

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali (Esame C. 676 – Governo) (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni</i>)	4

Mercoledì 8 maggio 2013. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 18.

Comunicazioni del Presidente.

Salvatore CICU, *presidente*, rivolge in primo luogo a tutti i membri del Comitato i migliori auguri di buon lavoro nell'assolvimento dei compiti propri dell'organo di cui il Presidente della Camera li ha chiamati a far parte. Essendo egli stesso, così come gli altri componenti, alla prima esperienza presso il Comitato per la legislazione, coglie l'occasione per fornire qualche breve indicazione sulla natura e sulle funzioni del Comitato stesso.

Ricorda in proposito che si tratta di un organo relativamente giovane ma la cui esperienza può dirsi oggi consolidata, introdotto a seguito delle modificazioni del Regolamento approvate nel corso della XIII legislatura e al quale è assegnato il compito di esaminare il profilo della qualità della legislazione. Il Comitato, in considerazione della sua peculiare struttura – si tratta, infatti, di un organo a composizione paritetica tra maggioranza e oppo-

sizioni – è organo sì politico ma, in ragione proprio della suddetta composizione, sottratto alle logiche di schieramento. Il Comitato è chiamato a pronunciarsi, in via obbligatoria in taluni casi, su richiesta delle Commissioni permanenti in altri, nel corso dell'istruttoria legislativa sui progetti di legge. Il Comitato esprime, infatti, ai sensi degli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, pareri sulla qualità dei progetti di legge, valutandone l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente « sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento ». Con specifico riguardo ai decreti-legge, sui quali il Comitato si esprime obbligatoriamente, il giudizio dell'organo si estende anche alla valutazione dell'osservanza delle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto, previste dalla vigente legislazione.

Tra le peculiarità dell'organo, vi è la previsione della *dissenting opinion* di cui dar conto nel parere espresso dal Comitato. A norma dell'articolo 16-*bis*, comma 5, del Regolamento, infatti, « su richiesta di uno o più membri del Comitato che

abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni». La Giunta del Regolamento, nella riunione del 28 febbraio 2007, in ragione della particolare natura dell'organo e della peculiare missione istituzionale che il Regolamento gli assegna, ha ritenuto che tale istituto sia funzionale a dare conto di eventuali obiezioni od osservazioni sollevate dai componenti del Comitato e non condivise dal relatore con riferimento a singoli aspetti della proposta di parere, che non forma pertanto oggetto di votazioni a maggioranza.

Comunica, infine, di aver predisposto una proposta di parere sul decreto-legge in esame che sottopone alla valutazione del Comitato, ricordando che nelle successive sedute la nomina del relatore avverrà invece, come da prassi, seguendo un criterio di rotazione.

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

Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali.

(Esame C. 676 – Governo).

(Parere alla V Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Salvatore CICU, *presidente e relatore*, illustra sinteticamente i contenuti del decreto-legge in oggetto, soffermandosi in particolare sugli aspetti che investono la competenza del Comitato. In proposito, dopo aver osservato che il provvedimento presenta un contenuto omogeneo e che, nel suo complesso, appare redatto in conformità ai canoni di una buona legislazione, rileva tuttavia taluni profili di cri-

ticità concernenti il coordinamento con la normativa vigente, la congruità di alcune disposizioni con il sistema delle fonti del diritto e la chiarezza e la proprietà della formulazione del testo.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 676 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento – che si compone di 12 articoli, opportunamente ripartiti in 4 Capi – reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, essendo volto ad introdurre una disciplina, in massima parte di carattere speciale, in materia di pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e di finanza degli enti territoriali; a tale disciplina si connettono anche talune disposizioni dettate a regime;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento in titolo, al fine di consentire il pagamento, nel corso degli anni 2013 e 2014, dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, reca, nella maggior parte delle sue disposizioni, una disciplina speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di numerose disposizioni in materia di finanza pubblica, in genere puntualmente indicate. Correttamente, sul piano della tecnica normativa utilizzata, il provvedimento – ogniqualvolta non introduca disposizioni a regime – si astiene dal ricorso alla tecnica della novellazione, qualificando la normativa introdotta come normativa speciale e temporanea. Per tali ragioni, appare invece dubbia la formulazione dell'articolo 9, comma 1, che novella il decreto legislativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, recante disposizioni a regime sulla riscossione delle imposte sul reddito, introducendo in tale provvedimento la di-

disciplina speciale delle compensazioni tra debiti della pubblica amministrazione maturati al 31 dicembre 2012 e crediti tributari. In altri casi, invece, la formulazione del testo non consente un'immediata distinzione tra normativa speciale e normativa a regime: ad esempio, all'articolo 10, il provvedimento interviene in materia di tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) introducendo, al comma 2, una normativa *ad hoc* per l'anno 2013 in deroga all'articolo 14 del decreto-legge n. 201/2011 e, al comma 3, una modifica a regime al medesimo articolo 14, volta a prevedere casi di esenzione dalla tassazione; in proposito, si segnala che la formulazione dell'articolo non consente di evincere chiaramente che la disciplina di esenzione a regime si applica anche all'anno 2013, come precisato invece dalla relazione illustrativa;

nei casi in cui il provvedimento si rapporta con l'ordinamento vigente introducendo disposizioni a regime e incidendo sull'ambito applicativo di preesistenti atti normativi, ricorre, nella maggior parte dei casi, alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, tuttavia, non provvede agli opportuni coordinamenti con la normativa vigente. Ad esempio, all'articolo 3, i commi 6 e 7, in materia di erogazione del finanziamento al Servizio sanitario regionale, fanno sistema con l'articolo 2, comma 68, della legge n. 191 del 2009, modificato in via non testuale dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge n. 95 del 2012, con il quale dovrebbero essere coordinati; invece, all'articolo 6, il comma 3 contiene un rinvio normativo ad una norma abrogata (si tratta dell'articolo 18 del decreto legge n. 83 del 2012, in materia di obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, recentemente abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013); il comma 4, in materia di monitoraggio delle opere pubbliche, contiene una disposizione che fa sistema con il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229; infine, il comma 6 introduce, nell'ambito della legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto), un nuovo articolo 5-*quiquies*, in materia di esecuzione forzata delle somme dovute dallo

Stato a titolo di indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata del processo, a tale fine mantenendo fermo quanto previsto dall'articolo 1, commi 294-*bis* e 294-*ter*, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed ampliando in maniera non testuale l'ambito di applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, del quale sembra peraltro riprendere i contenuti, perpetuando così la stratificazione normativa in materia; da ultimo, l'articolo 11, comma 2, fissa un termine per l'adozione del decreto dirigenziale previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241, senza intervenire su tale disposizione in termini di novella;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il provvedimento contiene alcune disposizioni di carattere ordinamentale i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore: si tratta dell'articolo 9, comma 2 (che produce i propri effetti a decorrere dal 2014); dell'articolo 11, comma 2 (sempre a decorrere dal 2014) e comma 5 (a decorrere dal 2016); in relazione a tutte le succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto;

sul piano dei rapporti con le fonti del diritto:

il provvedimento, all'articolo 1, comma 13, quarto periodo, e all'articolo 2, comma 2, secondo periodo, attribuisce la possibilità – rispettivamente alla Conferenza Stato-Città ed alla Conferenza Stato-Regioni – di individuare modalità di riparto delle somme necessarie per far fronte al pagamento dei debiti scaduti diverse rispetto al criterio legislativamente individuato, rispettivamente, dall'articolo 1, comma 13, secondo periodo e dall'articolo 2, comma 2, primo periodo, e con-

sentendo così ad atti non legislativi di derogare alle disposizioni contenute nel decreto-legge;

inoltre, il decreto, all'articolo 7, comma 9, reca una previsione della quale andrebbe verificata la portata normativa, essendo volta a definire il contenuto eventuale della legge di stabilità per il 2014, alla quale demanda la possibilità di autorizzare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche che hanno formato oggetto di cessione da parte dei creditori in favore di banche o intermediari finanziari, mediante assegnazione di titoli di Stato;

il provvedimento prevede l'adozione di numerosi adempimenti, talora prevedendo, nelle more della relativa emanazione, una disciplina transitoria (a titolo esemplificativo, all'articolo 1, il comma 3 prevede l'adozione di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 maggio 2013, mentre il comma 5 detta una disciplina transitoria, nelle more dell'emanazione di tale decreto), ed in relazione ai quali sono previsti termini di adozione assai stringenti. Fanno tuttavia eccezione l'articolo 5, comma 7, e l'articolo 9, comma 1, capoverso articolo 28-*quinquies*, comma 2, che non individuano un termine per l'adozione dei provvedimenti e decreti dagli stessi previsti;

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

il provvedimento adotta talune espressioni generiche o dal significato tecnico-giuridico impreciso; tra di esse si segnala, ad esempio, l'articolo 4, comma 1, laddove si fa impropriamente riferimento ai « contratti di cui agli articoli 2 e 3 » piuttosto che agli “adempimenti” previsti dai suddetti articoli; l'articolo 6, comma 1, che reca il riferimento “ai crediti non oggetto di cessione *pro soluto*”, che dovrebbe essere più correttamente sostituito con il riferimento ai crediti ceduti “*pro solvendo*”; all'articolo 12, comma 1, è infine presente un generico riferimento

alle risoluzioni con le quali è stata approvata la relazione del Governo concernente l'aggiornamento del quadro economico e di finanza pubblica, senza indicare la data di approvazione di tali risoluzioni da parte degli organi parlamentari (2 aprile 2013);

infine, il disegno di legge non è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); nella relazione di accompagnamento, in conformità a quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, è allegata l'esenzione dall'obbligo di redigerla;

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

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 6, comma 3, si sostituisca il richiamo normativo ivi contenuto all'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recentemente abrogato dall'articolo 53, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con un richiamo a tale ultimo decreto legislativo, che ha introdotto una nuova disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;

all'articolo 12, comma 1, che si riferisce alla “*Risoluzione di approvazione della Relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'articolo 10-bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”, si precisi che essa è stata approvata dagli organi parlamentari in data 2 aprile 2013.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 13, quarto periodo e all'articolo 2, comma 2, secondo

periodo – che consentono ad atti non legislativi di individuare modalità di riparto delle somme necessarie per far fronte al pagamento dei debiti scaduti diverse rispetto ai criteri legislativamente stabiliti – si dovrebbe valutare la conformità delle suddette disposizioni al sistema delle fonti del diritto;

all'articolo 5, comma 7, e all'articolo 9, comma 1, si dovrebbe introdurre un termine per l'adozione dei decreti ivi previsti;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità della novella contenuta all'articolo 9, comma 1;

per quanto detto in premessa, all'articolo 10, commi 2 e 3, si dovrebbe chiarire che la modifica introdotta a regime all'articolo 14, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011, trova applicazione sin dal 2013;

si dovrebbe infine porre riparo agli ulteriori difetti di coordinamento con la normativa vigente indicati in premessa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 4, comma 1, e all'articolo 6, comma 1, si dovrebbero sostituire le locuzioni imprecise ivi contenute con quelle più appropriate, indicate in premessa ».

Francesca BUSINAROLO, dopo aver chiesto alcuni chiarimenti al relatore, si esprime in senso favorevole sulla proposta di parere presentata.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 18.25.