza inoltre l'introduzione nel disegno di legge di conversione di una disposizione di carattere sostanziale che, modificando il termine di esercizio di una delega legislativa, per costante giurisprudenza del Comitato integra una violazione del limite di contenuto dei decreti legge, posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *a*), della legge n. 400 del 1988.

Sottolinea quindi che nel testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento sono confluite anche le disposizioni contenute nel decreto legge n. 194 del 2012, con le conseguenti ricadute che ciò comporta in termini di certezza del diritto e di lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. Evidenzia, inoltre, che il Senato, modificando il testo licenziato dalla Camera nella parte relativa all'organizzazione del Ministero dell'interno, ha previsto 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, con ciò derogando implicitamente alle procedure e alle garanzie dei procedimenti di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. Dà infine conto della presenza nel testo di alcuni problemi di coordinamento con la normativa vigente, dovuti sia alla mancata novellazione delle fonti preesistenti, sia alla sovrapposizione con esse della nuova normativa.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5520/B limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, sul medesimo provvedimento, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 18 ottobre 2012;

osservato che, sia in sede di esame presso la Camera dei deputati, sia nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo del provvedimento è stato ampiamente modificato;

rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il provvedimento, la cui struttura è rimasta tendenzialmente immutata, nonostante l'approvazione, nel corso dell'esame parlamentare, di quattro articoli e di numerosi commi aggiuntivi, 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, le quali ricomprendono, a seguito dell'esame del provvedimento al Senato, anche le disposizioni contenute nel decreto legge

n. 194 del 2012 (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), confluite nel testo all'esame; non appaiono invece riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale sono inserite, in aggiunta alle disposizioni già contenute nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri e indicate nel parere espresso dal Comitato lo scorso 18 ottobre (si tratta dell'articolo 9, comma 5), le disposizioni di cui all'articolo 10-*bis*, che intervengono sulla 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;

*sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti legge:*

l'articolo 1 del disegno di legge di conversione interviene, al comma 2, a modificare il termine di esercizio della delega legislativa, finalizzata al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, conferita al Governo dall'articolo 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009; tale circostanza, 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 possano confluire disposizioni che incidano, in via

diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

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, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'articolo 1, ove i commi 13 e 14 fanno sistema con l'articolo 14, comma 22, del decreto-legge n. 78 del 2010, in quanto autorizzano 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 nelle disposizioni in oggetto;

all'articolo 3, comma 1, lettera *g-bis*), che introduce, nell'ambito dell'articolo 169 del testo unico degli enti locali, di cui al 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 tuttavia intervenire su tali disposizioni e sul comma 2 del citato articolo 169, che definisce i contenuti del piano esecutivo di gestione;

all'articolo 9, comma *6-quater*, che, 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 sulla composizione del Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate, intervenendo in via non testuale sul comma 4 dell'articolo 64 del succitato decreto legislativo n. 300 del 1999;

all'articolo 9, comma *6-quinquies*, che esclude le fondazioni bancarie dall'esenzione dall'imposta sugli immobili, senza tuttavia inserire tale disposizione in un appropriato contesto normativo;

all'articolo 11, commi da 7 a *7-quater*, che interviene sulla disciplina del pagamento di tributi, contributi e premi da parte dei soggetti residenti nelle zone colpite dal sisma del maggio 2012, senza tuttavia inserire tale disciplina nell'ambito del decreto legge n. 74 del 2012;

all'articolo 11, comma *13-quater*, che 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 residenti, ovvero di coloro che avevano sede operativa o esercitavano la propria attività lavorativa, produttiva o di funzione nei comuni interessati dal sisma del maggio scorso;

il decreto legge, all'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), più volte modificato, senza novellare le citate disposizioni, ma disponendone la cessazione dell'efficacia – in luogo del-

l'abrogazione – a decorrere dalla data di inizio dell'attività da parte della società per azioni prevista dal comma 1;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto legge, all'articolo 10, comma 6, nel testo modificato presso l'altro ramo del Parlamento, dispone l'adozione – ai fini del perfezionamento del processo di riorganizzazione delle attività già facenti capo all'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali – di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95 del 2012, in luogo di decreti adottati a norma dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, come invece prevedeva il testo licenziato dal Consiglio dei ministri ed approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. In relazione al richiamo ivi contenuto all'articolo 2, comma 10-ter, del decreto legge n. 95 del 2012, si ricorda, peraltro, che il Comitato per la legislazione, in occasione dell'esame di tale ultimo decreto legge, osservato come la disposizione in questione – disponendo che "(...) i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (...)” – derogasse implicitamente all'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, aveva formulato un'osservazione con la quale si invitava la Commissione di merito a valutare l'opportunità della deroga implicita ivi contenuta all'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali sulla produzione normativa;

il decreto legge, all'articolo 9, comma 6-ter, con una disposizione della quale appare peraltro dubbia la portata normativa, precisa che il recentissimo regolamento di cui al decreto ministeriale n. 200 del 2012, costituisce attuazione del comma 3 dell'articolo 91-bis, del decreto legge n. 1 del 2012, come integrato dal comma 6 del medesimo articolo 9;

*sul piano del coordinamento interno al testo:*

il provvedimento, nel trasfondere nell'articolo 11 i contenuti del decreto-legge n. 194 del 2012, riporta testualmente al comma 7-bis il contenuto dell'articolo 1, comma 2, del succitato decreto legge, senza tuttavia riformularlo al fine di coordinarlo con il comma 7 che lo precede e riproducendo altresì una formula ricognitiva ("Fermo restando che fra i titolari di reddito di impresa di cui al comma 7 già rientrano i titolari di reddito di impresa commerciale..."), che viene premessa alla parte dispositiva del comma 7-bis, e che appare ridondante e suscettibile di generare incertezza laddove fa riferimento alla "impresa commerciale", tenuto conto che, nel nostro ordinamento, tale nozione non ha un significato univoco;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:*

tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, richiamata in premessa, si espunge l'articolo 10-bis, che reca norme in materia di gestione della Casa da gioco di Campione d'Italia, estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge;

*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, con la quale si modifica il termine di esercizio della delega legislativa finalizzata al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, conferita al Governo dall'articolo 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009, in quanto – tenuto anche conto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 – non appare corrispondente ad un corretto uti-

lizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale, in particolare ove 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, lett. a), della legge n. 400 del 1988;

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

all'articolo 10, comma 6 – che demanda a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati a norma dell'articolo 2, comma 10-ter, del decreto legge n. 95 del 2012, in luogo di decreti adottati a norma dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, come invece prevedeva il testo licenziato dal Consiglio dei ministri ed approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, il compito di perfezionare il processo di riorganizzazione delle attività già facenti capo all'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali – sia verificata la congruità della previsione ivi contenuta rispetto al sistema delle fonti del diritto.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare la portata normativa dell'articolo 9, comma 6-ter, laddove precisa che il recentissimo regolamento di cui al decreto ministeriale n. 200 del 2012, costituisce attuazione del comma 3 dell'articolo 91-bis, del decreto legge n. 1 del 2012, come integrato dal comma 6 del

medesimo articolo 9 (come peraltro risulta già sia dalla rubrica che dalle premesse del decreto in questione);

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 11, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute ai commi 7 e 7-bis, valutando altresì l'opportunità di mantenere o meno il riferimento ivi previsto all'istituto dell'impresa commerciale che, nel nostro ordinamento, non presenta un significato univoco.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articoli 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 ».

Carlo MONAI, nel concordare con la proposta di parere illustrata dal relatore, esprime rammarico per il fatto che la scadenza molto ravvicinata del termine di conversione del decreto legge renda di fatto impossibile il recepimento da parte delle Commissioni di merito delle condizioni e delle osservazioni formulate dal Comitato per la legislazione, svilendone il ruolo e relegandone l'attività a mero adempimento di un dovere istituzionale.

Doris LO MORO, *presidente*, associandosi al rammarico espresso dal collega Monai, sottolinea come l'assenza, presso il

Senato, di un organo analogo al Comitato per la legislazione e l'eterogeneità dei criteri di ammissibilità degli emendamenti, seguiti dai due rami del Parlamento, impatti inevitabilmente sulla qualità del prodotto normativo. Né, in circostanze come quella attuale, in cui la Camera dei deputati esamina decreti legge prossimi alla scadenza, risulta possibile dare seguito ai

pareri espressi dal Comitato per la Legislazione, i quali perseguono sempre l'obiettivo di rendere i testi più conformi ai parametri della buona legislazione.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.20.**