

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 4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA. C. 3481 Governo (Parere alle Commissioni riunite VIII e X) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione</i>)	3
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio. Proroga del termine per l'esercizio delle deleghe per la revisione della struttura del bilancio dello Stato, nonché per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. C. 3495 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni</i>)	5

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

Venerdì 18 dicembre 2015. – Presidenza del presidente Gianluca PINI.

La seduta comincia alle 14.05.

Conversione in legge del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.

C. 3481 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VIII e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, illustra i contenuti del decreto-legge in titolo, evidenziando che lo stesso, recante un intervento puntuale finalizzato ad accele-

rare la cessione del gruppo aziendale ILVA e a modificare le relative previsioni finanziarie, non appare recare profili particolarmente problematici con riferimento agli ambiti di competenza del Comitato per la legislazione. Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 3481 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di un solo articolo di natura sostanziale, reca un contenuto puntuale, omogeneo e corrispondente al titolo, in quanto contiene disposizioni finalizzate ad accelerare la cessione del gruppo aziendale ILVA e a modificare le relative previsioni finanziarie;

sotto il profilo dei rapporti con l'ordinamento vigente:

esso interviene su una materia che in tempi recenti ha visto la rapida succes-

sione di sette decreti-legge, che, da un lato, sono intervenuti a regime sulla normativa in materia di grandi imprese in crisi e, dall'altro, hanno dettato una disciplina specifica e per lo più derogatoria del quadro normativo vigente per risolvere la crisi economica ed ambientale dello stabilimento ILVA di Taranto e del gruppo industriale; in tale quadro normativo, l'articolo 1, comma 7, con una novella all'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 1 del 2015, proroga in via non testuale il termine (peraltro già prorogato sempre in maniera non testuale) previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 207 del 2012, per la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento ILVA di Taranto e la commercializzazione dei prodotti;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 8, perpetua la catena di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore prevista con riguardo alla vicenda ILVA, prevedendo, in particolare, che eventuali modifiche e integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria debbano essere approvate con la stessa procedura prevista per l'adozione del Piano: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In tal modo, si deroga implicitamente alla legge n. 400 del 1988 (che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministri) e all'articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica «tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri»;

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 10, contiene una clausola di chiusura, volta a dichiarare – con espressione di dubbio portata e generico riferimento nor-

mativo – che «Le procedure di cui al presente articolo si svolgono nel rispetto della normativa europea»;

infine, il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 7, si dovrebbe riformulare la disposizione che proroga il termine per la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento ILVA di Taranto e per la commercializzazione dei relativi prodotti, in termini di novella all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 207 del 2012.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che sia assicurata la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire che ciascuno di essi sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche e sia adottato sulla base della procedura per esso prevista, abbia in particolare cura il legislatore di attenersi al procedimento delineato dall'articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale «tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri» sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, astenendosi conseguentemente dal prevedere l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio previa delibera del Consiglio dei ministri. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio. Proroga del termine per l'esercizio delle deleghe per la revisione della struttura del bilancio dello Stato, nonché per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

C. 3495 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione V).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Marilena FABBRI, *relatrice*, illustra i contenuti del decreto-legge in titolo, che reca una serie di interventi di carattere finanziario destinati ai territori, accomunati dalla necessità che si eviti che le somme a tal fine disponibili sul bilancio 2015 vadano in economia.

Osserva quindi che le questioni che si pongono in relazione agli ambiti di competenza del Comitato attengono ai profili dell'omogeneità e dei limiti di contenuto dei decreti-legge. In sede di esame parlamentare, al comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di delega, e al comma 4-*bis* dell'articolo 7 del decreto-legge, sono state infatti inserite due disposizioni di delega, la prima delle quali, introdotta peraltro su iniziativa parlamentare e volta ad assicurare la partecipazione delle competenti Commissioni parlamentari al procedimento di approvazione dei decreti delegati. Tali disposizioni, oltre ad avere una portata ordinamentale e a non essere riconducibili all'oggetto e allo scopo del provvedimento d'urgenza, risulterebbero in contrasto con il limite di contenuto dei decreti legge rappresentato dal divieto, stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, di « conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione ».

Al riguardo, osserva tuttavia che le due fattispecie non possono essere a suo avviso equiparate, in quanto numerosissimi sono i precedenti di inserimento di disposizioni

di delega nell'ambito di disegni di legge di conversione, laddove molto raramente disposizioni di delega sono state inserite direttamente nel corpo del decreto-legge. Né a suo avviso si può tralasciare di considerare la sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013 con la quale la Consulta, seppur discostandosi da un orientamento più consolidato secondo il quale un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione imporrebbe di non inserirvi disposizioni di carattere sostanziale, ha affermato che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, purtuttavia nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo.

Alla luce di tali considerazioni, sottopone quindi all'attenzione del Comitato una proposta di parere con una condizione nella quale si chiede, da un lato, la soppressione della disposizione di delega contenuta all'articolo 7, comma 4-*bis*, del decreto-legge e, dall'altro, di valutare la soppressione della disposizione di delega contenuta all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione.

Gianluca PINI, *presidente*, tenuto conto del costante indirizzo del Comitato che, per prassi consolidata sin dal 2003, ritiene che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appaia corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e del fatto che i parametri ai quali l'organo si attiene nei suoi pareri devono essere rinvenuti oltre che nel Regolamento della Camera, soprattutto nella legge 23 agosto 1988, n. 400, che disciplina l'attività normativa del Governo e nella Circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi, ritiene opportuno che le due fattispecie, nella parte dispo-

sitiva del parere, non ricevano un trattamento differenziato.

Arcangelo SANNICANDRO, pur esprimendo un certo scetticismo sugli effetti pratici che il parere del Comitato potrà produrre, e osservato, in termini generali, che la valutazione circa la necessità o meno che una disposizione sia soppressa deve essere operata dal Comitato, che non può quindi rimettere tale valutazione alla Commissione di merito, ritiene anch'egli che le due fattispecie non debbano essere differenziate.

Andrea GIORGIS, pur dando atto alla relattrice della coerenza del ragionamento svolto e osservato che si tratta di un caso giuridicamente complesso, ritiene tuttavia che il Comitato debba attenersi alla prassi ad ora seguita e mantenere il proprio orientamento nel senso di formulare una condizione soppressiva di entrambe le disposizioni di delega. Ciò sia in considerazione dei parametri sui quali l'organo fonda le proprie valutazioni, sia in ragione del fatto che, a suo avviso, nella sostanza, le due disposizioni non divergono in modo significativo l'una dall'altra, trattandosi, in entrambi i casi, di disposizioni di delega inserite nell'ambito di un atto fonte originato dal Governo in sede di esame parlamentare.

Marilena FABBRI, *relattrice*, prendendo atto delle valutazioni formulate dai colleghi, ritiene comunque opportuno che la questione possa formare nel prossimo futuro oggetto di un approfondimento da parte del Comitato, anche tenendo conto dei contenuti della relazione all'Assemblea sugli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza approvata dalla Commissione Affari costituzionali lo scorso 15 luglio.

Formula quindi la seguente proposta di parere.

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 3495 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità e dei limiti di contenuto dei decreti legge:

il decreto-legge, che si compone di 17 articoli di natura sostanziale, reca un

complesso di interventi di carattere finanziario (allo scopo, indicato nella relazione illustrativa, di evitare che le somme a tal fine disponibili sul bilancio 2015 vadano in economia) incidenti su molteplici ambiti materiali; le suddette misure risultano inoltre accomunate dalla finalità di essere preordinate a « rispondere ad istanze di intervento comunque connesse al territorio »;

a tale finalità non appaiono invece riconducibili alcune delle modifiche apportate dal Senato, le quali sembrerebbero avere portata ordinamentale. Si tratta, in particolare:

delle misure contenute all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che interviene, al comma 2, a modificare il termine per l'esercizio della delega legislativa per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato (conferita al Governo dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 89 del 2014) e a disporre che il suddetto termine possa essere prolungato qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega, o successivamente (si tratta della cosiddetta « tecnica dello scorrimento »), nonché a modificare il termine per l'esercizio della delega per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato, conferita al Governo dall'articolo 1, comma 5, della medesima legge n. 89 del 2014;

dell'articolo 7, comma 4-*bis*, che novella la legge di delega per la revisione dello strumento militare nazionale (legge n. 244 del 2012) introducendovi una nuova delega integrativa finalizzata ad assicurare la sostanziale equiordinazione dei comparti sicurezza e difesa, da esercitare entro il 1° luglio 2017;

con riferimento a tale ultima disposizione, introdotta in sede di esame parlamentare, si richiama il limite di contenuto alla decretazione d'urgenza posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988, secondo il quale Governo

non può, mediante decreto-legge, « conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione » e si ricorda che, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 1998 e ribadito nella sentenza n. 237 del 2013, « l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge »;

in relazione invece all'inserimento, a seguito dell'approvazione di emendamenti in sede parlamentare, di disposizioni di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione – peraltro volte a rafforzare in tale procedimento il ruolo delle Commissioni parlamentari –, si ricorda che tale circostanza, secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione, integra anch'essa una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, e 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. Inoltre, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012 (con orientamento confermato dalla sentenza n. 32 del 2014), 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;

a tale ultimo proposito, si rileva tuttavia che la Corte costituzionale, con la stessa sentenza n. 237 del 2013 si è discostata dagli indirizzi sopra richiamati, affermando che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà

legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori. Ciò, tuttavia, nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

sul piano della tecnica normativa utilizzata, le disposizioni contenute nel decreto-legge si inseriscono perlopiù in contesti normativi caratterizzati da una notevole stratificazione e da impianti derogatori della normativa vigente. In tale quadro, correttamente, il decreto-legge, laddove non introduce disposizioni a regime, si astiene dal ricorso alla tecnica della novellazione; nei casi in cui reca disposizioni a regime, incidendo sull'ambito applicativo di preesistenti atti normativi, non sempre provvede invece agli opportuni coordinamenti con la normativa vigente; a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 11, ai commi 2-bis e 2-ter, interviene sull'ambito applicativo dell'articolo 1, comma 294, della legge n. 190 del 2014, senza tuttavia novellarlo;

infine, il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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 e sul piano dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

per quanto detto in premessa, si sopprimano il comma 4-bis dell'articolo 7 del decreto-legge e il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.40.