

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (C. 4768 Governo, approvato dal Senato) (Parere alla Commissione V) (Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione)	3
--	---

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

*Giovedì 7 dicembre 2017. – Presidenza
del presidente Tancredi TURCO.*

La seduta comincia alle 11.35.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (C. 4768 Governo, approvato dal Senato).
(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Marilena FABBRI, *relatrice*, dopo aver illustrato le linee generali del provvedimento per i profili di competenza del Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 4768, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, nel testo approvato dal Senato;

ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in quanto contiene una disposizione (articolo 1, comma 322)

finalizzata ad operare una delegificazione “ai sensi dell'articolo 17, comma 2,” della legge n. 400 del 1988;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge di bilancio contiene, in ragione della funzione ad esso attribuita dalla normativa vigente, disposizioni che incidono su diversi settori dell'ordinamento nell'ottica della manovra di finanza pubblica; peraltro, i Regolamenti parlamentari disciplinano in modo specifico il vaglio, affidato alle Presidenze di Assemblea, volto ad accertare che il disegno di legge di bilancio non contenga disposizioni estranee al suo oggetto e che rispetti le prescrizioni, presenti nella legislazione vigente, relative al suo contenuto proprio;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

il comma 235 dell'articolo 1 prevede che il Commissario straordinario per l'Universiade di Napoli 2019 sia nominato con DPCM, d'intesa con il Presidente della Regione Campania, derogando così implicitamente alla normativa vigente; si ricorda infatti che l'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988 prevede che i commissari straordinari del Governo chia-

mati a “realizzare specifici obiettivi determinati” siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

il comma 293 dell’articolo 1 prevede l’applicazione alle attività enoturistiche delle disposizioni fiscali di favore “di cui alla legge 30 dicembre 1991 n. 413”, che tuttavia risulta composta da 78 articoli; appare pertanto opportuno chiarire a quali specifiche disposizioni della legge si faccia riferimento;

il comma 346 dell’articolo 1 richiama, in relazione all’equiparazione del personale di ricerca non contrattualizzato dell’Istituto nazionale di astrofisica con lo stato giuridico ed economico dei professori universitari, l’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 296 del 1999, che tuttavia risulta abrogato; appare opportuno fare riferimento all’articolo 11, comma 4, del decreto legislativo n. 296 del 1999;

il comma 486 consente, per la realizzazione delle opere connesse ai campionati mondiali di sci alpino di Cortina d’Ampezzo 2020-2021, di “ridurre fino a dieci giorni [...] il termine di cui all’articolo 32” del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016); si segnala che, tuttavia, tale norma del codice dei contratti pubblici prevede una varietà di termini, in relazione alle diverse fasi delle procedure di affidamento;

si ravvisa un problema di coordinamento tra le lettere f) e g) del comma 666 dell’articolo 1; la lettera f) prevede infatti una proroga al 31 dicembre 2018 della generalità delle graduatorie dei concorsi del personale delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco mentre la lettera g) prevede una proroga alla medesima data per una specifica graduatoria di concorso del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

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

alcune disposizioni prevedono il ricorso a decreti di natura non regolamentare: si richiamano in particolare, all’articolo 1, il comma 3, n. 10, capoverso 3-*quater* (funzionamento del fondo nazionale per l’efficienza energetica) e i commi 159 (“comitato agevolazioni” chiamato ad amministrare il fondo per i crediti all’esportazione), 299 (accesso al fondo per l’emergenza avicola) e 648 (trasferimento a Fintecna dei patrimoni di società statali in liquidazione); a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha censurato l’utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica;

si riscontrano alcune modifiche implicite di atti legislativi vigenti, in contrasto con il paragrafo 3, lettera a), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di utilizzare la modifica testuale; si segnalano in particolare, all’articolo 1, i commi 15 (proroga del cd. “iperammortamento”); 79 (aliquota della contribuzione dovuta dal datore di lavoro in caso di licenziamento); 95 (esodo anticipato per i lavoratori anziani); 105 (prestazione a favore dei malati di mesotelioma) 141 (cosiddetto *bonus* bebé) e 170 (fondo di rotazione per le vittime di reati);

alcune disposizioni modificano norme entrate in vigore solo da poche settimane, con una modalità di produzione normativa, come più volte segnalato dal Comitato, sicuramente non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente; si segnalano in particolare, all’articolo 1, i commi da 107 a 114 che modificano in più punti il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, in materia di reddito di inclusione e il comma 674 che differisce al 31 dicembre 2018 l’obbligo di presentare l’informazione antimafia per i titolari di terreni agricoli di cui all’articolo 28 della legge 17 ottobre 2017, n. 161;

alcune disposizioni incidono in modo improprio – perché di rango primario –

su fonti subordinate ovvero su materie già affidate a fonti subordinate o a provvedimenti; si segnalano in particolare, all'articolo 1, il comma 139 (modifica della composizione della Commissione centrale per le cooperative); 140 (attribuzione all'Officina grande riparazione ETR di Bologna della qualifica di sito di interesse nazionale) e 558 (modifica del decreto del Ministro dell'economia n. 40 del 2008 in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni);

il comma 142 dell'articolo 1 consente di rimodulare, con decreto del Ministro dell'economia, l'importo annuo dell'assegno del cd. *bonus* bebé e dei valori dell'ISEE stabilito dal precedente comma 141, alla lettera *b*); si tratta di una disposizione che affida quindi ad una fonte subordinata il compito di incidere su norme di rango legislativo, con una procedura di "delegificazione" difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

la lettera *a*) del comma 187 dell'articolo 1 novella l'articolo 15 del decreto-legge n. 189 del 2016, recante interventi per le aree colpite dagli eventi sismici del 2016; tale novella tuttavia, da un lato, non risulta più testualmente riferibile alla norma come da ultimo modificata dal decreto-legge n. 148 del 2017, dall'altro lato, ne riprende sostanzialmente il contenuto;

il comma 261 dell'articolo 1, in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, richiama il comma 574 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), che, tuttavia, ha modificato l'articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012; appare pertanto necessario, ai sensi del paragrafo 3, lettera *c*) della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, fare riferimento all'atto modificato e non all'atto modificante;

alcune disposizioni appaiono in contrasto con l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 il quale prevede che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modi-

ficare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derivate"; in particolare:

i commi 305-308 dell'articolo 1, nell'attribuire all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, sembrano abrogare solo implicitamente l'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cd. "codice ambientale"), che attualmente disciplina le competenze in materia di ciclo di rifiuti;

il comma 344 dell'articolo 1, nel prevedere un nuovo sistema per la progressione della carriera dei docenti universitari, sembra abrogare solo implicitamente le disposizioni in materia recate dall'articolo 8 della legge n. 240 del 2010;

i commi 321 e 322 dell'articolo 1, nell'ambito dell'istituzione dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e la climatologia "Italia Meteo", pongono alcuni profili problematici per quanto attiene il corretto utilizzo degli strumenti di delegificazione previsti dall'ordinamento; in particolare:

il comma 321 prevede che lo statuto dell'Agenzia sia approvato con DPCM "nel rispetto degli articoli 8 e 9" del decreto legislativo n. 300 del 1999; tuttavia il citato articolo 8, in relazione allo statuto delle agenzie fiscali, prevede che questo sia adottato secondo la procedura prevista in materia di delegificazione dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 e cioè con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia;

il comma 322 prevede che il regolamento di organizzazione dell'Agenzia sia predisposto con regolamento di delegificazione "ai sensi dell'articolo 17, comma 2" della legge n. 400 del 1988; al riguardo andrebbe approfondita l'effettiva necessità di procedere con regolamento di delegificazione, introducendo, in tal caso, speci-

fiche “norme regolatrici della materia” come previsto appunto dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

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 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:

si provveda a sopprimere, ai commi 3, n. 10, capoverso 3-*quater*, 159, 299 e 648 dell’articolo 1, il riferimento alla natura non regolamentare dei decreti previsti da tali disposizioni;

si provveda a sopprimere, per le ragioni esposte in premessa, la lettera *a*) del comma 187 dell’articolo 1;

sia verificata la coerenza del comma 142 dell’articolo 1, che consente a una fonte secondaria di modificare il contenuto di una disposizione di rango legislativo, con la corretta procedura di delegificazione prevista dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

si preveda, al comma 321 dell’articolo 1, che lo statuto dell’Agenzia nazionale per la meteorologia e la climatologia “Italia Meteo” sia adottato non con DPCM ma con decreto del Presidente della Repubblica e con la procedura prevista dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in coerenza, d’altra parte, con l’articolo 8 del decreto legislativo n. 300 del 1999 richiamato dalla medesima disposizione;

sia approfondita, al comma 322 dell’articolo 1, l’effettiva necessità di procedere con regolamento di delegificazione per l’adozione del regolamento di organizzazione della citata Agenzia nazionale, introducendo, in tal caso, specifiche

“norme regolatrici della materia” come previsto dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

Il Comitato osserva altresì che:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l’opportunità di:

procedere, al comma 235 dell’articolo 1, alla nomina del Commissario straordinario per le Universiadi di Napoli del 2019 con decreto del Presidente della Repubblica, applicando la procedura prevista dall’articolo 11 della legge n. 400 del 1988, anziché con DPCM;

chiarire, al comma 293 dell’articolo 1, a quali specifiche disposizioni della legge n. 413 del 1991 si faccia riferimento;

sostituire, al comma 346 dell’articolo 1, le parole: “dall’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296” con le seguenti: “dall’articolo 11, comma 4, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296”;

specificare, al comma 486 dell’articolo 1, a quale dei termini previsti dall’articolo 32 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) si faccia riferimento;

porre rimedio ai problemi di coordinamento tra le lettere *f*) e *g*) del comma 666 dell’articolo 1;

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

valuti la Commissione di merito l’opportunità di:

riformulare in termini di novella le disposizioni di cui ai commi 15, 79, 95, 105, 141 e 170 dell’articolo 1;

riformulare le disposizioni di cui ai commi 139, 140 e 558 dell’articolo 1 nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la medesima forza;

fare riferimento, al comma 261 dell'articolo 1, all'articolo 15, comma 14, della decreto-legge n. 95 del 2012, anziché al comma 574 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015;

inserire, ai commi da 305 a 308 dell'articolo 1, l'abrogazione esplicita dell'articolo 206-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006;

inserire, al comma 344 dell'articolo 1, l'abrogazione esplicita delle corrispondenti disposizioni dell'articolo 8 della legge n. 240 del 2010;

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 19 articoli, dei quali uno però suddiviso in 684 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'ap-

plicazione, 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* ”. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 12.