

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 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative. C. 4304 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e una raccomandazione*) 3

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

Martedì 21 febbraio 2017. – Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 14.15.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative.

C. 4304 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e una raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, illustra per sommi capi il contenuto del decreto-legge che, come sempre avviene nel caso dei così detti « mille proroghe », incide su numerosi ambiti materiali, mediante disposizioni che risultano legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative. Il provvedimento annovera, peraltro, anche disposizioni di natura finanziaria o sostanziale. Per quanto di stretta

competenza del Comitato, oltre agli aspetti relativi al coordinamento con l'ordinamento vigente, vengono in rilievo essenzialmente due questioni. La prima consegue all'introduzione, nel corso dell'esame al Senato, di alcuni commi recanti disposizioni di carattere sostanziale nell'ambito dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione. Tali commi intervengono a prorogare i termini per l'esercizio di quattro deleghe legislative ed il termine per l'adozione di un regolamento governativo. La seconda questione discende dalla presenza di disposizioni che incidono in via non testuale su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4304 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento – che si compone di 21 articoli (16 nel testo originario), divisi in 217 commi (83 nel testo originario) – reca disposizioni che intervengono, come fisiologicamente accade per i decreti-legge così detti “mille proroghe”, su numerosi ambiti materiali, ma che risultano legate tra loro dalla comune funzione di proro-

gare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori; alcune disposizioni si caratterizzano essenzialmente come norme finanziarie o di contabilità (si vedano, in tal senso, ad esempio, gli articoli 7-bis, 8, comma 5-*quater*; 9, commi 9-*septies* e 9-*decies*, 14, comma 8 e 13, comma 6-*quaterdecies*); altre integrano la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale o clausole finanziarie (si vedano, ad esempio, gli articoli 1, commi 2-*bis* e 3-*bis*, 2, commi 4 e 5, e 4, comma 5, 9, comma 2-*bis*), ancorché il preambolo del decreto-legge riferisca le ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento unicamente alla “*proroga e definizione di termini di prossima scadenza*”; infine, l’articolo 4, comma 5-*bis* non è finalizzato a disporre una proroga ma a prevedere una dequalificazione della fonte con riguardo agli istituti statali per sordi;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

nell’ambito dell’articolo 1 del disegno di legge di conversione, sono stati introdotti, al Senato, i commi 2, 3 e 4, che prorogano i termini per l’esercizio di quattro deleghe legislative (Riforma del sistema dei confidi, Riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato, due deleghe legislative in materia agricola), una delle quali a suo tempo già contenuta in una legge di conversione, nonché il comma 5, che proroga il termine per l’adozione di un regolamento governativo nella forma di un decreto del Presidente della Repubblica, a norma dell’articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

in proposito, si ricorda che, secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione – ed in accordo con la prassi consolidata della Presidenza della Camera in materia di inammissibilità degli emendamenti – tale circostanza integra una violazione del limite 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 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;

peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 237 del 2013 si è discostata da tali indirizzi, 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:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali (si vedano, ad esempio, gli articoli 1, comma 3-*bis*: 3, commi 3-*octies* e 3-*novies*; 5, commi 4, 5, 6 e 11-*quinquies*; 9, comma 6; 11, comma 2-*bis*; 13, commi 6-*sexies* e 6-*novies*; 14, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 6-*quater*) o novelle di precedenti interventi di proroga, a loro volta disposti a suo tempo

mediante modifiche non testuali (si vedano, ad esempio, gli articoli 5, comma 2, 8, comma 3);

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge reca disposizioni di carattere temporaneo delle quali, quanto meno in alcuni casi, andrebbe valutata la trasformazione a regime, poiché, a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente da numerosi anni. Ad esempio, l'articolo 5: al comma 4, proroga in maniera non testuale, per l'anno 2017, l'applicazione di disposizioni transitorie in materia di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali e di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio, in vigore sin dal 2005; al comma 5, relativo al mantenimento delle contabilità speciali delle province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, proroga mediante modifica non testuale di una precedente modifica non testuale una disciplina a carattere transitorio che avrebbe dovuto cessare il 30 giugno 2008; al comma 6, proroga al 31 dicembre 2017 il termine per la gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, che avrebbe dovuto cessare al 31 dicembre 2014; al comma 8, proroga al 31 gennaio 2018 il termine entro il quale il Presidente del Consiglio può richiedere all'autorità giudiziaria competente che i direttori del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza o altro personale dipendente espressamente delegato siano autorizzati ai colloqui investigativi con detenuti e internati, al soli fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale (tale facoltà, ammessa in via transitoria dall'articolo 6 del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 è stata già prorogata di un anno dal decreto-legge n. 210 del 2015); l'articolo 6: al comma 1, proroga al 31 dicembre 2017 il termine per l'applicazione della disciplina transitoria in materia di incroci proprietari tra tv e giornali, originariamente fissato al 31 dicembre 2010; al comma 2, autorizza la proroga, per il 2017, della convenzione

stipulata in via transitoria, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 224 del 1998, fra il Ministero dello sviluppo economico e il Centro di produzione s.p.a., per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari; infine, l'articolo 13, al comma 1, proroga il regime transitorio relativo alle indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi collegiali ed ai titolari di incarichi di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010;

il decreto-legge proroga inoltre in più punti il termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni. Ad esempio, l'articolo 2, commi 2 e 3, proroga ulteriormente il termine del 1° gennaio 2013 a decorrere dal quale doveva divenire obbligatoria la tracciabilità delle vendite e delle rese di quotidiani e periodici attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici; l'articolo 12, al comma 1, rinvia l'applicazione della disciplina relativa al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI e delle relative sanzioni, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006;

altre disposizioni intervengono poi a prorogare il termine per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti che, conseguentemente, pur vigendo da tempo, non hanno mai trovato attuazione. Ad esempio, l'articolo 7, comma 2, novella l'articolo 15, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ulteriormente prorogando al 1° gennaio 2018 il termine – inizialmente fissato al 1° gennaio 2013 – entro il quale il sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco dovrà essere sostituito da “un nuovo metodo”, definito con decreto del Ministro della salute, all'esito di una complessa procedura; l'articolo 9, comma 3, novella invece l'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, prorogando al 31 dicembre 2017 il termine per l'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza

Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con il quale avrebbero dovuto essere adottate – entro il 26 maggio 2010 – “urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia”; l’articolo 13, comma 2, proroga infine a tutto il 2017 l’applicazione del regime della tassazione della produzione combinata di energia elettrica e calore definito con deliberazione n. 16/98 dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, la cui applicazione era originariamente limitata al 2012, nelle more dell’adozione di un decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze;

inoltre, alcune disposizioni intervengono a prorogare disposizioni aventi carattere derogatorio. Ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, all’articolo 5, comma 7, all’articolo 10, comma 2, nonché all’articolo 14, i cui commi 11 (proroga al 31 dicembre 2017 della gestione commissariale della galleria Pavoncelli) e 12 (proroga della gestione emergenziale dello stabilimento Stoppani nel comune di Cogoleto, in provincia di Genova), dispongono implicitamente in deroga al divieto di proroga delle gestioni commissariali, disposto dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, in base al quale “Le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e comunque non oltre il 31 dicembre 2012”;

il provvedimento reca anche numerose disposizioni che incidono su norme di recente approvazione, circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione (si vedano, ad esempio, l’articolo 5 che, ai commi 3 e 11,

modifica la legge di bilancio per il 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) prima ancora della sua entrata in vigore (1° gennaio 2017); l’articolo 6, comma 3, che proroga il termine di vigenza dell’attuale rapporto concessorio con la RAI, novellando il comma 1-*sexies* dell’articolo 49 del decreto legislativo n. 177 del 2005, introdotto dall’articolo 9 della legge n. 198 del 2016; l’articolo 8, comma 4, che proroga disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, relative alla confluenza del Corpo forestale dello Stato nell’Arma dei carabinieri, pur in vigenza di una delega che autorizza il Governo ad adottare fino a settembre 2017 disposizioni integrative e correttive del medesimo decreto legislativo; l’articolo 11, comma 2-*bis*, che proroga al 10 luglio 2017 l’entrata in vigore delle novelle agli articoli 21 e 22 del decreto legislativo n. 9 del 2008, approvate con la legge 1° dicembre 2016, n. 225, disponendo al contempo l’ultrattività di disposizioni del medesimo decreto-legislativo nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della medesima legge n. 225/2016; l’articolo 13, comma 4, che differisce dal 3 dicembre 2016 al 1° luglio 2017 l’applicazione delle norme sul versamento spontaneo delle entrate tributarie dei comuni di cui all’articolo 2-*bis* del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193; l’articolo 13, comma 6-*bis*, che incide sulla legge 12 dicembre 2016, n. 238);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

in alcuni casi, il provvedimento incide in via non testuale su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato. In particolare:

all’articolo 1, comma 11, proroga dal 31 dicembre 2016 al 28 febbraio 2017 il termine stabilito dall’articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo per la conclusione della procedura di selezione pubblica per l’assunzione di 500 funzionari disciplinata dal medesimo decreto; il secondo periodo del citato comma 6, sul quale la disposizione in esame non incide,

già prevede peraltro la possibilità per le commissioni esaminatrici di chiedere un'ulteriore proroga non superiore a sessanta giorni (quindi fino al 1° marzo 2017);

all'articolo 1, comma 16-*bis*, proroga l'efficacia del decreto del Presidente della Repubblica in data 30 agosto 2016 col quale è stato approvato il Programma statistico nazionale 2014-2016 – Aggiornamento 2016;

all'articolo 4, comma 2-*bis*, proroga al 31 dicembre 2017 il termine per l'adeguamento alla normativa antincendio per gli edifici ed i locali adibiti ad asilo nido indicato dall'articolo 6, comma 1, lettera *a*), del decreto del Ministro dell'interno 16 luglio 2014;

all'articolo 4, comma 5-*sexies*, proroga il termine – previsto dall'articolo 8, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 95 del 2016 (Regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari) entro il quale la commissione esaminatrice deve concludere la valutazione di ciascuna domanda;

all'articolo 5, commi 11-*bis* e 11-*ter*, differisce il termine per alcuni adempimenti richiesti dalla normativa per la prevenzione degli incendi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2011, modificando e integrando in maniera non testuale tale regolamento;

all'articolo 6, comma 5, proroga ulteriormente i termini di cui all'articolo 3, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, relativi alla mancata pubblicazione del bando di gara di cui all'allegato 1 annesso allo stesso regolamento, già prorogati dall'articolo 3, comma 2-*bis*, del precedente decreto-legge recante proroga di termini (n. 210 del 2015);

all'articolo 7, comma 3-*bis*, proroga al 28 febbraio dell'anno successivo a quello di sostenimento delle spese il termine – fissato con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 16 settembre 2016 – per l'invio da parte dei veterinari al Sistema tessera sanitaria dei dati delle spese veterinarie sostenute dalle persone fisiche;

all'articolo 9, comma 2, sposta al 31 dicembre 2017 il termine di entrata in vigore [*rectius*: l'applicazione] del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 206 del 2016 (Regolamento recante norme per l'individuazione dei soggetti autorizzati alla tenuta dei corsi di formazione al salvamento e al rilascio delle abilitazioni all'esercizio dell'attività di assistente bagnante), originariamente previsto – dall'articolo 13, comma 1, del medesimo decreto – per il 1° gennaio 2017;

all'articolo 9, comma 9-*duodecies*, nel disporre una proroga annuale del termine di durata in carica dei componenti del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, incide in maniera non testuale sul regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 93 del 2007;

all'articolo 11, comma 2, proroga dal 31 gennaio 2017 al 30 giugno 2017 il termine – stabilito dall'articolo 5, comma 1, del DPCM 15 settembre 2016, n. 187 (Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta cultura per i diciottenni) – per la registrazione dei giovani che intendono fruire della *Card* introdotta dalla legge di stabilità 2016;

all'articolo 13-*bis*, comma 1, con riguardo alla prima applicazione delle disposizioni introdotte dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139, proroga di 15 giorni il termine per la presentazione della dichiarazione in materia di imposte sui redditi e di IRAP fissato dall'articolo 2, comma 2, del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322;

come costantemente rilevato dal Comitato, in questo modo si integra una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano "un diverso grado di 'resistenza' ad interventi modificativi successivi" [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001];

infine, il disegno di legge nel testo presentato al Senato 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, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti e tenuto conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 237 del 2013 richiamate in premessa, valutino le Commissioni la soppressione dei commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione;

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

per quanto detto in premessa, ove si intenda mantenere le disposizioni contenute agli articoli 1, commi 11 e 16-bis, 4, commi 2-bis e 5-sexies, 5, commi 11-bis e 11-ter, 6, comma 5, 7, comma 3-bis, 9, commi 2 e 9-duodecies, 11, comma 2, 13-bis, comma 1, si provveda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo

ad integrare la disciplina contenuta nella fonte subordinata mediante un atto avente la medesima forza;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative al fine di prorogare o differire termini da esse previsti;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare se le disposizioni contenute all'articolo 5, commi 4, 5, 6 e 8, all'articolo 6, commi 1 e 2, all'articolo 13, comma 1, debbano mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime;

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

come più volte ribadito dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore di introdurre interventi stabili e a regime, evitando il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.30.