

## 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 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. C. 3210 Governo, approvato 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

*Giovedì 18 febbraio 2010. — Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.**

**C. 3210 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

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

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

Doris LO MORO, *relatore*, osserva che il decreto all'esame costituisce l'ennesima manifestazione di una tipologia di provvedimenti sempre censurata dal Comitato per la legislazione. A tale proposito ricorda che lo scorso 19 febbraio 2009, il Governo aveva accettato un apposito ordine del giorno presentato dal collega Occhiuto, volto ad individuare strumenti per un definitivo superamento della pratica legislativa dei decreti legge « mille-

proroghe » », rappresentativi di una politica legislativa sicuramente caotica.

Rileva che, alla luce degli elementi che si accinge ad illustrare, tale impegno risulta purtroppo disatteso.

I decreti « mille-proroghe », come è noto, nel contesto di una funzione finalistica apparentemente unificante rappresentata dall'esigenza di prorogare o differire in via d'urgenza termini legislativamente previsti, presentano sempre un carattere di estrema eterogeneità per quanto riguarda l'ambito materiale. Peraltro, in numerose disposizioni neppure è dato riscontrare tale funzione finalistica, atteso che trattasi di norme che hanno ad oggetto termini non destinati a venire a scadenza a distanza ravvicinata o aventi addirittura carattere sostanziale. Neppure mancano disposizioni aventi efficacia retroattiva o formulate in termini di interpretazione autentica.

Anche il decreto in esame si presenta inoltre notevolmente più ampio di quello originariamente approvato dall'esecutivo, in ragione di un *iter* parlamentare che, al Senato, non ha impedito l'ingresso di contenuti ultronei. Si riferisce, ad esempio, alle disposizioni che vanno ad interferire con lavori legislativi in corso: emblematico il caso dell'articolo 1, comma 10, che affida ad ordinanze contingibili ed urgenti

la proroga della sospensione di adempimenti e versamenti tributari e previdenziali per le popolazioni colpite dal sisma in Abruzzo, mentre l'articolo 17, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 195 del 2010, di cui è in corso l'esame in Assemblea, demanda il medesimo compito al Ministro dell'economia.

Oltre a tali difetti strutturali, nel caso odierno è dato riscontrare anche la presenza di misure dirette a correggere, completare o integrare norme della legge finanziaria per il 2010, prima ancora della loro entrata in vigore, nel solco di una tendenza, che sembra in via di affermazione, verso una sorta di « rateizzazione » della decisione di bilancio. Particolarmente grave appare poi, sul piano ordinamentale, la presenza in un decreto-legge di norme volte ad incidere, manipolandole, su disposizioni di deleghe legislative.

L'interazione dei suddetti elementi patologici, unitamente all'uso di una tecnica legislativa non sempre ineccepibile, finisce con l'averne conseguenze pesantissime sul piano dell'intelligibilità e della congruenza dei testi, spesse volte al limite di una vera e propria oscurità. Parimenti notevoli sono gli effetti inflattivi sull'ordinamento. A tale proposito, basti solo pensare alla ricorrente mancanza in numerose disposizioni di un coordinamento con le preesistenti fonti, fatte quindi oggetto di modifiche non testuali anche quando sarebbe stato sufficiente aggiornare la data al fine di prorogare il termine.

Lino DUILIO suggerisce di tenere conto di questa ultima considerazione anche ai fini della formulazione della parte dispositiva del parere.

Doris LO MORO, *relatore*, accogliendo tale proposta, che viene condivisa anche dagli altri colleghi, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3210 e rilevato che:

esso – già negli 11 articoli originari, e ancor più a seguito dell'inserimento in essi

al Senato di numerosissimi commi aggiuntivi e di ulteriori 4 articoli – reca disposizioni di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell'ordinamento, risultando unificate nella maggior parte dei casi dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o anche di prolungare l'applicazione di discipline transitorie;

al consueto intervento su termini di prossima scadenza relativi ad ambiti normativi assolutamente disparati – secondo una modalità legislativa che, da tempo, si ripete puntualmente con decreti-legge a cadenza annuale o semestrale (n. 411 nel 2001, n. 236 nel 2002, n. 147 e n. 355 nel 2003, n. 266 e n. 314 nel 2004, n. 273 nel 2005, n. 173 e n. 300 nel 2006, n. 248 del 2007, n. 97 e 207 del 2008) – il provvedimento accompagna numerose misure sia di carattere ordinamentale sia di natura finanziaria, volte a correggere ovvero a completare o integrare quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2010, prima ancora che le medesime disposizioni entrino in vigore (in particolare, all'articolo 1, commi 23-*bis*, 23-*septiesdecies* e 23-*vicies*); come il Comitato ha già avuto modo in passato di rilevare, siffatta modalità di produzione normativa, connotata dalla sua incidenza – in modo puntuale e per finalità disparate – su una serie di disposizioni che riguardano un amplissimo spettro di materie, talune delle quali non ancora vigenti al momento dell'emana-zione del decreto (la legge finanziaria è entrata infatti in vigore il 1° gennaio 2010), configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza suscettibile di determinare, sul piano della qualità del processo legislativo e della stessa coerenza ordinamentale, evidenti effetti negativi, anche in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; al riguardo, nel corso dell'esame del citato decreto-legge n. 207, lo scorso 19 febbraio 2009, il Governo aveva accettato un apposito ordine del giorno Occhiuto n. 9/2198/14, volto a individuare strumenti per « definitivamente superare la pratica legislativa dei decreti legge « mille-proroghe » »;

il provvedimento dispone la proroga di taluni termini legislativi la cui scadenza è già stata numerose volte rinviata e che, in alcuni casi, riguardano l'entrata a regime di una disciplina su una materia per la quale continuano ad operare norme transitorie (ad esempio, l'articolo 10, comma 2-*bis*);

il decreto reca disposizioni che appaiono idonee a produrre effetti retroattivi (ad esempio all'articolo 1, commi 1 e 23-*quinquiesdecies*; articolo 2, commi 8-*septies* e 8-*novies*), in alcuni casi esplicitandone il carattere interpretativo (articolo 1, comma 23-*undecies*, articolo 6, comma 9-*bis*, secondo periodo; articolo 10-*bis*, comma 1; articolo 10-*quater*, comma 1, secondo periodo);

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge, il decreto interviene, in due disposizioni introdotte al Senato ed in una norma originaria, sulla disciplina di deleghe legislative già conferite, allo scopo di modificarne le modalità di esercizio (articolo 1, comma 21), ad interpretare le norme che ne definiscono la scadenza (articolo 1, comma 23-*undecies*), ovvero a definire il meccanismo e gli effetti del parere reso dalle Commissioni parlamentari (articolo 10-*bis*, comma 4); 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;

sul piano dei rapporti tra le fonti esso incide su discipline contenute in fonti normative di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti in

quanto ne deriva l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera *e*), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001); peraltro, talune disposizioni incidono sull'applicazione di regolamenti di delegificazione (l'articolo 1, comma 4 che dispone una deroga; l'articolo 5, comma 7-*undecies* ne differisce l'applicazione; l'articolo 5, comma 7-*duodecies* ne consente una applicazione peculiare *in via sperimentale*); altre su decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (articolo 9, comma 4-*ter*); altre ancora su regolamenti ministeriali (articolo 7, comma 4; articolo 8, comma 4-*ter*; l'articolo 10-*quater*); infine l'articolo 5, comma 7-*quinquies*, demanda al Governo la modifica di un termine contenuto in un decreto ministeriale, in considerazione della natura regolamentare della norma da modificare che tuttavia risulta ormai già modificata da una norma di rango legislativo;

il decreto contiene diverse norme il cui contenuto incide su materie trattate in provvedimenti attualmente all'esame delle Camere: in particolare, l'articolo 1, comma 23-*bis*, novella l'articolo 2, comma 222, della legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) che risulta già modificato, sotto diversi profili, dall'articolo 15, comma 3-*quinquies*, del decreto-legge n. 195 del 2010, nel testo approvato al Senato ed attualmente all'esame della Camera (C 3196); l'articolo 1, comma 10, affida ad ordinanze contingibili ed urgenti la proroga della sospensione di adempimenti e versamenti tributari e previdenziali per le popolazioni colpite dal sisma in Abruzzo, mentre l'articolo 17, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 195 del 2010, nel testo licenziato dalla Commissione di merito della Camera lo scorso 16 febbraio affida il medesimo compito al Ministro dell'economia (C 3196-A);

il provvedimento reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente

distanziato dalla loro entrata in vigore (ad esempio, l'articolo 5, comma 7-ter, proroga alcuni termini che scadono il 31 dicembre 2010 e il 1° gennaio 2011, l'articolo 8, comma 3-bis, proroga un termine destinato a scadere nell'aprile del 2011); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che nei casi di specie non sono espressamente indicati);

infine, il decreto-legge reca rubriche che, anche in conseguenza delle ampie modifiche al Senato, non risultano più coerenti con il loro contenuto (si segnalano, ad esempio, la rubrica dell'articolo 1, dell'articolo 4, dell'articolo 7);

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 della Repubblica n. 170 del 2008;

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

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

per quanto detto in premessa in ordine all'articolo 1, commi 21 e 23-undecies ed all'articolo 10-bis, comma 4, si sopprimano le citate disposizioni in quanto il 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 », si considera, per costante giurisprudenza del Comitato, come volto

ad impedire che nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta (mediante norme interpretative), sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già esistenti;

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

per quanto detto in premessa in ordine all'articolo 1, comma 4, all'articolo 5, comma 7-undecies, all'articolo 5, comma 7-duodecies, all'articolo 7, comma 4, all'articolo 8, comma 4-ter, all'articolo 10-quater, siano soppresse le citate disposizioni, in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato;

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

all'articolo 6, comma 9-quater – volto ad escludere che, *fino al coordinamento legislativo delle norme vigenti in materia di esercizio della professione di odontoiatra*, non si applichi la sanzione (l'interdizione dalla professione) ai medici che abbiano consentito ai laureati in medicina, in possesso dell'abilitazione all'esercizio professionale, l'esercizio dell'odontoiatria anche prima della formale iscrizione all'albo degli odontoiatri – si chiarisca l'ambito temporale applicativo della norma, atteso che l'attuale formulazione sembra configurare una sanatoria disciplinare oltre che per le condotte illecite già avvenute, anche per quelle future, « fino al coordinamento legislativo delle norme vigenti in materia di esercizio della professione di odontoiatra »;

siano corretti i richiami normativi errati contenuti nelle seguenti disposizioni:

a) l'articolo 1, comma 23-octiesdecies, che richiama il decreto legislativo n. 285 del 1999, abrogato dal recente decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6;

b) l'articolo 7, comma 5-*bis*, che richiama il comma 2 anziché il comma 1 dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 300 del 2006;

c) l'articolo 2, comma 8-*quinquies*, che richiama l'articolo 17, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2009, abrogato dal successivo comma 8-*septies*.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

valuti la Commissione l'opportunità di procedere alla novellazione delle preesistenti fonti normative, in particolare laddove si prorogano termini contenuti in disposizioni vigenti per i quali sarebbe sufficiente aggiornare la data al fine di prorogare il termine;

all'articolo 1, comma 3 – che raddoppia i termini di accertamento in materia fiscale – dovrebbe esplicitarsi che tale norma opera in difformità ai principi posti dallo « Statuto dei diritti del contribuente » (legge 27 luglio 2000, n. 212), il cui articolo 3 dispone che « i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possano essere prorogati », atteso che l'articolo 1, comma 1, dello Statuto prevede che le disposizioni da esso dettate « costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali »;

all'articolo 1, comma 23-*octiesdecies* – che reca disposizioni varie – dovrebbe precisarsi a quale tipologia di strumento normativo si intenda fare riferimento con l'espressione contenuta nell'alinea del comma: « fino al 31 marzo 2010 è prorogato il termine per l'adozione delle *occorrenti disposizioni* al fine di consentire »;

all'articolo 6, comma 9-*quinquies* – che richiama l'applicazione del regolamento previsto dall'articolo 8 della legge

n. 458 del 1967 – dovrebbe precisarsi che il suddetto regolamento non risulta ancora emanato;

all'articolo 7, comma 4-*bis* – che rende inapplicabile agli Istituti universitari ad ordinamento speciale la disciplina in materia di reclutamento e blocco del *turn over* definita dall'articolo 66, comma 13, del decreto-legge 112 del 2008, fermo restando il rispetto dei risparmi di spesa ivi indicati – dovrebbe chiarirsi a quale specifica disposizione del citato comma 13 si intenda fare riferimento, atteso che esso pone differenti limiti sia minimi che massimi con riguardo al reclutamento di nuovo personale ed alle somme disponibili;

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

all'articolo 7, comma 5-*quater* – relativo al finanziamento degli istituti superiori – dovrebbe procedersi ad una complessiva riformulazione che corregga talune espressioni improprie eliminando, in particolare, il riferimento al riconoscimento da parte del Ministero dell'interno (che, presumibilmente, intende riferirsi al riconoscimento della personalità giuridica tramite l'iscrizione nei registri gestiti dalle prefetture), il riferimento alla personalità giuridica ed il riferimento all'*accorpamento* tra istituti (in considerazione del fatto che gli istituti tecnici e professionali che costituiscono gli enti di riferimento degli istituti tecnici superiori (ITS) mantengono distinta e autonoma personalità giuridica) ed, infine, l'espressione « poli formativi » (che appare superata dalla previsione dei nuovi poli tecnico professionali);

all'articolo 10-*bis*, comma 2, lettera b) – che ridefinisce alcuni profili del procedimento « taglia-enti », novellando l'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare quali siano gli enti esclusi dall'effetto dello scioglimento, in quanto « *formano oggetto di apposite previsioni legislative di riordino entrate in vigore nel corso*



della XVI legislatura», chiarendo dunque se le suddette norme debbano già essere vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame;

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

si considerino con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata 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, nonché rispondente al titolo. La *ratio* della citata norma, oltre che ribadire

quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, quali l'epigrafe, il preambolo ovvero il contenuto prevalente dell'articolato (come sottolineato nella sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007), non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nelle fattispecie concrete».

Dopo che Antonino LO PRESTI, *presidente*, ha espresso a nome del Comitato un ringraziamento agli Uffici per aver condotto un approfondito lavoro istruttorio in tempi ristretti, il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 15.15.**