

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 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo. Esame C. 1012 – Governo (Parere alle Commissioni riunite VI e XI) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione*)

3

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

Mercoledì 29 maggio 2013. — Presidenza del Presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 9.50.

Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo.

Esame C. 1012 – Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VI e XI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, dopo aver dato brevemente conto dei contenuti del decreto-legge all'esame, si sofferma sugli aspetti che più interessano le competenze del Comitato per la legislazione, osser-

vando, in via preliminare, che esso presenta un contenuto eterogeneo. A tale riguardo, rileva infatti come sia lo stesso titolo del decreto – che individua tre distinti ambiti materiali di intervento – a mostrare chiaramente che la disciplina da esso recata riguarda una pluralità di oggetti, i quali non possono dirsi omogenei dal punto di vista sostanziale e, solo a livello meramente formale, considerarsi unificati dalla comune esigenza di affrontare, come si legge nella relazione illustrativa del decreto-legge, « *la contingente situazione economica e finanziaria e le sue conseguenze occupazionali* ». In secondo luogo, quanto al coordinamento della normativa introdotta con il quadro legislativo vigente, osserva che il decreto-legge, laddove introduce interventi a regime, non sempre si rapporta al preesistente tessuto normativo nella forma della novella, con la conseguenza che l'effettivo impatto della nuova disciplina sulla legislazione vigente non sempre risulta chiaramente percepibile.

Dà quindi conto della presenza nel testo di disposizioni di carattere meramente programmatico e ricognitivo, nonché di una disposizione (in materia di limite massimo di ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte dei Comuni) i cui

contenuti si intrecciano con quelli recati dall'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 35 del 2013, in materia di pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, anch'esso all'esame parlamentare, cui consegue una potenziale sovrapposizione tra fonti normative ed il rischio che si determini una evidente incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile. Sul piano dei rapporti tra la normativa introdotta e le fonti subordinate del diritto, osserva come la formulazione dell'articolo 4, comma 2, in materia di ammortizzatori sociali in deroga, suscita talune perplessità in merito all'effettiva portata normativa della disposizione. La suddetta disposizione demanda infatti il compito di stabilire i criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga pressoché interamente ad una fonte secondaria del diritto: a ciò consegue la necessità che sia chiarito se ci si trovi o meno in presenza di una vera e propria delegificazione e, in ogni caso, che i criteri di deroga siano meglio specificati.

Dopo aver menzionato la presenza, nella rubrica dell'articolo 3, di una formulazione generica, evidenzia che il decreto-legge non risulta corredato delle relazioni che dovrebbero accompagnarlo (AIR e ATN), privando così gli organi parlamentari di strumenti che sarebbero certamente risultati utili a dirimere alcune delle incertezze interpretative prima segnalate.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1012 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento si compone di 4 articoli (cui si aggiunge l'articolo 5 che dispone in merito all'entrata in vigore) e reca disposizioni che intervengono su tre distinti ambiti materiali: quello tributario (sul quale incidono gli articoli 1 e 2, in materia di imposta municipale propria); quello del contenimento dei costi dell'at-

tività politica (sul quale interviene l'articolo 3 in materia di trattamenti economici dei ministri) e, infine, quello lavoristico (trattato dall'articolo 4, che, peraltro, disciplina tre distinti aspetti della materia, intervenendo in tema di ammortizzatori sociali in deroga; di contratti di solidarietà e di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato); i suddetti interventi, solo indirettamente e formalisticamente, potrebbero dirsi unificati – come afferma la relazione illustrativa – dalla finalità affrontare “la contingente situazione economica e finanziaria e le sue conseguenze occupazionali”. Peraltro, l'intervento volto all’*eliminazione degli stipendi dei Parlamentari membri del Governo*”, pur figurando nell'intestazione del decreto-legge, non risulta menzionato nel preambolo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge, laddove interviene sull'ordinamento vigente al fine di introdurre una disciplina di carattere temporale (riferita generalmente all'anno 2013), correttamente, sul piano della tecnica normativa utilizzata, si astiene dal ricorso alla tecnica della novellazione, precisando l'ambito temporale di applicazione della disciplina introdotta; alcuni difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente si riscontrano invece laddove il decreto-legge opera interventi a regime, i quali talvolta non assumono la forma della novella; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 3, che dispone il divieto di cumulo tra trattamento economico dei ministri e quello loro spettante a titolo di indennità parlamentare ovvero a titolo di stipendio (qualora si tratti di dipendenti pubblici che ricoprano cariche elettive e abbiano optato per la conservazione del trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza), senza tuttavia novellare sul punto l'articolo 2 della legge n. 212 del 1952, che reca la disciplina generale in materia di trattamento economico dei ministri; analogamente, all'articolo 4, comma 5, è presente una proroga non testuale di un termine (di scadenza dei contratti di lavoro a tempo determi-

nato stipulati “per garantire l’operatività degli sportelli unici per l’immigrazione nei compiti di accoglienza e integrazione e degli uffici immigrazione delle Questure nel completamento delle procedure di emersione del lavoro irregolare”) originariamente fissato dall’articolo 2, comma 6, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 e poi prorogato di semestre in semestre, sempre in via non testuale, dai decreti-legge n. 216 del 2011 e n. 79 del 2012 e, da ultimo, dall’articolo 1, comma 410, primo periodo della legge n. 228 del 2012 – Legge di Stabilità 2013;

il provvedimento si connota inoltre per il ricorso ad una tecnica normativa – che si rinviene in molti dei provvedimenti d’urgenza adottati nello scorcio finale della passata legislatura e riscontrabile agli articoli 1 e 4 del decreto-legge – consistente nell’introduzione, nell’ambito dei suddetti articoli, di una sorta di preambolo esplicativo, nel quale, in assenza di disposizioni immediatamente preceettive, vengono indicati i principi ispiratori di una successiva disciplina riformatrice (v. articolo 1, comma 1, alinea), ovvero dove vengono indicate, in modo esteso, le ragioni sottese all’adozione delle disposizioni in questione (v. articolo 4, comma 1, alinea). Parzialmente privo di un’autonoma portata normativa risulta anche l’articolo 2, che si compone di due periodi, il primo dei quali si limita a dettare indirizzi al legislatore per la successiva riforma dell’imposta municipale propria, mentre il secondo, facendo sistema con l’articolo 1, comma 1, alinea, individua il termine entro il quale tale riforma deve essere realizzata, pena la applicazione della normativa a regime;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge, all’articolo 1, comma 2, interviene sul limite massimo di ricorso all’anticipazione di tesoreria da parte dei Comuni, limite che è stato già modificato, con riguardo al 2013, dall’articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 35 del 2013, recante disposizioni urgenti per il paga-

mento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, approvato in prima lettura alla Camera (C. 676) ed attualmente all’esame del Senato (S. 662); da tale circostanza consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull’individuazione della disciplina concretamente applicabile;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, all’articolo 4, comma 2, demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da adottare previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e sentite le parti sociali, la determinazione dei criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente, limitandosi ad indicare gli ambiti di intervento dell’adottando decreto ed attribuendo ad una fonte secondaria del diritto il compito di stabilire i criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga anche con riferimento “ai limiti di durata e reiterazione delle prestazioni (...) alle tipologie di datori di lavoro e lavoratori beneficiari”;

sul piano del coordinamento interno al testo:

il decreto-legge, mentre nel titolo contiene un puntuale riferimento all’“eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo”, nella rubrica dell’articolo 3, che disciplina la materia in questione, più genericamente ricorre alla seguente formulazione: “contenimento delle spese relative all’esercizio dell’attività politica”;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagna-

mento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, agli articoli 1, comma 1, alinea, 4, comma 1, alinea, e all'articolo 2, comma 1, primo periodo, sia verificata la portata normativa delle disposizioni da essi recate, contestualmente provvedendo ad unificare in un unico contesto normativo le previsioni dell'articolo 1, comma 1, alinea, e dell'articolo 2, comma 1, secondo periodo, al fine di chiarire sin dal principio il termine finale di operatività della sospensione del versamento dell'imposta municipale unica nel caso di mancata adozione della riforma di cui all'articolo 1.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 3, comma 1 – che interviene sul trattamento economico dei membri del Governo – si dovrebbe riformulare la disposizione ivi contenuta in termini di novella all'articolo 2 della legge n. 212 del 1952, che reca la disciplina generale della materia;

all'articolo 4, comma 2 – che demanda ad un decreto ministeriale la determinazione dei criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga alla normativa vigente, limitandosi ad indicare gli ambiti di intervento dell'adottando decreto – valutino le Commissioni, anche alla luce del quadro normativo vigente, se non sia opportuno integrare la disciplina di cui all'oggetto quanto meno definendone l'ambito soggettivo e quello oggettivo di applicazione;

all'articolo 4, comma 5, che proroga in via non testuale il termine di scadenza dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, si dovrebbe riformulare la disciplina in oggetto in termini di novella a tale ultima disposizione.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

anche alla luce della sentenza n. 22 del 2012 della Corte Costituzionale, che, richiamando quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita”, nonché rispetto al titolo del decreto e al preambolo – ove il legislatore intenda introdurre nell'ordinamento singole discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, abbia cura di adottare “atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati”, evitando “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei” ».

Salvatore CICU, *presidente*, nel condividere pienamente la proposta di parere presentata dal relatore, osserva come essa evidenzi la presenza nel testo all'esame di evidenti difetti che investono numerosi degli aspetti di interesse del Comitato per la legislazione e minano la stessa certezza del diritto. Ritiene pertanto doveroso farsi carico in prima persona della presentazione, presso le Commissioni di merito, di emendamenti volti a recepire i rilievi formulati dal Comitato, i quali potrebbero essere sottoscritti, oltre che dal relatore, da tutti gli altri colleghi che fossero interessati.

Renato BALDUZZI, nel condividere la proposta di parere presentata dal relatore, intende soffermarsi su alcuni dei profili di criticità recati dal provvedimento all'esame. In primo luogo, ritiene che la prassi di inserire nell'ambito dei provvedimenti di legge disposizioni meramente ricognitive o di indirizzo, recanti la motivazione delle discipline che si intende introdurre, debba essere seccamente censurata anche in considerazione del fatto che una simile prassi, per poter essere eventualmente accolta, dovrebbe essere univoca. Infatti, se disposizioni recanti normative analoghe vengono trattate a seconda dei casi in modo diverso, corredandole cioè solo in alcune circostanze e non anche in altre di una specifica motivazione, si finisce inevitabilmente per ingenerare incertezza nell'interprete sulla stessa portata applicativa delle norme.

Quanto all'assenza delle relazioni sull'analisi tecnico-normativa e sull'analisi di impatto della regolamentazione, osserva come essa risulti particolarmente grave nel caso all'esame, laddove il vero nodo applicativo che si pone in relazione alla disposizione recata dagli articoli 1 e 2, in materia di sospensione del versamento dell'imposta municipale unica, riguarda proprio la definizione dell'impatto normativo della suddetta disciplina, nonché degli effetti che essa è destinata a produrre sui soggetti pubblici e privati.

Da ultimo, in relazione alla mancata menzione nel preambolo del decreto-legge di uno degli ambiti materiale da esso trattati (quello della eliminazione degli emolumenti spettanti ai ministri che siano al contempo parlamentari), ma che risulta compiutamente indicato nel titolo, ritiene si tratti di un mero errore materiale che, a suo avviso, potrebbe essere corretto, previa segnalazione, dagli organi competenti.

Marilena FABBRI, nel condividere anch'ella la proposta di parere formulata dal relatore, stigmatizza l'assenza delle relazioni sull'analisi tecnico-normativa e sull'analisi di impatto della regolamentazione, sottoponendo al presidente Cicu la valutazione dell'opportunità di investire della questione gli organi competenti.

Salvatore CICU, *presidente*, nel constatare anch'egli come la mancanza delle relazioni sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e sull'analisi tecnico-normativa (ATN) privi le Commissioni e soprattutto il Comitato per la legislazione di uno strumento fondamentale ai fini dello svolgimento di una adeguata istruttoria, si riserva di valutare l'adozione dell'iniziativa proposta dalla collega Fabbri.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 10.10.