

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:	
Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni. Esame Atto n. 365 – Governo (Parere alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2011, n. 94, recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania. Esame C. 4480 – Governo (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazione</i>)	12

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 6 luglio 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.

La seduta comincia alle 14.15.

Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni.

Esame Atto n. 365 – Governo.

(Parere alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Antonio DISTASO, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 365, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a

regioni, province e comuni, e ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, proveniente dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;

e rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso presenta un contenuto omogeneo, recando disposizioni volte, da un lato, a disciplinare meccanismi sanzionatori nei confronti delle regioni che versino in condizione di grave dissesto finanziario con specifico riferimento al disavanzo sanitario, nonché delle province e dei comuni nei quali si evidenzino situazioni di squilibrio finanziario e, dall'altro, ad introdurre misure premiali nei confronti degli enti virtuosi; non appare tuttavia strettamente riconducibile a tale ambito normativo l'articolo 5, in quanto non introduce meccanismi sanzionatori o premiali ma si limita a demandare al Ministero dell'economia la facoltà di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-

contabile nei confronti degli Enti che evidenzino, anche mediante le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori;

sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute nella legge di delega:

il provvedimento, come specificato nel preambolo, è volto a dare attuazione agli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009; nella premessa dello schema di decreto legislativo non è tuttavia contemplato l'articolo 25 della legge di delega – che fissa i principi e i criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni – ancorché l'articolo 11 del provvedimento all'esame, recante, al comma 1, disposizioni in materia di collaborazione nella gestione organica dei tributi, sia volto a dare attuazione alla succitata disposizione;

esso contiene talune previsioni la cui portata applicativa sembrerebbe discostarsi da quanto disposto dalle norme di delega; ciò riscontra, segnatamente, ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 2 e al già menzionato articolo 5; in particolare, tale ultima disposizione – che demanda, in determinate circostanze, al Ministero dell'economia e delle finanze la facoltà di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile *degli Enti* (con riferimento ai quali non specifica, peraltro, se si tratti o meno degli enti locali) – reca un contenuto che non appare strettamente riconducibile alle disposizioni di delega, in quanto non disciplina meccanismi sanzionatori o premiali nei confronti delle Regioni o degli enti locali e incide su una materia, quella dei controlli sulla gestione amministrativo-contabile, che forma oggetto di un altro schema di decreto legislativo (Atto n. 368), adottato in base a diversa disposizione di delega (si tratta dell'articolo 49 della legge n. 196 del 2009), sul quale sono stati acquisiti i pareri delle Commissioni competenti dei due rami del Parlamento ed il cui esame è stato concluso, dalla Commissione Bilancio della Camera, lo scorso 23 giugno;

il testo, all'articolo 2, comma 2, laddove dispone che la fattispecie di grave dissesto finanziario riferita al disavanzo sanitario, costituisce grave violazione di legge, con conseguente *“rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione”*, sembra discostarsi dalle previsioni contenute all'articolo 17, comma 1, lettera *e*), ultimo periodo, della legge di delega, che, con norma di portata più in generale, prevede che la *“grave violazione di legge”* derivi dalle attività che *“abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”*, senza che a tal fine risulti sufficiente il solo disavanzo finanziario;

lo schema di decreto, ai commi 3 e 4 del medesimo articolo 2 – che dispongono che il Presidente della Giunta regionale rimosso ai sensi del comma 2 sia interdetto da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di dieci anni e che, *“il partito, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica elettiva pubblica prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione”* subiscano una decurtazione del rimborso delle spese elettorali – reca delle disposizioni di cui andrebbe valutata la compatibilità con le previsioni contenute all'articolo 17, comma 1, lettera *e*), ultimo periodo, della legge di delega, che non menziona in alcun modo la sanzione della decurtazione del rimborso delle spese elettorali, né individua quali soggetti passivi di eventuali sanzioni i partiti, le liste o le coalizioni elettorali, e dal quale sembrerebbe desumersi che i casi di ineleggibilità siano riferiti esclusivamente agli amministratori responsabili degli enti locali, non risultando invece chiaro se l'interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici sia circoscritta agli amministratori degli enti locali o si applichi anche agli amministratori regionali;

esso, inoltre, nel preambolo, indica, tra le autorità proponenti, il Ministro per le politiche europee, in conformità a quanto disposto dall'articolo 2, comma 3,

della legge di delega, che prevede che i decreti legislativi siano adottati su proposta anche di tale ministro; tenuto conto, tuttavia, che a far data dal 17 novembre 2010, le funzioni in materia di politiche comunitarie sono esercitate dal Presidente del Consiglio dei ministri, la premessa del provvedimento dovrebbe essere conseguentemente aggiornata;

lo schema di decreto, infine, è corredato della relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge delega, la quale stabilisce che, qualora non si raggiunga l'intesa in sede di Conferenza unificata nel termine di trenta giorni previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997, *“il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta”*; al riguardo, si segnala che la relazione trasmessa alle Camere dà conto in modo estremamente succinto delle motivazioni per le quali l'intesa non è stata raggiunta, nonché, in modo altrettanto succinto, delle ragioni che hanno indotto il Governo a procedere, tra le quali si menziona l'esigenza di *“tenere conto dei tempi a disposizione per il rispetto dei termini previsti dalla legge per l'esercizio della delega, di imminente scadenza”*, ancorché la recentissima legge 8 giugno 2011, n. 85 abbia prorogato i termini per l'esercizio della delega di cui alla legge n. 42 del 2009 dal 21 maggio al 21 novembre 2011, ferma restando, altresì, la possibilità dello scorrimento del termine finale;

sul piano dei rapporti con la normativa di rango costituzionale:

il provvedimento, all'articolo 7, comma 1, lettera e), in materia di meccanismi sanzionatori da applicare nei confronti delle Regioni e delle Province autonome nelle ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno, nel prevedere che *“la Regione o la Provincia autonoma inadempiente” “è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di pre-*

senza del Presidente e dei componenti della giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010”, reca una disposizione che andrebbe valutata alla luce della giurisprudenza costituzionale in relazione agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con particolare riferimento alla definizione ed alla delimitazione dell'ambito riservato alla competenza legislativa statale nella definizione dei principi fondamentali in materia di “coordinamento della finanza pubblica” ed alla riconducibilità o meno a tale ambito delle disposizioni che limitino o riducano la spesa delle Regioni; in particolare, la disposizione di cui all'oggetto, dovrebbe essere raffrontata con quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 157 del 2007 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, che disponeva la riduzione del dieci per cento della indennità di funzione e ogni altro emolumento spettante ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni (...), ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli degli enti stessi, nella parte in cui *“prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali”*;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

lo schema di decreto legislativo, all'articolo 1, comma 2 – laddove, per l'esame dell'inventario di fine legislatura regionale, fissa il termine massimo di ottanta giorni decorrenti dalla data di indizione delle elezioni, stabilendo che il suddetto inventario debba essere pubblicato sui siti istituzionali almeno dieci giorni prima dello svolgimento delle elezioni – reca delle disposizioni di cui andrebbe valutata la coerenza con quanto disposto dall'articolo 3 della legge n. 108 del 1968 (che dispone che i Consigli regionali esercitino le loro funzioni sino al quarantaseiesimo giorno antecedente la data delle elezioni per il loro rinnovo e che tali elezioni possano aver luogo a decor-

rere dalla quarta domenica precedente il compimento del suddetto periodo) o dalle eventuali leggi regionali intervenute a disciplinare la materia del rinnovo degli organi regionali, anche tenuto conto del fatto che la norma in oggetto, ai fini della pubblicazione dell'inventario, non stabilisce il termine di conclusione della verifica – che si inserisce nel complessivo *iter* dell'inventario – dell'attuazione dei Piani di rientro sanitario da parte dei Tavoli tecnici a ciò deputati;

analogamente, esso, all'articolo 4, comma 2 – laddove fissa il termine massimo di ottanta giorni decorrenti dalla data di indizione delle elezioni per l'esame dell'inventario di fine mandato provinciale e comunale, stabilendo che esso debba essere pubblicato sui siti istituzionali almeno dieci giorni prima dello svolgimento delle elezioni – reca delle disposizioni di cui andrebbe valutata la coerenza con quanto disposto dall'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali) e dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 182 del 1991 (Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali), che stabiliscono che il termine massimo che può intercorrere tra indizione delle elezioni e svolgimento delle medesime sia pari a cinquantacinque giorni;

lo schema di decreto in taluni casi non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano oggetto di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra, segnatamente, all'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, e all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo che – laddove dispongono che il giudizio avente ad oggetto l'impugnazione della sanzione dell'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, irrogata, rispettivamente, al Presidente della Giunta regionale e ai dirigenti regionali

responsabili per il dissesto finanziario, sia demandata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – modificano implicitamente un corpo normativo organico, quale il decreto legislativo n. 104 del 2010, recante riordino del processo amministrativo, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "codice" riferito ad un determinato settore disciplinare;

esso, all'articolo 12, comma 2, integra, in maniera non testuale, i criteri di accesso al Fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, introducendone uno ulteriore, consistente nei *"risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivane dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale"*; peraltro, la definizione delle modalità di attuazione di tale nuovo criterio è demandata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 del medesimo articolo 12, ancorché il succitato articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 già affidi la definizione delle modalità di attuazione dei criteri per la distribuzione del Fondo perequativo (cui ora si aggiunge quello dei risultati conseguiti nel contrasto all'evasione fiscale) ad *"un decreto di natura regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario"*; al riguardo, sembrerebbe dunque opportuno, mediante una novella all'articolo 15 in questione, inserire in tale contesto normativo il nuovo criterio per l'accesso al Fondo introdotto dal comma 2 dell'articolo 12 e prevedere l'adozione di un unico strumento, di natura regolamentare e nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, che dia attuazione sia alle disposizioni recate dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che a quelle di cui all'articolo 12, comma 1, in luogo, quindi, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi previsto;

lo schema di decreto legislativo, all'articolo 2, comma 6, laddove dispone che resta fermo quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, primo periodo del decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (si tratta del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68), reca una norma che appare priva di una portata normativa autonoma; ugualmente, norme di natura programmatica e procedurale sono contenute al comma 3 dell'articolo 7 e al comma 3 dell'articolo 8, laddove prevedono, con una formula di cui andrebbe peraltro chiarita la portata normativa, che le misure sanzionatorie e gli indicatori della virtuosità dell'ente locale previsti dai medesimi articoli possano essere ridefiniti con legge *sulla base* delle proposte (di cui sembrerebbe opportuno esplicitare il carattere non vincolante per il Parlamento) avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:

lo schema di decreto, al già menzionato articolo 12, comma 1, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica – il compito di stabilire annualmente le modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale relativo di ogni singola Regione e, al successivo comma 2, affida al medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina delle modalità di accesso al Fondo perequativo di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 *“tenendo conto, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, dei risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale”*; tale tipo di previ-

sione, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare rispondente alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si affida ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, considerata la delicatezza delle procedure implicate nonché le esigenze di garanzia, controllo ed imparzialità, di un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988; tenuto conto, peraltro, che la disposizione di cui all'oggetto fa sistema con l'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, sembrerebbe opportuno novellare il suddetto articolo 15 inserendovi i contenuti recati dall'articolo 12 e prevedere che le misure dallo stesso recate siano attuate mediante un unico decreto del Presidente della Repubblica;

il provvedimento, agli articoli 1, comma 4, e 4, comma 4, demanda ad un atto di natura non regolamentare l'adozione dello schema tipo per la redazione dell'inventario di fine legislatura regionale e dello schema tipo per la redazione dell'inventario di fine mandato provinciale e comunale; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”*; peraltro, nel caso di specie, al fine di assicurare il rispetto del riparto delle competenze assegnate dalla Costituzione alle regioni ed agli enti locali, sembrerebbe opportuno che lo schema tipo di inventario regionale sia definito nell'ambito di un accordo in Conferenza Stato-Regioni – trattandosi di una materia che sembrerebbe di competenza regionale – e che lo schema di tipo di inventario comunale e provinciale sia oggetto di un decreto del Ministro dell'interno da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno del testo:

lo schema di decreto legislativo adotta talune espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, comma 2, che, anziché disporre che il grave dissesto finanziario da cui discende la rimozione del Presidente della Giunta regionale "costituisce" grave violazione di legge, prevede che esso "è considerato" grave violazione di legge; all'articolo 2, comma 4, che, laddove dispone la riduzione dei rimborsi elettorali "per il partito politico, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione", utilizza una locuzione (l'avverbio "nuovamente") che non appare chiaro se si riferisca ai soli partiti, liste o coalizioni che abbiano già candidato il Presidente rimosso, ovvero ricomprenda anche partiti, liste o coalizioni nei quali lo stesso soggetto non sia mai risultato candidato; peraltro, non appare chiaro lo stesso ambito di applicazione della disposizione e cioè a quali cariche pubbliche elettive si intenda fare riferimento; all'articolo 2, comma 3, e all'articolo 3, comma 2, che, laddove disciplinano l'interdizione (del Presidente della Giunta regionale rimosso e dei funzionari regionali decaduti) da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, impropriamente non dispongono che la sanzione sia "applicata" ma prevedono invece che essa sia "irrogata", ancorché l'irrogazione della sanzione presupponga l'accertamento della responsabilità in sede giudiziaria, che nella fattispecie all'esame, invece, non ricorre; all'articolo 3, comma 1, che estende anche alla fattispecie del grave dissesto finanziario la sanzione della decadenza "automatica", applicabile in base alla legge finanziaria per il 2010 ai funzionari regionali, subordinandola tuttavia alla "previa verifica" – ai fini della quale non è indicato il soggetto titolare del relativo potere – delle rispettive responsabilità del dissesto; all'articolo 4, comma 2, che, nel prevedere

un termine di sessanta giorni ai fini dell'invio della relazione sull'inventario da parte del Tavolo tecnico, non individua chiaramente il *dies a quo* dal quale decorre il termine in questione, che potrebbe infatti coincidere sia con la data di invio dell'inventario, che con la data in cui il Tavolo tecnico abbia terminato la verifica dei dati in esso contenuti; all'articolo 6, comma 1, ultimo periodo, laddove introduce, per i revisori di cui sia stata accertata la responsabilità nel dissesto, il divieto di assumere incarichi negli enti locali, non risultano specificati quali siano gli "organismi agli stessi riconducibili", ai quali si estenderebbe il suddetto divieto, né quale sia il soggetto titolato a definire la durata dell'incompatibilità successiva; all'articolo 6, comma 2 – laddove dispone che, qualora l'ente locale non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente, ai sensi dell'articolo 141 del testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 – non appare chiaro come l'inadempimento delle prescrizioni della Corte possa determinare automaticamente le condizioni per la deliberazione dello stato di dissesto, posto che il medesimo comma 2, al periodo successivo, condiziona la deliberazione di dissesto ad una specifica procedura; all'articolo 11, comma 2, il primo periodo, prevede che le Province e l'Agenzia delle Entrate possano stipulare, al fine di instaurare adeguate forme di collaborazione, delle "convenzioni"; tuttavia, al successivo periodo, il medesimo atto, che per definizione ha natura bilaterale, viene invece definito "provvedimento"; al medesimo articolo 11, sembrerebbe infine opportuno precisare, alla rubrica, ovvero al comma 3, che la gestione organica dei tributi, nonché l'attività di recupero dell'evasione cui la disposizione fa riferimento, hanno ad oggetto i tributi regionali;

sul piano della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento, all'articolo 2, commi 1, lettera c), e 6, nonché all'articolo 12, comma 2, reca un riferimento generico al "decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, delle città metropolitane e delle province, di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, nonché di istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", che dovrebbe essere sostituito con il riferimento al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nel frattempo emanato; esso, inoltre, al comma 2 dell'articolo 9, con riferimento all'istituto della "Banca dati nazionale dei contratti pubblici", impropriamente richiama l'articolo 44 del decreto legislativo n. 235 del 2010 piuttosto che l'articolo 62-bis del decreto legislativo n. 82 del 2005, tenuto conto che tale ultima disposizione è stata modificata dalla prima e che, a norma del paragrafo 12, lettera e) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi: "Quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento è fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche e non all'atto modificante";

il provvedimento, all'articolo 5, comma 1, nel fare riferimento alle rilevazioni SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), in difformità rispetto a quanto disposto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, utilizza tale sigla cui non segue la specificazione del significato;

esso, all'articolo 9, comma 3, laddove novella l'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, introducendo nel suo ambito il comma 67-bis, il quale contiene un riferimento a un "decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo", reca una disposizione di cui andrebbe valutata la conformità a quanto stabilito dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 3, lettera d)

che, con riferimento all'indicazione di termini per l'adozione di atti previsti da una "novella" stabilisce che: "Occorre inserire correttamente eventuali termini per l'adozione di atti previsti da una 'novella': infatti l'espressione 'dalla data di entrata in vigore della presente legge (o del presente decreto)', inserita nella 'novella', comporta la decorrenza dalla data di entrata in vigore dell'atto modificato. Pertanto, ove si intenda far decorrere il termine dalla data di entrata in vigore dell'atto modificante, occorre inserirlo in autonoma disposizione posta fuori della 'novella.'";

infine, il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

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

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

agli articoli 1, comma 4, e 4, comma 4, che demandano ad un atto di natura non regolamentare l'adozione dello schema tipo per la redazione dell'inventario di fine legislatura regionale e di fine mandato provinciale e comunale – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 richiamata in premessa – siano riformulate le anzidette disposizioni, nel rispetto del riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione, nel senso di prevedere che lo schema tipo di inventario regionale sia definito nell'ambito di un accordo in Conferenza Stato Regioni e che lo schema tipo di inventario comunale e provinciale sia definito da un decreto del Ministro del-

l'interno, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 2, commi 1, lettera c), e 6, nonché all'articolo 12, comma 2, il riferimento normativo generico al *“decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, delle città metropolitane e delle province, di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, nonché di istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”*, sia sostituito con il riferimento al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nel frattempo emanato;

all'articolo 7, comma 1, lettera e) – laddove prevede che la Regione o la Provincia autonoma che non abbia rispettato il patto di stabilità interno sia *“tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010”* – sia valutata la congruità della disposizione in questione alla luce della giurisprudenza costituzionale in relazione alla definizione ed alla delimitazione dell'ambito riservato alla competenza legislativa statale nella definizione dei principi fondamentali in materia di *“coordinamento della finanza pubblica”*, anche tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 157 del 2007, richiamata in premessa;

all'articolo 7, comma 3, e all'articolo 8, comma 3 – laddove prevedono che le misure sanzionatorie e gli indicatori della virtuosità dell'ente locale previsti dai medesimi articoli possano essere ridefiniti con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica – sia precisato che le suddette proposte sono prive di carattere vincolante nei confronti del Parlamento;

all'articolo 12 – laddove, al comma 2, integra in maniera non testuale, i criteri di accesso al Fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, introducendone uno ulteriore e

demandando la definizione delle modalità della relativa attuazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 del medesimo articolo 12, ancorché il succitato articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 già affidi la definizione delle modalità di attuazione dei criteri per la distribuzione del Fondo perequativo (cui ora si aggiunge quello dei risultati conseguiti nel contrasto all'evasione fiscale) ad un decreto di natura regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri – sia novellato l'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 in questione, al fine di inserire in tale contesto normativo il nuovo criterio per l'accesso al Fondo introdotto dal comma 2 dell'articolo 12 e prevedendo l'adozione di un unico strumento, di natura regolamentare e nella forma del decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988, che dia attuazione sia alle disposizioni recate dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che a quelle di cui all'articolo 12, comma 1;

Il Comitato osserva altresì:

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

per quanto detto in premessa in ordine al profilo dei rapporti tra lo schema di decreto legislativo e la relativa legge di delega:

nel preambolo dello schema di decreto legislativo, dovrebbe valutarsi l'opportunità di inserire il riferimento anche all'articolo 25 della legge di delega – che fissa i principi e i criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni – cui l'articolo 11, comma 1, sembra dare attuazione;

all'articolo 2, comma 2 – laddove dispone che la fattispecie di grave dissesto finanziario riferita al disavanzo sanitario, costituisce grave violazione di legge, con conseguente rimozione del Presidente

della Giunta regionale – si valuti la conformità dell'anzidetta disposizione con quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, lettera e), ultimo periodo, della legge di delega, che, con norma di portata più in generale, prevede che la “grave violazione di legge” derivi dalle attività che “abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”, senza che a tal fine risulti sufficiente il solo disavanzo sanitario;

all'articolo 2, commi 3 e 4 – che dispongono che il Presidente della Giunta regionale rimosso ai sensi del comma 2 del medesimo articolo sia interdetto da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di dieci anni e che, “il partito, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica elettiva pubblica prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione” subiscano una decurtazione del rimborso delle spese elettorali – si valuti la congruità delle anzidette disposizioni con quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, lettera e), ultimo periodo, della legge di delega, che non menziona in alcun modo la sanzione della decurtazione del rimborso delle spese elettorali, né individua quali soggetti passivi di eventuali sanzioni i partiti, le liste o le coalizioni elettorali, e dal quale sembrerebbe desumersi che i casi di ineleggibilità siano riferiti esclusivamente agli amministratori responsabili degli enti locali, non risultando invece chiaro se l'interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici sia circoscritta agli amministratori degli enti locali o si applichi anche agli amministratori regionali;

dovrebbe infine valutarsi la riconducibilità delle disposizioni recate dall'articolo 5 – che non disciplina meccanismi sanzionatori o premiali nei confronti delle Regioni o degli enti locali, intervenendo invece sulla materia della regolarità della gestione amministrativo-contabile degli Enti – alle disposizioni di delega;

agli articoli 1, comma 2, e 4, comma 2, dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare i termini massimi ivi previsti

per l'esame e la pubblicazione dell'inventario di fine legislatura regionale e dell'analogo documento di fine mandato provinciale e comunale, con quanto stabilito dalla normativa vigente con riferimento ai termini intercorrenti tra l'indizione delle elezioni e lo svolgimento delle medesime;

all'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, e all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo – che prevedono due nuovi casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – senza tuttavia inserirli nell'ambito dell'articolo 133, rubricato “Materie di giurisdizione esclusiva” del decreto legislativo n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di novellare il citato articolo del codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

all'articolo 4, comma 2 – laddove prevede un termine di sessanta giorni ai fini dell'invio della relazione sull'inventario da parte del Tavolo tecnico – dovrebbe valutarsi l'opportunità di individuare chiaramente il *dies a quo* dal quale decorre il termine in questione;

all'articolo 6, comma 1, ultimo periodo – laddove introduce, per i revisori di cui sia stata accertata la responsabilità nel dissesto, il divieto di assumere incarichi negli enti locali – siano specificati quali siano gli “organismi agli stessi riconducibili”, ai quali si estenderebbe il suddetto divieto, nonché quale sia il soggetto titolato a definire la durata dell'incompatibilità successiva;

all'articolo 9, comma 2 – laddove, con riferimento all'istituto della “Banca dati nazionale dei contratti pubblici”, richiama l'articolo 44 del decreto legislativo n. 235 del 2010 – dovrebbe sostituirsi il suddetto richiamo normativo, a norma del paragrafo 12, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, con quello più appropriato all'articolo 62-bis del decreto legislativo n. 82 del 2005;

all'articolo 9, comma 3 – laddove novella l'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, introducendo nel suo ambito il

comma 67-bis, il quale contiene un riferimento a un “decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo” – a norma di quanto stabilito dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 3, lettera d), dovrebbe valutarsi l'opportunità, al fine di far decorrere il suddetto termine dalla data di entrata in vigore dell'atto modificante, di inserirlo in autonoma disposizione posta fuori della “novella”.

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 4 – laddove dispone la riduzione dei rimborsi elettorali “per il partito politico, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione”, sia valutata l'opportunità di chiarire se l'avverbio “nuovamente” si riferisca ai soli partiti, liste o coalizioni che abbiano già candidato il Presidente rimosso, ovvero ricomprenda anche partiti, liste o coalizioni nei quali lo stesso soggetto non sia mai risultato candidato, nonché di precisare a quali cariche pubbliche elettive si intenda fare riferimento;

all'articolo 11, comma 2, secondo periodo, andrebbe considerata l'opportunità di utilizzare, in luogo dell'espressione: “provvedimento”, la locuzione: “atto”, stante l'esplicita natura convenzionale dell'atto intercorrente tra province ed Agenzia delle entrate ».

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel concordare con la proposta di parere formulata dal relatore, constata la complessità del provvedimento all'esame che solleva talune questioni di carattere interpretativo e presenta alcuni profili problematici sotto il profilo della compatibilità delle disposizioni introdotte con quelle contenute nella legge di delega.

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2011, n. 94, recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania.

Esame C. 4480 – Governo.

(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione – Parere con osservazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4480 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, in quanto l'unico articolo di cui si compone prevede misure di carattere sostanziale unificate dalla finalità – come si legge nella relazione illustrativa – di “superare le attuali criticità nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania, che si rende indispensabile fronteggiare con somma urgenza”;

la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania è una materia che, nel corso della XVI legislatura, è stata oggetto di provvedimenti di decretazione d'urgenza e, in particolare, dei decreti legge n. 90 del 2008, n. 172 del 2008, n. 195 del 2009 e n. 196 del 2010, tutti caratterizzati per la natura temporanea delle misure introdotte; a tale impianto si conforma anche il provvedimento all'esame che introduce disposizioni che, a mente dell'articolo 1, comma 1, sono destinate ad avere efficacia sino al 31 dicembre 2011;

il decreto-legge, oltre a caratterizzarsi come disciplina temporanea, reca un impianto ampiamente derogatorio del diritto vigente; ciò viene motivato con il riferimento, contenuto nel preambolo, al

“permanere di una situazione di elevata criticità”, e con il richiamo, operato dal comma 1 dell’articolo 1, allo “*stato di criticità*” in cui versa la regione Campania in relazione al sistema di gestione dei rifiuti solidi urbani non pericolosi; analogo riferimento al “*permanere di una situazione di elevata criticità*” già era contenuto nel preambolo del decreto-legge n. 196 del 2010, nonché all’articolo 1, comma 7-bis, del medesimo decreto-legge, che richiama la “*permanenza di condizioni di criticità*”;

in ragione del richiamato “*stato di criticità*”, esso si caratterizza pertanto come disciplina derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in due casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate: ciò si riscontra, segnatamente, all’articolo 1, comma 1, ove si dispone che i rifiuti derivanti dalle attività di tritovagliatura praticate negli impianti STIR della regione Campania possano essere smaltiti, da un lato, in deroga alle disposizioni recate dall’articolo 182, comma 3, del Testo unico delle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 (che pone il divieto di smaltire i rifiuti solidi urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti), e, dall’altro, in deroga alle procedure previste dall’articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 196 del 2010, (che richiede, affinché i rifiuti della regione Campania possano essere smaltiti in altre regioni, il raggiungimento di un accordo interregionale in sede di Conferenza Stato Regioni); in un caso, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in un intero settore dell’ordinamento: si tratta del comma 2 dell’articolo 1, che novella l’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 196 del 2010, introducendovi la possibilità per i commissari straordinari nominati ai sensi della medesima disposizione di derogare “*agli strumenti urbanistici vigenti*”; infine, esso autorizza implicitamente condotte in deroga ad interi comparti normativi: ciò si riscontra al medesimo comma 1 dell’articolo 2, laddove novella il succitato decreto-legge n. 196 del 2010, prevedendo che i com-

missari straordinari operino, tra l’altro, con i poteri conferiti al Sottosegretario di Stato per la protezione civile dall’articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2008 – che consente la deroga “*a specifiche disposizioni legislative e regolamentari in materia ambientale, paesaggistico-territoriale, di pianificazione del territorio e della difesa del suolo, nonché igienico-sanitaria*”;

il decreto-legge, all’articolo 1, comma 1, novella l’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 196 del 2010, la cui legge di conversione (si tratta delle legge n. 1 del 2011), è stata recentemente approvata dal Parlamento, mentre, al già richiamato comma 2, dispone una deroga alle procedure di cui all’articolo 1, comma 7, del medesimo decreto-legge; tali interventi, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituiscono una modalità di produzione legislativa non pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il provvedimento, laddove all’articolo 1, comma 2, attribuisce ai commissari straordinari nominati ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 196 del 2010, i poteri conferiti al Sottosegretario di Stato per la protezione civile dall’articolo 2, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 90 del 2008, nella parte in cui richiama il comma 2 dell’articolo 2 in questione, reca un rinvio normativo del quale andrebbe valutata la portata normativa, tenuto conto che tale disposizione si limita a consentire al Sottosegretario di Stato di utilizzare “*le procedure di cui all’articolo 43 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*” e che il succitato articolo 43 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 293 del 2010; peraltro, l’articolo 34 del decreto-legge recante “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 30 giugno scorso e non ancora emanato, nel

testo disponibile, introduce, nell'ambito del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, l'articolo 42-*bis*, volto a ridisciplinare la materia dell'utilizzazione senza titolo di un bene a scopi d'interesse pubblico tenendo conto – sembrerebbe – dei principi statuiti dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa;

esso, all'articolo 1, comma 3, laddove richiama il "*principio comunitario della prossimità in sede di smaltimento dei rifiuti*", non contiene il riferimento all'articolo 16 della direttiva 2008/98/CE – ove il suddetto principio è rinvenibile unitamente a quello dell'autosufficienza – e che è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 205 del 2010;

sul piano della tecnica di redazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1, nel fare riferimento agli impianti STIR della regione Campania (Stabilimenti di Tritovagliatura ed Imballaggio Rifiuti), in difformità rispetto a quanto disposto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, utilizza tale sigla cui non segue la specificazione del significato;

infine, il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); nella relazione di accompagnamento non si dà conto della disposta esenzione dall'obbligo di redigerla, ancorché la relativa dichiarazione sia allegata al provvedimento;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 2 – nella parte in cui attribuisce ai commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 196 del 2010, i poteri conferiti al Sottosegretario di Stato per la protezione civile dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 90 del 2008 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare il richiamo al comma 2 dell'anzidetta disposizione, tenuto conto che essa opera, a sua volta, un rinvio all'articolo 43 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 293 del 2010 e i cui contenuti, riadattati – come sembra – ai principi statuiti dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa con riferimento alla materia dell'utilizzazione senza titolo di un bene a scopi d'interesse pubblico, sembrano essere stati trasfusi nell'articolo 34 del decreto-legge recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 30 giugno scorso e non ancora emanato. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.40.