

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni
C. 1542-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla Commissione I) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Martedì 1° aprile 2014. – Presidenza del
presidente Marcello TAGLIALATELA.*

La seduta comincia alle 14.35.

**Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province,
sulle unioni e fusioni di Comuni.**

**C. 1542-B Governo, approvato dalla Camera e mo-
dificato dal Senato.**

(Parere alla Commissione I).

*(Esame e conclusione – Parere con condi-
zioni, osservazioni e raccomandazione).*

Il Comitato inizia l'esame del provve-
dimento in titolo.

Gianluca PINI, *relatore*, nel dare conto dei contenuti del disegno di legge in esame, sottolinea come la sovraesposizione mediatica di cui è stata oggetto, accompagnata dall'esigenza di pervenire alla chiusura del suo iter approvativo a tappe forzate, non abbiano certamente contribuito nel corso dell'esame parlamentare ad elevare il tasso qualitativo del provvedimento che, anzi, dopo le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, risulta notevolmente peggiorato. Anzi, in ragione dei numerosi, rilevanti – e talvolta

sconcertanti – profili di criticità che lo caratterizzano, il disegno di legge all'esame rappresenta a sua memoria uno dei peggiori atti su cui il Comitato sia mai stato chiamato a pronunciarsi. Segnala, a titolo emblematico, come punto particolarmente problematico e totalmente non condivisibile del disegno di legge, quello concernente i suoi commi 14 e 82. Tali disposizioni, infatti, nell'intervenire a disciplinare la durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione dopo la loro cessazione, « *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* », ed assenza dei necessari coordinamenti con quanto stabilito dall'anzidetta disposizione, dispongono una scadenza degli organi elettivi anticipata rispetto alla loro scadenza naturale ed in violazione della giurisprudenza costituzionale. Per tali motivi ritiene pertanto che, ai fini dell'impostazione del parere, il Comitato sia posto di fronte alla seguente alternativa: dare conto delle criticità rilevate traducendole in una elencazione di specifici rilievi, ben sapendo peraltro che gli stessi non verranno mai considerati, essendo quasi certo che il Governo apporrà la questione di fiducia sul disegno di legge; oppure, lanciando un segnale a suo avviso più incisivo, esprimere un netto parere contrario.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, ricorda che per prassi assolutamente costante e coerentemente con le previsioni regolamentari che lo disciplinano, il Comitato per la legislazione non esprime pareri contrari o favorevoli, anche se non sono mancati in passato casi di pareri fortemente critici, nei quali, in ragione del numero e della portata dei rilievi espressi, le valutazioni dell'organo potevano essere percepite come sostanzialmente negative rispetto a un dato provvedimento.

Gianluca PINI, *relatore*, alla luce di tali precisazioni, ma non senza aver nuovamente richiamato all'attenzione dei colleghi come le stesse non valgono a superare il dato di fatto rappresentato dalla considerazione pressoché nulla che gli organi di merito accorderanno ai rilievi del Comitato, passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 1542-B, recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, su di esso, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 4 dicembre 2013;

osservato che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo del disegno di legge è stato in più punti modificato, pur essendone stato mantenuto l'impianto generale;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali, a tal fine prevedendo: l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane, la definizione di una nuova disciplina delle province quali enti di area vasta, l'introdu-

zione di una nuova disciplina organica delle unioni di comuni e di fusioni di comuni;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

alcune delle modifiche introdotte dal Senato (si veda, in particolare, il comma 138 dell'articolo unico) incidono sull'ambito materiale oggetto del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, senza che, tuttavia, esso venga novellato e ne compromettono così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un testo unico riferito ad un determinato settore disciplinare; ulteriori difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente si rinvergono altresì al comma 14 – che incide sulla durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione – impropriamente agendo non sotto forma di novella, bensì « *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* », nonché al comma 112, che incide in più punti in via non testuale sulla legge n. 225 del 1992, recante Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, senza tuttavia novellarla;

i commi 14 e 82, inoltre, introducendo una scadenza degli organi elettivi delle province anticipata rispetto alla scadenza naturale, modifica *de facto*, pur non sostituendolo né novellandolo, il comma 325 della legge n. 147 del 2013, che invece prevedeva la scadenza al 30 giugno 2014 dei medesimi organi, coincidente con la loro scadenza naturale. Allo stesso tempo impone, ancora senza una enunciazione esplicita e aggravando la mancanza di chiarezza normativa sulla materia, l'esercizio provvisorio di bilancio ai sensi dell'articolo 163, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000 all'Ente anche nel caso in cui il bilancio sia stato formalmente approvato, in violazione dei principi contenuti nel predetto articolo 163, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000;

le previsioni dei citati commi 14 ed 82 sono inoltre in contrasto con norme di

rango costituzionale, come asserito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 48 del 2003, laddove essa afferma che «*vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni come aspetto della struttura rappresentativa degli Enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali*»;

alcune delle modifiche introdotte al Senato appaiono di dubbia portata normativa in quanto meramente ricognitive di norme di rango costituzionale (ad esempio, il comma 5 mantiene ferma la competenza regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, mentre il comma 45 mantiene ferma «*l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione*»), o di norme di rango primario (ad esempio, il comma 44, lettera *a*), prevede che le città metropolitane operino nel rispetto delle leggi regionali); altre norme appaiono invece di dubbia portata normativa in quanto volte a far salve altre disposizioni vigenti o contenute nel testo (si veda, ad esempio, il comma 12) o in quanto meramente dichiarative poiché volte ad esplicitare che la riforma introdotta opera «*in attesa*» della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (si vedano, in particolare, il comma 5 e il comma 51);

sul piano dei rapporti con le altre fonti del diritto:

il disegno di legge, al comma 125, lettera *a*), a seguito di una integrazione ad esso apportata dal Senato, nello stabilire che il comune risultante da fusione debba approvare il bilancio di previsione entro novanta giorni dall'istituzione, o «*dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno*», consente ad una fonte subordinata di incidere su disposizioni in esso contenute e, quindi, aventi rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre le medesime garanzie individuate da tale

procedura e di cui appare dubbia la coerenza con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto;

esso, inoltre, al comma 90, lettera *a*), prevede che la soppressione di enti e agenzie e l'attribuzione delle relative funzioni alle province, possa essere disposta da una fonte primaria, quale la legge statale ovvero, in alternativa, da una fonte atipica del diritto, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo così una impropria commistione tra fonti del diritto, nonché una sorta di delegificazione (eventuale e, in ipotesi, parziale) della materia, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

sul piano del coordinamento interno e della struttura del testo:

sul piano della struttura del testo, a seguito della questione di fiducia posta al Senato, il disegno di legge – che, nel testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, si componeva di 31 articoli, opportunamente raggruppati in sei Capi – risulta ora composto di un unico articolo e di 151 commi, talvolta piuttosto lunghi, cui conseguono evidenti difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo;

sul piano del coordinamento interno, alcune delle modifiche apportate al testo presso l'altro ramo del Parlamento non appaiono coordinate tra loro o con parti del testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura e non modificate; ad esempio, il comma 3 prevede che alle province montane e confinanti con Paesi stranieri siano riconosciute «*le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97*», ancorché le disposizioni che in effetti richiamano tali specificità siano contenute ai soli commi 52, 57 e 86; inoltre, il comma 80 contiene una disposizione di carattere generale (in base alla quale in sede di prima applicazione sono eleggibili al consiglio provinciale da parte dell'assemblea dei sindaci anche i consiglieri uscenti) che viene poi ripetuta, in un identico testo – e con il rischio di inge-

nerare dubbi interpretativi – al comma 81 con riferimento alle sole elezioni che si terranno entro il 30 settembre 2014;

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 riordino della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, al fine di evitare la violazione del dettato costituzionale e la sovrapposizione di norme incongruenti riguardo alle scadenze delle funzioni dei consigli provinciali, si sopprimano i commi 14 e 82;

per quanto detto in premessa, al comma 90, lettera a) – al fine di rendere la disposizione ivi contenuta coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto – si sopprimano le parole: « *il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero* »;

al comma 125, lettera a), sempre al fine di rendere la disposizione ivi contenuta coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto, si sopprimano le parole: « *o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno* »;

si riformuli la disposizione contenuta al comma 138 in termini di novella all'articolo 51, commi 2 e 3, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria del settore disciplinare in oggetto;

per quanto detto in premessa, al comma 112, si riformulino le disposizioni ivi contenute in termini di novella dell'articolo 15 della legge n. 225 del 1992;

al comma 3, si riformuli la disposizione circoscrivendo il richiamo normativo

interno ivi contenuto ai soli commi 52, 57 e 86, in luogo del generico rinvio ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97;

al comma 81 si sopprima il terzo periodo, in quanto riproduce norma di identico tenore ma di portata più generale contenuta al comma 80.

Il Comitato osserva altresì che:

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

si dovrebbe verificare la portata normativa delle norme meramente descrittive indicate in premessa;

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

in presenza di un disegno di legge di un solo articolo, composto di 151 commi – spesso molto lunghi e che presentano una struttura particolarmente complessa, articolandosi in lettere e numeri – sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, a norma del quale, « *al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predispone, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della*

legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa».»

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, con riferimento alle osservazioni contenute nella parte premessiva della proposta di parere del relatore riferite ai commi 14 e 82, ritiene doveroso evidenziare come da una lettura molto attenta ed approfondita del testo non necessariamente debba ricavarsi la conclusione che tali disposizioni siano volte ad introdurre una scadenza degli organi elettivi delle province anticipata rispetto alla loro scadenza naturale. Pertanto, nel caso tale diversa lettura fosse fondata, dovrebbe trarsene anche la conclusione che il contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2013 sia da escludere. Sottolinea peraltro che queste sue considerazioni non fanno certamente venir meno l'esigenza di un ulteriore approfondimento di tali disposizioni nelle sedi di merito. Considerato peraltro che, come opportunamente rilevato dal relatore, i tempi ristretti discendenti dalla veloce calendarizzazione del provvedimento lasciano presumere che esso verrà approvato nello stesso testo proveniente dal Senato, prospetta l'opportunità di predisporre un apposito ordine del giorno, da illustrare in Assemblea, volto a richiamare l'attenzione del Governo su tale aspetto controverso.

Gianluca PINI, *relatore*, obietta che le considerazioni testé svolte dal presidente, anche volendo aderire alle stesse, non valgono in alcun caso a superare il fondato dubbio ermeneutico che le disposizioni in questione suscitano relativamente ai consigli provinciali. Nel ricordare che è compito primario del Comitato operare affinché il legislatore produca una normativa leggibile, chiara ed univoca, ritiene la problematica interpretativa possa essere superata solo mediante la soppressione dei commi 14 ed 82, ripristinando in tal modo l'assetto normativo preesistente, riconducibile alla legge n. 147 del 2013.

Marilena FABBRI osserva come il punto intorno al quale si sta incentrando

la discussione si presti effettivamente ad una duplicità di vedute, in ragione delle scritture non totalmente impeccabili delle disposizioni considerate. Reputa peraltro opportuno informare i colleghi che in I Commissione la questione è già stata sottoposta all'attenzione del Governo. In quella sede, il rappresentante dell'Esecutivo ha sottolineato come il principio di continuità degli organi elettivi rivesta rango costituzionale e pertanto deve essere considerato come sicuramente intangibile, oltremodo nei casi in cui, come quello all'esame, il legislatore non abbia disposto alcuna deroga espressa dello stesso. Alla luce della discussione svoltasi in Commissione è portata a ritenere che la deroga incida solo sugli enti commissariati ai sensi della pregressa normativa, ma non in maniera generalizzata sulla scadenza naturale delle province. Ritiene comunque che, al di là della differenza di vedute, non possa in alcun modo condividersi l'impostazione seguita dal relatore nella parte della proposta di parere ove si svolgono considerazioni concernenti il merito costituzionale, che sicuramente esulano dalla competenza del Comitato.

Arcangelo SANNICANDRO, riferendosi a quest'ultima valutazione della collega Fabbri, osserva che da un'eventuale violazione dei principi costituzionali, discenderebbe, a sua volta, nel caso di specie, un problema interpretativo. Da quest'ultimo punto di vista, risulterebbe pertanto radicata la competenza del Comitato a rilevarlo.

Francesca BUSINAROLO desidera soffermarsi brevemente su un aspetto diverso da quello toccato dai colleghi. Si tratta del comma 135 che, nel modificare, aumentandoli, il numero dei consiglieri dei comuni fino a 10 mila abitanti, produce l'effetto di far diventare più lunghe le liste dei candidati per le elezioni in quei comuni. A tal proposito, ricorda che il comma 3 dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 267 del 2000, stabilisce che le liste non possono contenere un numero di candidati inferiori ai tre quarti del nu-

mero dei consiglieri da eleggere né superiore al loro totale. In particolare, per i comuni fino a tremila abitanti la totalità dei seggi da eleggere secondo la normativa in vigore è inferiore ai tre quarti del totale dei seggi da eleggere secondo la riforma. Pertanto, le liste, per le quali si stessero raccogliendo le firme già oggi, hanno necessariamente un numero di candidati inferiori al numero minimo stabilito in conseguenza della riforma.

Ricorda anche che i comizi elettorali per le elezioni amministrative sono stati convocati con decreto del 20 marzo 2014 e da quella data la campagna elettorale può dirsi ufficialmente aperta, come pure può considerarsi aperta la raccolta delle firme. Siccome l'articolo 3 della legge n. 182 del 1991 stabilisce che il decreto di indizione delle elezioni debba intervenire almeno 55 giorni prima della data di svolgimento delle stesse, può dunque considerarsi che questo sia il tempo minimo per la campagna elettorale e in particolare per la raccolta delle firme. Quindi, poiché le elezioni amministrative sono fissate al 25 maggio, il 29 marzo rappresenta il 55° giorno antecedente le elezioni. In ragione di tali considerazioni, reputa che possa legittimamente sostenersi che le regole elettorali non possano essere modificate successivamente a tale data; diversamente si agirebbe in contrasto con l'esigenza di garantire un giusto procedimento elettorale. Inoltre, siccome il disegno di legge all'esame sarà approvato dopo quella data, ritiene che dovrebbe almeno provvedersi a ridurre il numero di firme necessarie a presentare le candidature.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, osserva che le argomentate considerazioni svolte dalla collega Businarolo riguardano una disposizione che è oggetto di doppia deliberazione conforme da parte delle due Camere e in quanto tale intangibile. Non potendo pertanto costituire oggetto di parere da parte del Comitato, suggerisce alla collega di valutare la possibilità di presentare sul punto un proprio ordine del giorno.

Visto l'imminente inizio delle votazioni in Assemblea, sospende la seduta, che riprenderà al termine delle votazioni della seduta pomeridiana dell'Aula.

La seduta, sospesa alle 15.10 è ripresa alle 20.10.

Gianluca PINI, *relatore*, alla luce delle considerazioni svolte dai colleghi in precedenza e, in particolare, di quanto riferito dall'on. Fabbri relativamente alla discussione tenutasi nella Commissione Affari costituzionali e dei chiarimenti che il Governo avrebbe in quella sede fornito, si dichiara disponibile a riformulare la proposta di parere e, in particolare, la condizione riferita ai commi 14 e 82.

Formula quindi la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 1542-B, recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, su di esso, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 4 dicembre 2013;

osservato che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo del disegno di legge è stato in più punti modificato, pur essendone stato mantenuto l'impianto generale;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali, a tal fine prevedendo: l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane, la definizione di una nuova disciplina delle province quali enti di area vasta, l'introduzione di una nuova disciplina organica delle unioni di comuni e di fusioni di comuni;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

alcune delle modifiche introdotte dal Senato (si veda, in particolare, il comma 138 dell'articolo unico) incidono sull'ambito materiale oggetto del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, senza che, tuttavia, esso venga novellato e ne compromettono così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un testo unico riferito ad un determinato settore disciplinare; ulteriori difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente si rinvencono altresì al comma 112, che incide in più punti in via non testuale sulla legge n. 225 del 1992, recante Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, senza tuttavia novellarla;

inoltre, il combinato disposto dei commi 14 e 82, che intervengono a disciplinare la durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione dopo la loro cessazione, « *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* », ed assenza dei necessari coordinamenti con quanto stabilito dall'anzidetta disposizione, sembra disporre la scadenza degli organi elettivi anticipata rispetto alla loro scadenza naturale: in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 48 del 2003, ha affermato che « *vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni come aspetto della struttura rappresentativa degli Enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali* »; si osserva inoltre che, dalle disposizioni di cui ai succitati commi 14 e 82 deriva la conseguenza implicita per cui anche gli Enti che hanno formalmente approvato il bilancio sono tenuti all'esercizio provvisorio ai sensi dell'articolo 163, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in violazione dunque dei principi contenuti ai commi 1 e 2 del succitato articolo 163;

alcune delle modifiche introdotte al Senato appaiono di dubbia portata norma-

tiva in quanto meramente ricognitive di norme di rango costituzionale (ad esempio, il comma 5 mantiene ferma la competenza regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, mentre il comma 45 mantiene ferma « *l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione* »), o di norme di rango primario (ad esempio, il comma 44, lettera *a*), prevede che le città metropolitane operino nel rispetto delle leggi regionali); altre norme appaiono invece di dubbia portata normativa in quanto volte a far salve altre disposizioni vigenti o contenute nel testo (si veda, ad esempio, il comma 12) o in quanto meramente dichiarative poiché volte ad esplicitare che la riforma introdotta opera « *in attesa* » della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (si vedano, in particolare, il comma 5 e il comma 51);

sul piano dei rapporti con le altre fonti del diritto:

il disegno di legge, al comma 125, lettera *a*), a seguito di una integrazione ad esso apportata dal Senato, nello stabilire che il comune risultante da fusione debba approvare il bilancio di previsione entro novanta giorni dall'istituzione, o « *dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno* », consente ad una fonte subordinata di incidere su disposizioni in esso contenute e, quindi, aventi rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre le medesime garanzie individuate da tale procedura e di cui appare dubbia la coerenza con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto;

esso, inoltre, al comma 90, lettera *a*), prevede che la soppressione di enti e agenzie e l'attribuzione delle relative funzioni alle province, possa essere disposta da una fonte primaria, quale la legge statale ovvero, in alternativa, da una fonte atipica del diritto, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo così una impropria commistione tra fonti del diritto,

nonché una sorta di delegificazione (eventuale e, in ipotesi, parziale) della materia, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

sul piano del coordinamento interno e della struttura del testo:

sul piano della struttura del testo, a seguito della questione di fiducia posta al Senato, il disegno di legge – che, nel testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, si componeva di 31 articoli, opportunamente raggruppati in sei Capi – risulta ora composto di un unico articolo e di 151 commi, talvolta piuttosto lunghi, cui conseguono evidenti difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo;

sul piano del coordinamento interno, alcune delle modifiche apportate al testo presso l'altro ramo del Parlamento non appaiono coordinate tra loro o con parti del testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura e non modificate; ad esempio, il comma 3 prevede che alle province montane e confinanti con Paesi stranieri siano riconosciute « *le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97* », ancorché le disposizioni che in effetti richiamano tali specificità siano contenute ai soli commi 52, 57 e 86; inoltre, il comma 80 contiene una disposizione di carattere generale (in base alla quale in sede di prima applicazione sono eleggibili al consiglio provinciale da parte dell'assemblea dei sindaci anche i consiglieri uscenti) che viene poi ripetuta, in un identico testo – e con il rischio di ingenerare dubbi interpretativi – al comma 81 con riferimento alle sole elezioni che si terranno entro il 30 settembre 2014;

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 riordino della legislazione vigente:

alla luce dei principi costituzionali, ed al fine di evitare la sovrapposizione di

disposizioni tra loro incongruenti, si deve chiarire se, dal combinato disposto dei commi 14 e 82 – che intervengono a disciplinare la durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione dopo la loro cessazione – derivi o meno una scadenza degli organi elettivi anticipata rispetto a quella naturale, tenuto conto che le suddette norme espressamente agiscono « *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* », il quale a sua volta prevede la scadenza dei medesimi organi al 30 giugno 2014, in coincidenza con la loro scadenza naturale e – in caso affermativo – si provveda alla soppressione delle anzidette disposizioni;

per quanto detto in premessa, al comma 90, lettera a) – al fine di rendere la disposizione ivi contenuta coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto – si sopprimano le parole: « *il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero* »;

al comma 125, lettera a), sempre al fine di rendere la disposizione ivi contenuta coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto, si sopprimano le parole: « *o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno* »;

si riformuli la disposizione contenuta al comma 138 in termini di novella all'articolo 51, commi 2 e 3, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria del settore disciplinare in oggetto;

per quanto detto in premessa, al comma 112, si riformulino le disposizioni ivi contenute in termini di novella dell'articolo 15 della legge n. 225 del 1992;

al comma 3, si riformuli la disposizione circoscrivendo il richiamo normativo

interno ivi contenuto ai soli commi 52, 57 e 86, in luogo del generico rinvio ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97;

al comma 81 si sopprime il terzo periodo, in quanto riproduce norma di identico tenore ma di portata più generale contenuta al comma 80.

Il Comitato osserva altresì che:

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

si dovrebbe verificare la portata normativa delle norme meramente descrittive indicate in premessa.

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

in presenza di un disegno di legge di un solo articolo, composto di 151 commi – spesso molto lunghi e che presentano una struttura particolarmente complessa, articolandosi in lettere e numeri – sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, a norma del quale, «*al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predispone, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della*

legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa». »

Marilena FABBRI, condividendo la nuova proposta di parere del relatore, riterrebbe preferibile che, quanto detto in premessa in merito al fatto che – per effetto del combinato disposto dei commi 14 e 63, gli organi provinciali in carica per l'ordinaria amministrazione dopo la loro cessazione siano tenuti all'esercizio provvisorio di bilancio ai sensi dell'articolo 163, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – fosse espresso in termini meno assertivi, trattandosi di un mero dubbio ermeneutico e non di un effetto certo delle nuove disposizioni.

In merito poi alla condizione formulata dal relatore nella quale si chiede, al comma 125, lettera a), di sopprimere le parole «*dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno*», riterrebbe opportuno circoscrivere l'anzidetta soppressione alle sole parole «*e fissato con decreto del Ministro dell'interno*». Ciò in quanto la disposizione in oggetto consente ai comuni risultanti da fusione di approvare il bilancio di previsione anche entro un termine più favorevole rispetto a quello di novanta giorni fissato per legge nel caso in cui, ad esempio, il suddetto termine sia prorogato per legge.

Gianluca PINI, *relatore*, ritenendo accoglibili le proposte di riformulazione della collega Fabbri formula la seguente ulteriore nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 1542 – B, recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, su di esso, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 4 dicembre 2013;

osservato che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo del disegno di legge è stato in più punti modificato, pur essendone stato mantenuto l'impianto generale;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali, a tal fine prevedendo: l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane, la definizione di una nuova disciplina delle province quali enti di area vasta, l'introduzione di una nuova disciplina organica delle unioni di comuni e di fusioni di comuni;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

alcune delle modifiche introdotte dal Senato (si veda, in particolare, il comma 138 dell'articolo unico) incidono sull'ambito materiale oggetto del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, senza che, tuttavia, esso venga novellato e ne compromettono così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un testo unico riferito ad un determinato settore disciplinare; ulteriori difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente si rinvencono altresì al comma 112, che incide in più punti in via non testuale sulla legge n. 225 del 1992, recante Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, senza tuttavia novellarla;

inoltre, il combinato disposto dei commi 14 e 82, che intervengono a disciplinare la durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione dopo la loro cessazione, « *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* », ed assenza dei necessari coordinamenti con quanto stabilito dall'anzidetta disposizione, sembra disporre la scadenza degli organi elettivi anticipata rispetto alla

loro scadenza naturale: in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 48 del 2003, ha affermato che « *vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni come aspetto della struttura rappresentativa degli Enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali* »; si osserva inoltre che, dalle disposizioni di cui ai succitati commi 14 e 82 potrebbe derivare la conseguenza implicita per cui anche gli Enti che hanno formalmente approvato il bilancio sono tenuti all'esercizio provvisorio ai sensi dell'articolo 163, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in violazione dunque dei principi contenuti ai commi 1 e 2 del succitato articolo 163;

alcune delle modifiche introdotte al Senato appaiono di dubbia portata normativa in quanto meramente ricognitive di norme di rango costituzionale (ad esempio, il comma 5 mantiene ferma la competenza regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, mentre il comma 45 mantiene ferma « *l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione* »), o di norme di rango primario (ad esempio, il comma 44, lettera *a*), prevede che le città metropolitane operino nel rispetto delle leggi regionali); altre norme appaiono invece di dubbia portata normativa in quanto volte a far salve altre disposizioni vigenti o contenute nel testo (si veda, ad esempio, il comma 12) o in quanto meramente dichiarative poiché volte ad esplicitare che la riforma introdotta opera « *in attesa* » della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (si vedano, in particolare, il comma 5 e il comma 51);

sul piano dei rapporti con le altre fonti del diritto:

il disegno di legge, al comma 125, lettera *a*), a seguito di una integrazione ad esso apportata dal Senato, nello stabilire che il comune risultante da fusione debba approvare il bilancio di previsione entro

novanta giorni dall'istituzione, o « *dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno* », consente ad una fonte subordinata di incidere su disposizioni in esso contenute e, quindi, aventi rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre le medesime garanzie individuate da tale procedura e di cui appare dubbia la coerenza con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto;

esso, inoltre, al comma 90, lettera *a*), prevede che la soppressione di enti e agenzie e l'attribuzione delle relative funzioni alle province, possa essere disposta da una fonte primaria, quale la legge statale ovvero, in alternativa, da una fonte atipica del diritto, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo così una impropria commistione tra fonti del diritto, nonché una sorta di delegificazione (eventuale e, in ipotesi, parziale) della materia, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

sul piano del coordinamento interno e della struttura del testo:

sul piano della struttura del testo, a seguito della questione di fiducia posta al Senato, il disegno di legge – che, nel testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, si componeva di 31 articoli, opportunamente raggruppati in sei Capi – risulta ora composto di un unico articolo e di 151 commi, talvolta piuttosto lunghi, cui conseguono evidenti difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo;

sul piano del coordinamento interno, alcune delle modifiche apportate al testo presso l'altro ramo del Parlamento non appaiono coordinate tra loro o con parti del testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura e non modificate; ad esempio, il comma 3 prevede che alle province montane e confinanti con Paesi stranieri siano riconosciute « *le specificità*

di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97 », ancorché le disposizioni che in effetti richiamano tali specificità siano contenute ai soli commi 52, 57 e 86; inoltre, il comma 80 contiene una disposizione di carattere generale (in base alla quale in sede di prima applicazione sono eleggibili al consiglio provinciale da parte dell'assemblea dei sindaci anche i consiglieri uscenti) che viene poi ripetuta, in un identico testo – e con il rischio di ingenerare dubbi interpretativi – al comma 81 con riferimento alle sole elezioni che si terranno entro il 30 settembre 2014;

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 riordino della legislazione vigente:

alla luce dei principi costituzionali, ed al fine di evitare la sovrapposizione di disposizioni tra loro incongruenti, si deve chiarire se, dal combinato disposto dei commi 14 e 82 – che intervengono a disciplinare la durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione dopo la loro cessazione – derivi o meno una scadenza degli organi elettivi anticipata rispetto a quella naturale, tenuto conto che le suddette norme espressamente agiscono « *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* », il quale a sua volta prevede la scadenza dei medesimi organi al 30 giugno 2014, in coincidenza con la loro scadenza naturale e – in caso affermativo – si provveda alla soppressione delle anzidette disposizioni;

per quanto detto in premessa, al comma 90, lettera *a*) – al fine di rendere la disposizione ivi contenuta coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto – si sopprimano le parole: « *il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero* »;

al comma 125, lettera a), sempre al fine di rendere la disposizione ivi contenuta coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto, si sopprimano le parole: « e fissato con decreto del Ministro dell'interno »;

si riformuli la disposizione contenuta al comma 138 in termini di novella all'articolo 51, commi 2 e 3, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria del settore disciplinare in oggetto;

per quanto detto in premessa, al comma 112, si riformulino le disposizioni ivi contenute in termini di novella dell'articolo 15 della legge n. 225 del 1992;

al comma 3, si riformuli la disposizione circoscrivendo il richiamo normativo interno ivi contenuto ai soli commi 52, 57 e 86, in luogo del generico rinvio ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97;

al comma 81 si sopprima il terzo periodo, in quanto riproduce norma di identico tenore ma di portata più generale contenuta al comma 80.

Il Comitato osserva altresì che:

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

si dovrebbe verificare la portata normativa delle norme meramente descrittive indicate in premessa.

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

in presenza di un disegno di legge di un solo articolo, composto di 151 commi – spesso molto lunghi e che presentano una struttura particolarmente complessa, articolandosi in lettere e numeri – sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, a norma del quale, « al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predisponesse, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa ». »

Il Comitato approva l'ulteriore nuova proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 20.30.