

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 11 novembre 2014, n. 165, recante disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali. C. 2715 Governo (Parere alla VIII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione*) 3

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

Giovedì 20 novembre 2014. — Presidenza del presidente Marcello TAGLIALATELA.

La seduta comincia alle 10.40.

Conversione in legge del decreto-legge 11 novembre 2014, n. 165, recante disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali.

C. 2715 Governo.

(Parere alla VIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatore*, nell'illustrare il provvedimento in esame, evidenzia come il suo contenuto consista di tre modificazioni a decreti-legge di recente approvazione, due delle quali, riferite al decreto-legge «Sblocca Italia», volte al precipuo scopo di neutralizzare gli effetti derivanti da modifiche apportate in sede parlamentare al suddetto decreto, prima

ancora della loro entrata in vigore. Segnala poi che, nel caso particolare dell'articolo 1, l'intervento correttivo del Governo si traduce nel ripristino della formulazione originaria del comma 7 dell'articolo 34 del decreto n. 133 del 2014. Al riguardo è consapevole che una siffatta fattispecie potrebbe a prima vista richiamare alla mente il tema della reiterazione; alla luce della ricostruzione dei lavori parlamentari emerge, tuttavia, con ragionevole certezza che l'intervento governativo risulta mirato unicamente a rimediare ad un problema di copertura finanziaria, non compiutamente valutato nel corso della procedura di conversione del decreto-legge n. 133 e tale presupposto costituisce dunque il fondamento dell'intervento ripristinatorio contenuto nel provvedimento d'urgenza in esame. Di tale ordine di considerazioni ha ritenuto di dover dare conto nella premessa del parere. È da escludere pertanto che si tratti di un intervento avente carattere censorio di decisioni liberamente assunte nella sede parlamentare, evenienza questa che, qualora concretizzata, sarebbe invece da stigmatizzare con la dovuta severità da parte del Comitato predisponendo altresì un'apposita raccomandazione, con la quale, nel solco della consolidata giurisprudenza del Comitato, si richiama l'attenzione sulla necessità di seguire metodi di produzione

legislativa che prevengano il verificarsi di situazioni, quale quella che ha dato origine al provvedimento all'esame, che rendano necessario ricorrere a modifiche d'urgenza per neutralizzare l'entrata in vigore di disposizioni appena licenziate dal Parlamento.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2715 e rilevato che:

il provvedimento si compone di quattro articoli, tre dei quali apportano modificazioni al decreto-legge n. 133 del 2014 (articoli 1 e 2) e al decreto-legge n. 90 del 2014 (articolo 3) mentre uno reca la clausola di entrata in vigore (articolo 4);

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto le disposizioni in esso contenute incidono, relativamente a profili finanziari e organizzativi, su oggetti concernenti le materie delle opere pubbliche (di bonifica e di ricostruzione post-sismica) e dei contratti pubblici: tali disposizioni appaiono unificate dalla comune riferibilità all'esigenza di apportare correttivi a due decreti-legge (nn. 90 e 133 del 2014) di recente approvazione, nel testo convertito dalle Camere;

il preambolo dedica un capoverso a ciascuno degli articoli di natura sostanziale del decreto; in modo inusuale, i capoversi dedicati agli articoli 1 e 2 non evidenziano il carattere *straordinario* delle circostanze di necessità e urgenza e il capoverso dedicato all'articolo 3 fa riferimento alla sola "necessità", difformemente da quanto richiesto dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, in base al quale i decreti-legge devono recare "l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze *straordinarie di necessità e di urgenza* che ne giustificano l'adozione";

gli articoli 1 e 2 novellano due disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, al fine di neutralizzare gli

effetti conseguenti alle modifiche apportate in Parlamento prima ancora che esse entrino in vigore; tale evenienza, come già rilevato dal Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo ai decreti-legge n. 248 del 2007, n. 207 del 2008, n. 103 del 2009 e n. 170 del 2009) configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

in particolare, l'articolo 1 del provvedimento ripristina la formulazione del comma 7 dell'articolo 34 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, nel testo originariamente deliberato dal Consiglio dei Ministri: tale comma era infatti stato modificato dalla Camera nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione; secondo la relazione illustrativa, ciò si è reso necessario in quanto "la disposizione adottata in sede di conversione, nella parte in cui prevede l'esclusione dal patto di stabilità interno per le spese relative agli interventi su siti inquinati di proprietà degli enti territoriali, appare priva di copertura finanziaria e, quindi, in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione". Il ripristino di una disposizione convertita dalle Camere con modificazioni presenta profili di analogia con la reiterazione dei decreti-legge non convertiti, suscitando dubbi in ordine al rispetto dei divieti esplicitati dall'articolo 15, comma 2, lettera c), della legge n. 400 del 1988 e dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale; con riferimento al provvedimento in titolo, tuttavia, si evidenzia che tale ultima sentenza consente la reiterazione delle disposizioni non convertite allorché – come appare essere il caso – il nuovo decreto risulti "*fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed ur-*

genza” o “caratterizzato da ... presupposti giustificativi nuovi di natura `straordinaria”;

l'articolo 3 novella anch'esso una norma di recentissima approvazione, cioè l'articolo 23-ter del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, senza precisare che la modifica concerne il comma 2;

il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): alla relazione illustrativa è allegata l'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR – disposta a norma dell'articolo 9, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008 – tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge riveste carattere di necessità ed urgenza,

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

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3 del decreto, si dovrebbe specificare che la modifica concerne il comma 2 dell'articolo 23-ter del decreto-legge n. 90 del 2014.

Il Comitato raccomanda quanto segue:

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

si abbia cura di adottare metodi di produzione legislativa che evitino la necessità del ricorso ad un decreto-legge il quale abbia come finalità quella di correggere disposizioni approvate in sede di conversione di altro decreto, prima della loro entrata in vigore e che riducano la necessità di incidere su norme di recentissima entrata in vigore ».

Giovanni MONCHIERO, proprio in ragione della rilevanza della questione posta dal decreto all'esame, si interroga sulla adeguatezza della raccomandazione testé illustrata dalla relatrice, chiedendosi in particolare se essa risulti sufficientemente definita sotto il profilo della sua valenza monitoria nonché per quanto concerne l'individuazione dei destinatari del rilievo.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, dopo aver ricordato che i rilievi del Comitato sono normalmente indirizzati alle Commissioni competenti per il merito, precisa anche che attraverso lo strumento della raccomandazione si segnalano, con valenza generale e diretta quindi a tutti gli attori coinvolti nel procedimento legislativo, alcuni aspetti anomali del modo di legiferare suscettibili di aumentare il grado di entropia legislativa.

Marilena FABBRI, *relatore*, nell'associarsi a tale ultima considerazione del presidente, aggiunge anche che per prassi il Comitato fa ricorso alla raccomandazione, strumento che non trova riscontro nell'ambito della comune attività consultiva degli organi parlamentari, allorché i suoi rilievi, ordinariamente espressi in forma di condizioni o osservazioni, non sono traducibili in termini di interventi correttivi puntuali sul testo e quindi concretamente esercitabili da parte degli organi di merito, come nel caso in questione. È evidente infatti che il problema specifico posto dal provvedimento oggi all'esame consegue, in questo come in altri casi, a inconvenienti riscontratisi nel corso di una procedura di conversione svoltasi in modo non sempre del tutto lineare, anche in ragione dei contenuti dell'atto originario che ne ha costituito l'oggetto, non immune, come evidenziato proprio nel parere reso a suo tempo dal Comitato, da aspetti problematici.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 10.55.