

## 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 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009. C. 2714 – Governo – Approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (*Esame e conclusione – Parere con raccomandazione*) ..... 3

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

*Giovedì 24 settembre 2009. — Presidenza del presidente Lino DUILIO.*

**La seduta comincia alle 12.35.**

**Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009.**

**C. 2714 – Governo – Approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

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

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, rileva che il provvedimento all'esame consiste di due soli articoli, il primo composto di un unico comma ed il secondo recante la data di entrata in vigore. Esso si caratterizza per la peculiarità di essere volto esclusivamente alla correzione di alcune disposizioni del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, la cui legge di conversione è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale contestualmente al provve-

dimento correttivo. Ne è conseguito l'effetto di consentire l'entrata in vigore delle disposizioni appena approvate dal Parlamento nella loro forma corretta.

L'apparente problematica di diritto intertemporale risultante dall'entrata in vigore nello stesso giorno di due fonti pariordinate recanti disposizioni difformi risulta, quindi, essere stata risolta univocamente. Ad eliminare ogni incertezza, infatti, la nota diramata dal Quirinale, al momento della firma dei due provvedimenti, ha precisato che il Capo dello Stato ha dapprima promulgato la legge di conversione del decreto-legge n. 78 e, immediatamente dopo, ha emanato il decreto-legge correttivo, in modo tale da consentirne l'entrata in vigore contestualmente alla legge di conversione del decreto anticrisi.

Permane il dato di fatto che trattasi di una circostanza indubbiamente eccentrica rispetto alle ordinarie modalità di successione delle norme del tempo. Ricorda, tuttavia, che esistono precedenti di correzioni ad un decreto-legge appena convertito ad opera di un contestuale decreto-legge. Da ultimo, richiama il caso del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, che modificava talune disposizioni della legge di conversione del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171: delle valutazioni espresse dal Comitato in quella circo-

stanza ha tenuto conto ai fini della predisposizione della odierna proposta di parere.

Nella premessa della proposta di parere ha evidenziato come sia auspicabile che il processo legislativo assicuri stabilità e certezza del diritto, in funzione della massima semplificazione della legislazione vigente. Resta fermo comunque che la descritta genesi del provvedimento non ha prodotto alcun fenomeno di patologia normativa, né nell'individuazione della disciplina concretamente applicabile – essendo chiaro il meccanismo della successione temporale delle disposizioni – né nell'uso dello strumento d'urgenza in quanto tale.

Quanto ai contenuti del provvedimento, ricorda che esso interviene a correggere disposizioni che afferiscono a tre distinte materie, già disciplinate dal precedente decreto-legge n. 78: segnatamente, gli interventi volti alla realizzazione di infrastrutture nel settore dell'energia, la disciplina dello scudo fiscale e le funzioni della Corte dei conti. Circa quest'ultimo aspetto, sottolinea come l'intervento normativo recato dal decreto-legge n. 103 costituisca l'ultimo di una serie di provvedimenti regolatori polverizzati succedutisi a cascata, in questa prima fase della legislatura, in materia di funzioni ed organizzazione del citato organo di rilevanza costituzionale, a partire dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 2009.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2714 e rilevato che:

esso reca, in un unico comma, disposizioni che afferiscono ad una pluralità di materie (segnatamente le infrastrutture, la sfera fiscale e le funzioni della Corte dei Conti) e che appaiono unificate esclusivamente dalla loro riferibilità all'esigenza di apportare correttivi al precedente decreto-legge n. 78 del 2009, nel testo convertito dalle Camere con la legge 3 agosto 2009, n. 102; peraltro, si opera un'ulteriore modifica alla disciplina, già

ampiamente stratificata, concernente le funzioni della Corte dei Conti, oggetto di numerosi interventi normativi in tempi recenti;

il provvedimento, come evidenziato nel titolo e nel preambolo, interviene dunque a modificare disposizioni di recentissima approvazione già contenute nel citato decreto n. 78, addirittura allo scopo di impedirne l'entrata in vigore: il comunicato della Presidenza della Repubblica dello scorso 3 agosto, che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, precisa che « *Il Presidente della Repubblica ha successivamente emanato il decreto-legge correttivo, che entrerà in vigore contestualmente alla legge di conversione del decreto anticrisi* », con ciò superando le incertezze in ordine all'applicazione del principio di successione delle leggi nel tempo che potrebbero ingenerarsi con riguardo a due atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del medesimo giorno; tale evenienza, come già rilevato dal Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo al decreto-legge n. 207 del 2008) configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

il provvedimento, alla lettera *b*) n. 2, nel richiamare i contenuti di altre disposizioni, si riferisce genericamente a « *quanto sopra previsto e per l'efficacia di quanto sopra* » laddove sarebbe più corretto richiamare esplicitamente il comma ed i periodi cui si intende fare riferimento (ovvero, presumibilmente, il comma 3 dell'articolo ed il primo periodo del medesimo comma);

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nè è corredato 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* » (D.P.C.M. 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, pur apprezzando la relazione per la sua completezza e chiarezza, reputa che la proposta di parere avanzata non evidenzia come il decreto all'esame costituisca una modalità di produzione del diritto sconcertante ed assolutamente incompatibile con il modello costituzionale. La circostanza che è venuta a determinarsi, ascrivibile principalmente alla responsabilità del Governo, dovrebbe a suo parere venire censurata dal Comitato con il massimo vigore e non nelle forme blande suggerite nella conclusione del relatore. Ciò anche in ragione dell'atteggiamento di sostanziale non collaborazione con il Parlamento che il Governo continua a mantenere, come testimoniato dalla persistente inottemperanza degli obblighi informativi e degli elementi valutativi che dovrebbero essere veicolati dai documenti AIR ed ATN, oltre a non for-

nire nelle sedi previste, quale quella del Comitato, alcuna reale interlocuzione.

Osserva che l'estrema brevità non maschera il carattere di disomogeneità del testo, che risalta, invece, maggiormente proprio quando un solo comma provvede a disciplinare ben tre distinte materie.

Per tali motivi, invita il relatore a riformulare la parte dispositiva del parere inserendovi uno specifico rilievo attinente alle problematiche connesse ad un siffatto uso dello strumento del decreto-legge, sussistendo il rischio che si consolidino prassi costituzionalmente discutibili. Inoltre, ritiene che degli elementi di ricorrente criticità appena richiamati il presidente del Comitato debba informare anche la Presidenza della Camera.

Roberto OCCHIUTO, nel ringraziare la collega per il prezioso lavoro svolto, segnala due specifiche problematiche connesse alle disposizioni del decreto-legge.

In primo luogo, rileva che la nuova disciplina del cosiddetto « scudo fiscale », nel testo modificato dal Senato, prevede che possano accedervi anche le imprese estere controllate o collegate di cui agli articoli 167 e 168 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, mentre la disciplina generale prevede che esso non si applichi agli enti commerciali. Dal tenore letterale del testo sembrerebbe dunque che questi ultimi possano però usufruire dello scudo fiscale se detengono partecipazioni di controllo o collegamento in società estere di cui ai citati articoli 167 e 168.

Inoltre, la disposizione in esame appare consentire una sanatoria generalizzata anche in relazione a fattispecie di inadempimento del versamento dell'IVA, circostanza che rischia di configurarsi in violazione degli obblighi dello Stato italiano verso l'Unione europea.

Doris LO MORO, nell'associarsi all'apprezzamento per il lavoro del relatore, non ritiene tuttavia che si sia data adeguata rilevanza agli aspetti di maggiore criticità del decreto. Si riferisce, evidentemente, alle circostanze che hanno deter-

minato la necessità della sua adozione, derivanti da un'irragionevole conduzione del processo legislativo che ha portato alla conversione del decreto-legge n. 78 del 2009.

In termini generali, si evidenzia un'approssimazione nella costruzione delle norme giuridiche da parte dell'Esecutivo, che è in qualche modo testimoniata anche dalla costante assenza della relazione sull'analisi di impatto normativo e su quella tecnico-normativa. Peraltro, ricorda che su questo specifico aspetto vi erano stati precisi impegni assunti dal Ministro Vito nel corso dell'audizione svolta presso il Comitato per la legislazione, che risultano invece sostanzialmente disattesi.

Si associa, infine, alle preoccupazioni espresse dal collega Occhiuto circa la verifica della compatibilità delle disposizioni sullo scudo fiscale con l'ordinamento comunitario.

Lino DUILIO, *presidente*, ritiene utile riassumere gli interessanti spunti di riflessione emersi nel corso della discussione.

In primo luogo desidera richiamare le valutazioni espresse dall'onorevole Lo Moro, con riguardo agli esiti delle recenti audizioni di esponenti dell'Esecutivo. In quelle occasioni, il Comitato ha inteso richiamare l'attenzione del Governo su questioni attinenti sia all'uso degli strumenti normativi sia ai rapporti tra l'Esecutivo ed il Parlamento. Non si può non osservare come non abbia avuto particolare seguito né l'invito ad una maggiore presenza del Governo alle sedute dell'organo, né quello ad un più puntuale adempimento dell'obbligo di corredare i provvedimenti con le relazioni AIR ed ATN. In ragione di ciò, preannuncia il suo intendimento, alla conclusione del ciclo di audizioni, di rappresentare alla Presidenza della Camera i risultati della suddetta attività conoscitiva e gli esiti cui essa ha condotto, anche in relazione agli impegni assunti dai Ministri auditi.

Venendo poi alle due questioni poste dall'onorevole Occhiuto, rileva che entrambe appaiono degne della massima attenzione, in quanto riguardano una più

precisa definizione dell'ambito applicativo della normativa oggetto di esame, nonché possibili profili di contrasto con la normativa comunitaria. Aggiunge anzi che, a suo avviso, vi è un'ulteriore delicata problematica relativa all'esenzione dall'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 41 del decreto legislativo n. 231 del 2007. Infatti tale obbligo di segnalazione risulta di diretta derivazione dal diritto comunitario ed, in più, riguarda operazioni per le quali vi sia il sospetto che integrino forme di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Tuttavia, a suo avviso, le suddette questioni coinvolgono aspetti della disciplina caratterizzate da una particolare complessità tecnica e, pertanto, eventuali rilievi del Comitato rischierebbero di incidere su aspetti di merito. Ritiene dunque prudente rimettere la valutazione di questi elementi alle Commissioni competenti in sede referente, di cui egli è membro, così come l'onorevole Occhiuto.

Infine, con riferimento ai rilievi dell'onorevole Zaccaria, non può esimersi dal riconnettere il discorso sulla particolare genesi del decreto-legge in esame alla più complessa problematica della decretazione d'urgenza e delle procedure di conversione dei provvedimenti d'urgenza che, per le modalità con cui si sono andate sviluppando, hanno finito con l'assumere uno svolgimento caotico. Lo dimostra la circostanza che non è certamente la prima volta che un decreto-legge si rende necessario per correggere errori contenuti in testi legislativi appena licenziati dal Parlamento. A sua memoria si sono registrati casi simili anche nella precedente legislatura nonché, come opportunamente segnalato dal relatore, anche in questa.

Tuttavia, tali elementi di riflessione sulle concrete modalità di produzione delle leggi e sulle sue criticità non possono trovare spazio nella parte dispositiva del parere in termini di condizioni ovvero di osservazioni, atteso che queste sono formulate solo quando vi siano rilievi su specifiche disposizioni del provvedimento.

In quest'ottica, al fine di dar comunque evidenza alle argomentazioni svolte nel-

l'intervento dall'onorevole Zaccaria, invita il relatore a valutare l'inserimento nella proposta di parere di un'apposita raccomandazione che richiami il legislatore ad un maggior rispetto dei parametri di omogeneità di contenuto del decreto-legge nonché ad un comportamento più virtuoso nella propria attività, proprio allo scopo di evitare che si determini la necessità di interventi urgenti su disposizioni appena approvate dalle Camere.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, si dichiara disponibile ad accogliere l'invito del Presidente e dunque a riformulare la propria proposta di parere nel senso indicato.

Desidera in ogni caso precisare che non ritiene si possa ipotizzare alcuna lesione del dettato costituzionale da parte del decreto-legge in esame. Ciò in quanto il tenore dell'articolo 77 della Costituzione consente di desumere chiaramente quali siano gli elementi ed i presupposti necessari per un corretto esercizio del potere di decretazione d'urgenza. Ed essi sono interamente ravvisabili nel caso di specie. D'altra parte, non può che condividersi la valutazione del Presidente della Repubblica che, controfirmando l'atto, ne ha già compiuto un positivo vaglio di costituzionalità, sia pure di tipo diverso e dunque non sostitutivo di quello che eventualmente verrà svolto dalla Corte Costituzionale. Del resto, come già ricordato, vi sono precedenti simili in questa legislatura come anche in quelle anteriori, né si tratta certamente del primo caso in cui un decreto-legge presenti contenuti non omogenei.

Conclusivamente, reputa che non possa ravvisarsi alcun fenomeno patologico nell'uso dello strumento normativo in esame. Va solo evidenziata la peculiarità del fatto che la straordinaria necessità ed urgenza sottesa a questo intervento normativo si riconnette all'esigenza di correggere quanto statuito in sede di conversione di un decreto precedente e che tale correzione doveva essere effettuata prima che la norma originaria entrasse in vigore.

Roberto OCCHIUTO intende ulteriormente chiarire che il contenuto del suo precedente intervento era orientato a segnalare questioni che, per quanto piuttosto complesse, non appaiono esulare dall'ambito delle competenze specifiche dell'organo, almeno nella misura in cui si evidenziavano difficoltà interpretative della normativa in esame ovvero profili di contrasto con la disciplina comunitaria.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, in relazione a quanto emerso dal dibattito svolto, riformula la proposta di parere nei seguenti termini:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2714 e rilevato che:

esso reca, in un unico comma, disposizioni che afferiscono ad una pluralità di materie (segnatamente le infrastrutture, la sfera fiscale e le funzioni della Corte dei Conti) e che appaiono unificate esclusivamente dalla loro riferibilità all'esigenza di apportare correttivi al precedente decreto-legge n. 78 del 2009, nel testo convertito dalle Camere con la legge 3 agosto 2009, n. 102; peraltro, si opera un'ulteriore modifica alla disciplina, già ampiamente stratificata, concernente le funzioni della Corte dei Conti, oggetto di numerosi interventi normativi in tempi recenti;

il provvedimento, come evidenziato nel titolo e nel preambolo, interviene dunque a modificare disposizioni di recentissima approvazione già contenute nel citato decreto n. 78, addirittura allo scopo di impedirne l'entrata in vigore: il comunicato della Presidenza della Repubblica dello scorso 3 agosto, che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, precisa che « *Il Presidente della Repubblica ha successivamente emanato il decreto-legge correttivo, che entrerà in vigore contestualmente alla legge di conversione del decreto anticrisi* », con ciò superando le incertezze in ordine all'applicazione del principio di successione delle leggi nel



tempo che potrebbero ingenerarsi con riguardo a due atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del medesimo giorno; tale evenienza, come già rilevato dal Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo al decreto-legge n. 207 del 2008) configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

il provvedimento, alla lettera *b*) n. 2, nel richiamare i contenuti di altre disposizioni, si riferisce genericamente a « *quanto sopra previsto e per l'efficacia di quanto sopra* » laddove sarebbe più corretto richiamare esplicitamente il comma ed i periodi cui si intende fare riferimento (ovvero, presumibilmente, il comma 3 dell'articolo ed il primo periodo del medesimo comma);

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nè è corredato 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* » (D.P.C.M. 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 con-*

*tiene 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.

Il Comitato raccomanda quanto segue:

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

si abbia cura di adottare metodi di produzione legislativa che evitino la necessità del ricorso ad un decreto-legge che abbia come esclusiva finalità quella di correggere disposizioni approvate in sede di conversione di altro decreto, prima della loro entrata in vigore ed incidenti su settori normativi non omogenei. A tale ultimo riguardo, si considerino pertanto con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo ».

Il Comitato approva la proposta di parere come riformulata.

**La seduta termina alle 13.30.**