

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 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche. C. 2162 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) 3

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

*Mercoledì 19 marzo 2014. — Presidenza
del presidente Marcello TAGLIALATELA.*

La seduta comincia alle 9.05.

Conversione in legge del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche. C. 2162 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del provvedimento in titolo, recante disposizioni in tema di finanza locale, enti territoriali ed emergenza occupazionale nel settore della scuola, osserva come – a prescindere dal merito politico delle materie disciplinate, che esula dall'analisi del Comitato e che

egli personalmente condivide – esso rappresenti una sorta di paradigma dei principali difetti che il Comitato riscontra nella sua attività consultiva, potendo essere definito una sorta di ideal tipo di ciò che il Governo non deve fare.

Nel dettaglio, i principali profili di criticità del testo, sia in relazione ai parametri costituzionali che ai parametri legislativi dei quali si avvale il Comitato nell'esame dei provvedimenti, spaziano infatti dal coordinamento con l'ordinamento vigente – e ciò con riferimento sia a provvedimenti di recentissima approvazione, sia a testi unici – al coerente utilizzo delle fonti del diritto, sino alla corretta formulazione del testo.

Un cenno a parte meritano poi le questioni attinenti l'omogeneità del contenuto – in relazione alla quale rileva la connotazione del decreto come atto *ab origine* a contenuto plurimo, nonché la presenza di una disposizione, in materia di acquisto di spazi pubblicitari *on line*, che non appare riconducibile alle materie oggetto del provvedimento e della quale è assente ogni menzione nel titolo e nel preambolo – e la parziale e seppur limitata reitera di due disposizioni contenute nel decreto n. 151 del 2013, non conver-

tito in legge, senza che nel preambolo vengano indicati i nuovi o quanto meno i perduranti presupposti di necessità e di urgenza che ne hanno determinato l'adozione.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2162 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 20 articoli recanti disposizioni di carattere sostanziale, cui si aggiunge un ventunesimo articolo che ne disciplina l'entrata in vigore, reca un insieme di misure in materia di finanza degli enti locali, in favore degli enti territoriali, nonché interventi volti a fronteggiare l'emergenza occupazionale nel settore della scuola, dei quali dà succintamente conto il preambolo e solo parzialmente il titolo, nel quale è in particolare assente ogni riferimento agli enti territoriali; ogni riferimento è inoltre assente, sia nel titolo che nel preambolo, alla disposizione contenuta all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), che abroga la norma sull'acquisto di spazi pubblicitari *on-line*, contenuta al comma 33 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013), che non appare pienamente riconducibile agli ambiti materiali oggetto del decreto-legge;

la presenza, all'articolo 19, della disciplina in materia di occupazione, servizi nella scuola ed edilizia scolastica, rende il decreto-legge all'esame un atto *ab origine* a contenuto plurimo; in relazione ai decreti-legge riconducibili a questa tipologia, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 32 del 2014, ha osservato incidentalmente che essi "*di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità*";

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

il decreto-legge all'esame, che fa seguito a due provvedimenti d'urgenza, entrambi non convertiti nei termini costituzionali, che si sono susseguiti nell'ultimo bimestre dello scorso anno (si tratta del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, e del decreto-legge 31 dicembre 2013, n. 151), riprende in parte i contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare dei suddetti provvedimenti d'urgenza, cui si aggiungono disposizioni parzialmente riprodotte di norme presenti nel testo del secondo decreto (il decreto-legge n. 151 del 2013) come licenziato dal Consiglio dei ministri: si tratta, in particolare, delle disposizioni contenute all'articolo 16, comma 5, primo e secondo periodo, che riproduce con qualche modificazione i contenuti dell'articolo 4, comma 1, primo e secondo periodo del succitato decreto e che interviene sui compiti del nuovo Commissario straordinario di Roma capitale, e all'articolo 17, comma 1, in materia di trasporto ferroviario nella regione Valle d'Aosta, che riproduce anch'esso, con qualche modificazione, il contenuto dell'articolo 3, comma 7, del decreto n. 151; in relazione a tali disposizioni, si osserva che, in difformità rispetto a quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, nel preambolo del decreto risulta assente l'esplicitazione dei nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione;

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 introducono misure che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e fanno sistema con

quelle oggetto di altri provvedimenti; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 1, comma 4, che estende in via non testuale l'ambito di applicazione dei commi da 722 a 727 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014);

all'articolo 4, che introduce misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi, senza inserirle in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 9, che rende permanenti, a decorrere dal 2014, le riduzioni del contributo ordinario agli enti locali disposte per gli anni 2010-2012 dall'articolo 2, comma 183, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, senza tuttavia novellarlo;

all'articolo 17, comma 2, che integra in via non testuale il disposto dell'articolo 1, comma 515, della legge n. 147 del 2013;

all'articolo 19, comma 1, che proroga in via non testuale il termine fissato dall'articolo 1, comma 748, della già citata legge n. 147 del 2013;

si registra, infine, un caso in cui il mancato coordinamento si produce in relazione ad un testo unico, del quale vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare (si tratta, in particolare, dell'articolo 12, che integra il disposto dell'articolo 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267);

il decreto-legge, secondo una modalità di produzione normativa che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, non appare pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplifica-

zione della legislazione, agli articoli 1, 2, 3, comma 2, 7, 17, comma 2 e 19 comma 1, modifica, sia in modo testuale sia implicitamente, la recente legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147);

infine, il decreto-legge, all'articolo 13, laddove dispone l'erogazione al comune di Lampedusa e Linosa del finanziamento, a valere sul Fondo di sviluppo delle isole minori per le annualità 2008 e 2009, indipendentemente dalla realizzazione dei progetti per i quali era stato attribuito, deroga implicitamente all'articolo 2, comma 41 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che prevedeva il suddetto finanziamento;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 10, comma 1, primo periodo, incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, estendendo al 2014 l'ambito temporale di applicazione del decreto del Ministro dell'interno del 4 maggio 2012 in tema di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province, integrando così una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti in quanto si determina una sorta di legificazione di un atto secondario;

il decreto-legge contiene inoltre disposizioni recanti adempimenti che non appaiono sempre conformi alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative. In particolare, all'articolo 1, comma 4, affida la definizione delle modalità applicative delle disposizioni in materia di tributi locali di cui all'articolo 1, commi da 722 a 727 della legge n. 147 del 2013, ad un decreto interdirigenziale "del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno", piuttosto che ad un decreto interministeriale; all'articolo 7, comma 1, capoverso 729-ter, prevede l'adozione di un atto dirigenziale del quale esplicita la "natura non regolamentare"; all'articolo 16, comma 4, prevede l'adozione, in luogo di un decreto interministeriale, di un decreto del presidente del

Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; tale ultima circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento emanato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

sul piano della corretta formulazione e della tecnica di redazione del testo:

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 4, comma 1, nello stabilire obblighi di contenimento della spesa in capo a Regioni ed enti locali, al secondo periodo, precisa che: *“le Regioni devono obbligatoriamente adottare [...]”*, in difformità, dunque, con quanto disposto dal paragrafo 4, lettera c), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale *“È evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare la imperatività della norma (‘deve’; ‘ha l'obbligo di’; ‘è tenuto a’).”*, in quanto esso potrebbe indurre l'interprete ad assegnare un diverso grado di imperatività e vincolatività alle disposizioni ed ancorché, al terzo periodo, in relazione agli enti locali, utilizzi correttamente l'indicativo presente, prevedendo che essi *“adottano”*; inoltre, all'articolo 11, che novella l'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, modificandone tra l'altro il comma 3, all'ultimo periodo utilizza la locuzione *“rapporto e relazione di fine legislatura”* in luogo di *“relazione di fine mandato”* alla quale invece l'articolo e la rubrica (*“Relazione di fine mandato provinciale e comunale”*) fanno riferimento;

da ultimo, sul piano della tecnica di redazione del testo, alcune rubriche non appaiono idonee a descrivere compiutamente l'oggetto dei relativi articoli. In particolare, la rubrica dell'articolo 2 si

riferisce a *“Ulteriori modificazioni alla legge 27 dicembre 2013, n. 147”*, senza specificare le materie da esso trattate, mentre la rubrica dell'articolo 12 si riferisce al *“Contributo straordinario”*, senza specificare che esso interessa i comuni che abbiano proceduto alla fusione;

infine, il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né 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 dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

all'articolo 1, si riformuli il comma 4, prevedendo, in luogo di un *“decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno”* (cioè di un decreto interdirigenziale) un decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno;

sia verificata la soppressione, nella parte in cui incide su norme contenute in una fonte secondaria, della disposizione di cui all'articolo 10, comma 1, primo periodo, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerla – si valuti di riformularla nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante un atto avente la medesima forza;

all'articolo 12 – che integra in via non testuale il disposto dell'articolo 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di fusioni di comuni – si riformuli la disposizione in oggetto in

termini di novella al suddetto testo unico, al fine di non comprometterne i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare;

all'articolo 16, comma 4, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo – si riformuli la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento interministeriale emanato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 4, all'articolo 17, comma 2, e all'articolo 19, comma 1, che incidono in via non testuale sulla legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) in termini di novella alla medesima; si dovrebbe altresì riformulare la disposizione contenuta all'articolo 9, comma 1, in termini di novella alla legge n. 191 del 2009 ed inserire la disciplina contenuta all'articolo 4, in materia di vincoli finanziari per regioni e enti locali in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 7, comma 1, capoverso 729-ter, si dovrebbe sopprimere l'esplicitazione della *“natura non regolamentare”* del decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ivi previsto;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 4, comma 1, si dovrebbero sostituire le parole: *“le regioni devono obbligatoriamente adottare”* con le seguenti: *“le regioni adottano”*;

all'articolo 11, capoverso comma 3, ultimo periodo, si dovrebbero sostituire le

parole: *“Il rapporto e la relazione di fine legislatura sono pubblicati”* con le seguenti: *“La relazione di fine mandato è pubblicata”*.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

nella redazione dei preamboli dei decreti-legge, abbia cura il legislatore di introdurre tutti gli elementi che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, appaiono indispensabili ai fini dell'individuazione del contenuto dei provvedimenti d'urgenza e, eventualmente, dei nuovi e sopravvenuti presupposti di necessità e di urgenza che ne hanno determinato l'emanazione. ».

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, condividendo la proposta di parere formulata dal relatore, ed allo scopo di rafforzarne l'efficacia, propone sin d'ora di presentare – in aggiunta agli emendamenti volti a recepire i singoli rilievi riferiti al testo del decreto-legge – uno o più ordini del giorno di indirizzo al Governo, con i quali porre all'attenzione di quest'ultimo le questioni più spinose sollevate dal testo all'esame, le quali formano oggetto della raccomandazione apposta in calce al parere, con particolare riferimento alla criticità del tutto peculiare del provvedimento in titolo, derivante dall'aver esso reiterato, per la terza volta, disposizioni contenute nei decreti nn. 126 e 151 del 2013, non convertiti in legge.

Andrea GIORGIS, *relatore*, con riferimento al tema della reiterazione, precisa come esso sia assai delicato: la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 360 del 1996, ha infatti cercato di arginare il fenomeno senza però escluderlo in sé, purché l'atto politico-giuridico che lo produce presenti alcuni requisiti di forma, consistenti nell'esplicitazione dei motivi sopravvenuti o persistenti di necessità e di urgenza che sono a fondamento della

reitera stessa. Il decreto-legge all'esame – nel quale lo scarno preambolo non dà conto né della reitera né delle sue motivazioni – appare pertanto del tutto carente da quest'ultimo punto di vista.

Marilena FABBRI, nel condividere anch'ella la proposta di parere formulata dal relatore, e convenendo altresì sull'opportunità di presentare ordini del giorno di istruzione al Governo al fine di porre all'attenzione di quest'ultimo le problematiche di più ampio respiro sollevate dal testo all'esame e non traducibili in emen-

damenti, suggerisce che attraverso tali strumenti sia data particolare evidenza anche alle problematiche, già più volte rilevate e riscontrabili anche nel provvedimento in esame, concernenti il coerente utilizzo delle fonti del diritto e, segnatamente, la tendenza del legislatore a « legificare » materie già disciplinate da fonti secondarie.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.25.