

## 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 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. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. C. 676-B – Governo – approvato, con modificazioni, dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) .....

3

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

*Mercoledì 5 giugno 2013. — Presidenza  
del Presidente Salvatore CICU.*

**La seduta comincia alle 9.50.**

**Conversione in legge, con modificazioni, 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. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.**

**C. 676-B – Governo – approvato, con modificazioni, dalla Camera e modificato dal Senato.**

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Salvatore CICU, *presidente e relatore*, nel ricordare che il decreto-legge è già stato esaminato dal Comitato per la legislazione nel corso della sua prima lettura

alla Camera, illustra i contenuti delle modificazioni ad esso apportate dal Senato, alcune delle quali appaiono scarsamente coordinate con le preesistenti fonti su cui indirettamente incidono oppure sono prive di vera e propria portata normativa, in quanto meramente descrittive o programmatiche. Emblematico sotto tale ultimo profilo appare l'articolo 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge, che, dopo aver fatte salve le previsioni recate dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 – ancorché esso formi oggetto di impugnazione da parte della Regione Sardegna – pone il termine ordinatorio di 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione per la definizione dell'accordo tra Stato e Regione Sardegna sulle modifiche da apportare al Patto di stabilità interno, puntualizzando obiettivi e limiti normativi entro i quali deve intervenire l'accordo stesso, senza che peraltro nulla si preveda per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa. In un caso, poi, ed intende riferirsi all'articolo 7, comma 9-*bis*, nel testo risultante dall'integrazione ad esso apportata dal Senato, trovandosi in presenza di una previsione i cui effetti appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla sua entrata

in vigore, va evidenziato come la succitata disposizione non sembra rispondere in pieno al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto.

Per effetto delle sopra cennate modifiche, il decreto si compone ora di 18 articoli, a fronte dei 13 precedenti, anche se è da rilevare che le modificazioni intervenute si mantengono generalmente entro l'originario perimetro legislativo, essendo correlate alla disciplina in materia di debiti scaduti della pubblica amministrazione e di finanza territoriale già contenuta nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri. È da registrare peraltro una rilevante eccezione, rappresentata dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, introdotto appunto durante l'esame al Senato, che reca una disposizione di carattere sostanziale, concernente l'esclusione dei componenti delle commissioni tributarie soprannumerari dall'elettorato attivo e passivo per le elezioni per il rinnovo del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, norma che appare come un corpo del tutto estraneo rispetto agli ambiti materiali oggetto del provvedimento. Nel preannunciare di avere per tali ragioni previsto nella propria proposta di parere una condizione volta a sopprimere la suddetta norma estranea, dichiara di essere anche consapevole che l'imminente scadenza del provvedimento rende poco plausibile che possano apportarsi correttivi allo stesso nell'attuale fase.

Ciò non fa peraltro venir meno il dovere, che è proprio del Comitato, di richiamare l'attenzione degli organi di merito, dell'Esecutivo e dei parlamentari tutti a prestare maggiore attenzione all'esigenza di garantire l'omogeneità dei decreti-legge. Trattasi di una problematica non certo inedita, tanto che in passato è stata conosciuta una definizione *ad hoc*, quella dei *decreti omnibus*, per qualificare in tali termini i provvedimenti d'urgenza recanti i contenuti più disparati. Certo è che, se pur non nuova, tale problematica non può essere più trascurata a cuor leggero, alla

luce proprio delle indicazioni che la Corte costituzionale ha inteso fornire sul punto con la sentenza n. 22 del 2012. Invita perciò i colleghi a valutare la possibilità di presentare ordini del giorno, anche a firma congiunta, volti a sensibilizzare il Governo riguardo all'esigenza di assicurare che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, astenendosi tra l'altro dall'inserire o favorire l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale nell'ambito dei disegni di legge di conversione.

Renato BALDUZZI, nel condividere le considerazioni del presidente Cicu, osserva anche che la disposizione introdotta dal Senato nel comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, più che evocare la problematica dei *decreti omnibus*, andrebbe a suo giudizio qualificata non soltanto come « estranea » ma come vera propria « norma intrusa » nell'ambito di un provvedimento dai contenuti sostanzialmente omogenei; inoltre, siccome il suo inserimento nell'ambito del disegno di legge è avvenuto in assenza di qualsiasi nesso materiale o funzionale con le disposizioni che ne formano l'oggetto, essa integra un vizio particolarmente grave.

Andrea GIORGIS esprime il convincimento che, pur nella consapevolezza dei limitati poteri a disposizione del Comitato, oltremodo ridotti nelle circostanze parlamentari determinatesi, non viene meno il suo dovere istituzionale di mettere sull'avviso tutti i parlamentari riguardo alle possibili contraddizioni di un testo che, pur essendo preordinato a snellire le procedure della pubblica amministrazione in materia di pagamento dei propri debiti, rischia invece, proprio per i difetti di coordinamento con la normativa vigente cui il relatore ha fatto cenno, di creare confusione nei pubblici uffici preposti alla sua applicazione. Evidenzia altresì che, nel caso dell'articolo 7, comma 9-bis, il dubbio abbraccia non solo la rispondenza a un parametro ordinamentale previsto da una legge ordinaria, la legge n. 400 del 1988

per l'appunto, ma anche gli stessi presupposti costituzionali di necessità ed urgenza.

Salvatore CICU, *presidente e relatore*, tenendo anche conto delle considerazioni emerse dal dibattito, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 676-B limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, sul medesimo provvedimento, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 8 maggio 2013;

osservato che, sia in sede di esame presso la Camera dei deputati sia nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo del provvedimento è stato ampiamente modificato;

rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

appare incrementato, a seguito dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il numero delle disposizioni contenute nel decreto-legge; le modifiche apportate – anche quando sono volte ad introdurre discipline a regime – insistono generalmente sugli originari ambiti materiali disciplinati dal decreto-legge, risultando pertanto connesse alla disciplina, in massima parte di carattere speciale, in materia di pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e di finanza degli enti territoriali, contenuta nel testo del decreto approvato in Consiglio dei ministri. A ciò fa tuttavia eccezione l'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che, a seguito delle modifiche ad esso apportate nel corso dell'esame al Senato, contiene, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore (rispettivamente, commi 1 e 3), una disposizione di carattere sostanziale (comma 2), il cui contenuto non appare riconducibile agli ambiti materiali oggetto del provvedimento, in quanto in-

terviene a disporre l'esclusione dei componenti soprannumerari delle commissioni tributarie dall'elettorato attivo e passivo per le elezioni per il rinnovo del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria. A tale proposito, si ricorda che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, tenuto conto che il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione *“istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”* ha affermato che *“l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta”* dalla stessa norma costituzionale;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

alcune delle modifiche apportate presentano un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune di esse incidono sul tessuto normativo vigente senza novellarlo ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento, oppure introducono discipline che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate; in proposito, si segnalano:

l'articolo 10, comma 2-ter, introdotto dal Senato, che proroga in via non testuale al 31 dicembre 2013 il termine del 31 dicembre 2012 (peraltro già prorogato sempre in via non testuale dall'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, al 30 giugno 2013), fissato dall'articolo 7 del decreto-legge n. 70 del 2011 per la cessazione di Equitalia S.p.a. e di Ri-

scossione Sicilia S.p.a. dalle attività di riscossione dei tributi dei comuni;

L'articolo 10, comma 4-ter, introdotto dal Senato, che novella l'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, sull'utilizzo da parte dei comuni dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle relative sanzioni, in modo da estenderne l'operatività dal 2012 fino al 2014, senza che l'ultrattività di tale disposizione sia coordinata con la nuova disciplina delle maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e delle relative sanzioni recata dalla recente legge 14 gennaio 2013, n. 10;

L'articolo 11, comma 8-bis, introdotto dal Senato, che contiene una disposizione di carattere ordinamentale volta ad autorizzare gli uffici legali delle Regioni ad assumere gratuitamente il patrocinio degli enti dipendenti, delle agenzie regionali e degli organismi istituiti con legge regionale per l'esercizio di funzioni amministrative delle Regioni medesime, la quale, oltre che di dubbia portata normativa – data l'autonomia regionale in materia di organizzazione – risulta avulsa da un idoneo contesto normativo;

sono altresì presenti disposizioni meramente descrittive e, quindi, inidonee ad innovare l'ordinamento; si segnala, al riguardo, l'articolo 1, comma 17-ter, che novella l'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge n. 138 del 2011, al solo fine di precisare che *Le disponibilità derivanti da specifiche autorizzazioni legislative di spesa iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno, e relative al potenziamento di infrastrutture, sono "comunque ed inderogabilmente" versate in Tesoreria entro trenta giorni dalla richiesta dell'ente interessato*; si segnala altresì l'articolo 11, comma 5-bis, che reca una disposizione di carattere programmatico (preceduta da un'ampia descrizione delle finalità e del contesto in cui essa si colloca e dal richiamo dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 – che forma peraltro oggetto di impugnazione da parte della Regione Sardegna – del quale fa

salve le previsioni), essendo volta a porre il termine ordinatorio di 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione per la definizione dell'accordo tra Stato e Regione Sardegna sulle modifiche da apportare al Patto di stabilità interno, puntualizzando obiettivi e limiti normativi entro i quali deve intervenire l'accordo stesso, senza che, peraltro, nulla si preveda per il caso di mancato raggiungimento dell'accordo;

*sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il provvedimento, all'articolo 7, comma 9-bis, nel testo risultante dall'integrazione ad esso apportata dal Senato – recando un riferimento alla concessione, nell'anno 2014, della garanzia dello Stato al fine di agevolare la cessione di crediti a banche e intermediari finanziari – contiene una previsione i cui effetti appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla sua entrata in vigore; in relazione alla succitata disposizione, 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, nonché agli stessi presupposti di necessità e urgenza;

*sul piano della corretta formulazione del testo:*

il provvedimento, al già citato articolo 11, comma 5-bis, in tema di Patto di stabilità interno per la regione Sardegna, contiene un richiamo normativo impreciso laddove si riferisce all'articolo 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, che ha integralmente sostituito l'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di entrate della Regione, piuttosto che a tale ultima disposizione, come invece prescrive la circolare del Presidente della Camera sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, che, al paragrafo 11, lettera e), stabilisce che *"quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento è fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche e non all'atto modificante"*;

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

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

all'articolo 1 del disegno di legge di conversione – considerato che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 richiamata in premessa – sia soppresso il comma 2, che rappresenta vera e propria norma intrusa.

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, si dovrebbe riformulare la disposizione con-

tenuta all'articolo 10, comma 2-ter – che reca una proroga non testuale del termine contenuto all'articolo 7 del decreto-legge n. 70 del 2011 in materia di cessazione di Equitalia S.p.a. e di Riscossione Sicilia S.p.a. dalle attività di riscossione dei tributi dei comuni – in termini di novella a tale ultima disposizione;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe chiarire come si coordina la disposizione recata dall'articolo 10, comma 4-ter, che estende l'operatività della disciplina contenuta all'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, sull'utilizzo da parte dei comuni dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle relative sanzioni, con la nuova disciplina delle maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e delle relative sanzioni recata dalla recente legge 14 gennaio 2013, n. 10 ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.05.**