

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 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. C. 4601 Governo – approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con raccomandazioni*) 3

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

Venerdì 28 luglio 2017. – Presidenza del presidente Tancredi TURCO.

La seduta comincia alle 12.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. C. 4601 Governo – approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione V).

(Esame e conclusione – Parere con raccomandazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *presidente*, in sostituzione del relatore, on. Tagliatela, impossibilitato ad intervenire nella seduta odierna, illustra il contenuto del provvedimento all'esame del Comitato, soffermandosi sulle principali criticità rilevate, che concernono i profili dell'omogeneità del suo contenuto ed il piano dei rapporti con le fonti subordinate.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 4601 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il preambolo del decreto-legge riferisce le ragioni di necessità ed urgenza a quattro distinte finalità, comunque riconducibili ad un quadro unitario, che vengono nello stesso preambolo partitamente indicate: 1) intensificazione degli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno; 2) introduzione di nuovi strumenti volti a sostenere la crescita economica ed occupazionale delle regioni del Mezzogiorno, anche attraverso l'individuazione di misure incentivanti per i giovani imprenditori, nonché nuovi strumenti di semplificazione volti a velocizzare i procedimenti amministrativi funzionali a favorire la crescita economica nelle regioni del Mezzogiorno e la coesione territoriale; 3) introduzione di nuovi strumenti sperimentali volti a consentire l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa in favore degli enti territoriali delle regioni del Mezzogiorno; 4) previsione di inter-

venti di sostegno alla formazione, in particolare per le situazioni di disagio sociale, anche attraverso interventi in favore degli enti territoriali, con particolare riguardo a quelli del Mezzogiorno. Le disposizioni originarie del decreto-legge appaiono coerenti con tale quadro, salvo quelle di cui agli articoli 9 e 12, recanti, rispettivamente, una modifica alla normativa in materia di classificazione dei rifiuti e la disciplina per il calcolo del costo standard per studente delle università statali, che non appaiono riconducibili al nucleo essenziale del decreto, come sopra descritto;

a seguito delle modifiche ed integrazioni apportate nel corso dell'esame al Senato il perimetro del provvedimento risulta notevolmente dilatato (agli originari 17 articoli ne sono stati aggiunti altri 34); alcune delle modificazioni intervenute nel corso dell'*iter* vanno oltre l'ambito originario di intervento del decreto-legge, in quanto sono relative a discipline di carattere generale e nazionale (si veda, ad esempio, l'articolo 6-ter, recante misure per il completamento delle infrastrutture, o l'articolo 9-bis, recante l'attuazione della direttiva (UE) 2015/720 sulla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, oppure l'articolo 15-ter in materia di sanzioni ISTAT per i comuni di minori dimensioni demografiche, nonché l'articolo 13-ter, relativo al trattamento pensionistico dei lavoratori occupati in imprese che impiegano amianto), oppure relative a pregresse e perduranti situazioni emergenziali (si veda in tal senso l'articolo 2-bis, recante interventi per fronteggiare i danni causati dal coleottero *Xylosandrus compactus*, dal batterio della *Xylella Fastidiosa* e quelli derivanti dalla diffusione della *Botrytis Cinerea*, nonché gli articoli 11-bis ed 11-ter, recanti misure volte a garantire lo svolgimento dell'anno scolastico nelle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017 e la messa in sicurezza di edifici scolastici), oppure concernenti nuove emergenze insorte od aggravatesi nel corso dell'*iter* di conversione del decreto (si veda il comma 17-bis dell'articolo 3, in materia di sostegno alle imprese agricole che hanno subito danni anche a

causa della siccità delle stagioni primaverile ed estiva del 2017, o l'articolo 9-sexies, recante norme di contrasto del fenomeno degli incendi boschivi); inoltre, alcune disposizioni si caratterizzano come norme provvedimentali (si veda l'articolo 12, comma 8-bis, che reca la concessione di un contributo finanziario all'Accademia nazionale di Santa Cecilia, nonché l'articolo 15-quinquies, comma 1, che, in attuazione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città raggiunta lo scorso 12 luglio, provvede a destinare *ope legis* unicamente alla città di Milano il contributo finanziario per l'esercizio di funzioni fondamentali delle Città metropolitane per gli anni 2017 e 2018 di cui al comma 1-bis dell'articolo 20 del decreto-legge n. 50 del 2017), oppure hanno natura schiettamente ordinamentale (si veda, ad esempio, l'articolo 15-bis, recante modifiche alla legge n. 62 del 1953 in materia di competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali);

sotto il profilo dei rapporti con l'ordinamento vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il decreto-legge non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano, talvolta, oggetto di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra, ad esempio, agli articoli: 8; 10-bis, comma 1; 12; 13, commi 1 e 1-ter; 15-quinquies, comma 1; 16-ter, comma 2; 16-sexies, comma 4;

l'articolo 16-sexies, comma 2, sullo stato di emergenza conseguente agli eventi sismici del 2016 e 2017, agisce derogando doppiamente all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992: con la proroga in via legislativa della durata dello stato di emergenza, la cui deliberazione spetta, a norma del citato articolo 5, comma 1, al Consiglio dei ministri (la prima dichiarazione di stato di emergenza è stata adottata con la

deliberazione del Consiglio dei ministri in data 25 agosto 2016, all'indomani delle prime scosse sismiche che hanno interessato il centro Italia); con un'estensione della durata dello stato di emergenza (fino al 28 febbraio 2018 e ulteriormente prorogabile di altri 180 giorni con la normale procedura di deliberazione del Consiglio dei ministri) oltre i limiti fissati dal comma 1-*bis* del citato articolo 5, a norma del quale "La durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni";

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

l'articolo 15-*quinquies*, comma 1, attribuisce alla città metropolitana di Milano l'intera somma di 12 milioni di euro stanziata a favore delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario dall'articolo 20, comma 1-*bis*, del recente decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. In base alla medesima disposizione, tale somma avrebbe dovuto essere ripartita con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno 2017, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali (raggiunta il 12 luglio 2017). Pertanto, all'attribuzione del contributo si provvede ora legislativamente, in luogo del ricorso al decreto interministeriale;

il decreto-legge, già nella formulazione originaria, prevede l'adozione di diversi decreti del Presidente del Consiglio (DPCM):

all'articolo 4, con riguardo all'istituzione di zone economiche speciali, i cui commi 3 e 5 prevedono l'adozione di due DPCM su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con altri Ministri, nel primo caso sentita la Conferenza unificata e nel secondo caso su proposta delle Regioni interessate. In base al comma 5, quindi, il DPCM sarebbe emanato in base ad una

doppia proposta: delle Regioni evidentemente al Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno e di quest'ultimo al Presidente del Consiglio;

all'articolo 5, comma 1, che affida al DPCM, anche in questo caso su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno e previa delibera del Consiglio dei ministri, il compito di individuare "criteri derogatori" alla "normativa regolamentare ordinariamente applicabile" e le modalità di applicazione di tali criteri;

ai commi 4 e 6 del medesimo articolo 5, che più correttamente, demandano la loro attuazione in alternativa al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno;

all'articolo 16, comma 1, il quale prevede, per le aree caratterizzate da una massiva concentrazione di cittadini stranieri, la possibilità di istituire uno o più commissari straordinari del Governo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, così derogando implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il quale prevede che i commissari straordinari del Governo chiamati a "realizzare specifici obiettivi determinati" siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica;

all'articolo 16-*sexies*, comma 5, che, novellando l'articolo 41 del citato decreto-legge n. 50 del 2017, demanda ad un DPCM, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il compito di definire le modalità di impiego e la ripartizione delle risorse ivi attribuite.

Con riguardo a tali previsioni, va osservato altresì che:

appare dubbia la loro coerenza con il sistema delle fonti, soprattutto là dove attribuiscono ad uno strumento atipico la possibilità di derogare alla "normativa regolamentare ordinariamente applicabile" (articolo 5, comma 1);

andrebbero riformulate le disposizioni che prevedono l'adozione di DPCM su proposta del Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno nel senso di prevedere, in alternativa, che il DPCM possa essere adottato o dal Presidente del Consiglio o, se nominato, dal Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, visto che quest'ultima figura è un Ministro senza portafoglio, delegato a specifiche funzioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e che opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio. Si segnala inoltre che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, la previsione di DPCM su proposta di altri Ministri non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto;

andrebbe riformulata la disposizione contenuta all'articolo 16, comma 1, in coerenza con quanto disposto in via generale dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede che la nomina dei commissari straordinari debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, o, almeno, andrebbe esplicitata la deroga alla citata previsione della legge n. 400;

l'articolo 5, comma 1, non appare conforme al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera *ii*), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base al quale "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri" sono emanati come decreti del Presidente della Repubblica;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

gli articoli 8, comma 1-*bis*, e 15-*octies*, comma 1, contengono disposizioni

formulate in termini di interpretazione autentica. Andrebbe pertanto verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo". Si segnala in proposito che la medesima circolare prescrive che l'intento di interpretare autenticamente altra precedente disposizione deve risultare nella rubrica dell'articolo (peraltro, la rubrica dell'articolo 8 è stata sostituita al Senato, senza introdurre tale riferimento);

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 3, comma 17-*bis*, che novella l'articolo 15 del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla recente legge 7 aprile 2017, n. 45, peraltro già modificato dall'articolo 43, comma 5-*ter*, lettera *a*), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; il citato decreto-legge n. 50 del 2017 è a sua volta oggetto di modifiche da parte delle seguenti disposizioni: articolo 9-*quater*, che modifica l'articolo 48; articolo 9-*quinquies*, che abroga il comma 12-*quinquies* dell'articolo 27 del citato decreto-legge, introdotto dalla recentissima legge di conversione n. 96 del 2017; articolo 11-*ter*, comma 3, che novella l'articolo 20-*bis*, comma 1, del citato decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, al solo fine di espungere un riferimento normativo; articolo 15-*octies*, che modifica in più punti l'articolo 64; articolo 16-*quinquies*, che novella i commi 12 e 12-*bis* del medesimo articolo 27; articolo 16-*sexies*, comma 5,

che novella l'articolo 41; articolo 16-*septies*, comma 1, che novella l'articolo 43-*bis*, comma 1);

sul piano della corretta formulazione e della tecnica di redazione del testo:

talune rubriche del provvedimento non rispecchiano pienamente i contenuti dei rispettivi articoli (si veda, a titolo meramente esemplificativo: la rubrica dell'articolo 2-*bis*, che si riferisce soltanto al batterio *xylosandrus compactus* e non anche agli altri agenti patogeni citati nel comma 1; la rubrica dell'articolo 15-*octies*, che fa riferimento soltanto al comma 2, che riguarda lo svolgimento dell'anno scolastico 2017-2018 nelle aree colpite dagli eventi sismici del 2016-2017 e non al comma 1, che peraltro, come già segnalato, reca una disposizione formulata in termini di interpretazione autentica; la rubrica dell'articolo 16-*ter*, che si riferisce alle città metropolitane, mentre il testo contiene misure per le città designate – rispettivamente – capitali della cultura italiana per il 2018 (Palermo) e della cultura europea per il 2019 (Matera));

osservato infine che il disegno di legge di conversione, nel testo presentato al Senato, reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, raccomanda quanto segue:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

si considerino con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo;

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

ribadendo il rilievo già altre volte formulato dal Comitato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, abbia cura il legislatore, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell'ambito delle procedure emendative parlamentari, di astenersi dal rilegificare materie disciplinate da fonti secondarie del diritto e di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento riserva alle fonti secondarie del diritto. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 12.20.