

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 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione. C. 1690 Governo – Rel. Businarolo (Parere alla V Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione*) 3

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

Mercoledì 23 ottobre 2013. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 9.

Conversione in legge del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione.

C. 1690 Governo – Rel. Businarolo.

(Parere alla V Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatore*, rileva preliminarmente che, come già altre volte riscontrato, il decreto-legge all'esame non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Quanto al suo contenuto, fa presente che esso si compone sostanzialmente di tre articoli. In particolare, il decreto-legge contempla, agli arti-

coli 2 e 3, misure finanziarie volte a consentire di contenere il deficit del bilancio 2013 entro un valore non superiore al tre per cento del prodotto interno lordo. A tali misure si accompagnano, all'articolo 1, disposizioni, sempre di carattere finanziario, in materia di immigrazione: in particolare, al comma 1, si incrementa di 20 milioni di euro per il 2013 la dotazione del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, mentre, al comma 2, si istituisce un ulteriore fondo presso il Ministero dell'interno, finalizzato a «fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale», con una dotazione di 190 milioni di euro per il 2013. Tutti i suddetti interventi, del cui complesso il preambolo del decreto dà puntuale indicazione, appaiono collegati tra loro, oltre che sul piano finalistico, anche da un sufficiente nesso materiale e oggettivo.

Quanto agli ulteriori profili di interesse del Comitato, oltre alle ricorrenti criticità conseguenti alla mancata novellazione di preesistenti fonti, segnala – sempre per quanto riguarda gli aspetti del coordinamento con la legislazione vigente – che l'articolo 2, comma 8, modifica in maniera non testuale l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, il cui

disegno di legge di conversione è ancora all'esame del Senato, dando così luogo ad un anomalo intreccio tra strumenti normativi *in itinere*. Su tale aspetto preannuncia di aver predisposto una specifica raccomandazione, a rafforzamento della quale potrebbe far seguito, qualora il Comitato convenga, la presentazione di un ordine del giorno di istruzione al Governo.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1690 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 4 articoli, l'ultimo dei quali dispone in merito all'entrata in vigore, presenta un contenuto omogeneo; esso reca infatti alcuni limitati interventi che – pur riguardando tre argomenti distinti, quali, l'immigrazione (la cui disciplina forma oggetto dell'articolo 1), la finanza degli enti territoriali (oggetto dell'articolo 2) e misure finanziarie ulteriori (contenute all'articolo 3) – appaiono avvinati da un nesso materiale e oggettivo, essendo tutti volti all'introduzione di misure di carattere finanziario; del complesso di tali misure viene inoltre data puntuale indicazione nel preambolo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere ad alcune modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con esigenze di semplificazione e riordino della legislazione vigente, si riscontrano all'articolo 1, comma

1, che incrementa in via non testuale la dotazione del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all'articolo 23, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 2012, nonché all'articolo 2, comma 8, che modifica in via non testuale l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 102 del 2013, intervenendo in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile;

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 2, prevede l'istituzione di un ulteriore fondo presso il Ministero dell'interno, finalizzato a “*fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale*”; in proposito, si segnala l'esistenza di analoghi Fondi operanti sia presso il Ministero dell'Interno (quali il Fondo rimpatri), sia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (quali il Fondo nazionale per le politiche migratorie) e che essi sono entrambi previsti e disciplinati dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, rispettivamente, articoli 14-*bis* e 45), nel cui ambito sembrerebbe opportuno far confluire tutte le previsioni relative ai fondi riguardanti le politiche migratorie;

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 5, capoverso comma 2-*ter*, reca una disposizione di carattere meramente programmatico, in quanto si limita ad anticipare la possibilità che la manovra di finanza pubblica per il 2014 attribuisca agli enti locali “spazi finanziari, a valere sul patto di stabilità interno, per incentivare gli investimenti”;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 8, interviene in via non testuale sull'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, allo scopo di prorogare i termini – molto brevi – previsti da tale decreto in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsa-

bilità amministrativo-contabile; in proposito, si segnala che il disegno di legge di conversione del citato decreto-legge è attualmente all'esame del Senato (S. 1107) ed è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 16 ottobre, e cioè il giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge in esame (intervenuta a distanza di una settimana dalla sua deliberazione in Consiglio dei ministri); pur essendo evidente che tale modifica si rende necessaria allo scopo di garantire l'immediata operatività della proroga del termine in questione — che non sarebbe stata possibile se il suddetto termine fosse stato prorogato in sede di conversione — si ricorda che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale intreccio tra decreti-legge in corso di conversione determina una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di ingenerare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo, che dispone che, su proposta delle Amministrazioni interessate, possano essere disposte variazioni degli accantonamenti di cui al primo periodo del medesimo comma, reca un adempimento indefinito, in quanto specifica quali siano i soggetti titolari della proposta ma non quali siano invece i soggetti cui è demandata l'adozione dei relativi atti;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

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

all'articolo 1, comma 2, che istituisce un ulteriore fondo in materia di immigrazione senza inserire tale previsione nell'ambito del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), si riformuli la disposizione in oggetto in termini di novella al succitato testo unico, allo scopo di far confluire in un'unica fonte le previsioni relative ai fondi riguardanti le politiche migratorie.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 8, si dovrebbero riformulare le disposizioni in questione, che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime;

all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo, si dovrebbero indicare i soggetti cui è demandata l'adozione degli atti ivi contemplati.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 2, comma 8, che intervengono, in materia di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, a prorogare i termini — molto brevi — previsti dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, che si trova attualmente all'esame parlamentare, abbia cura

il legislatore di valutare con attenzione la scansione temporale degli adempimenti che prevede nei provvedimenti d'urgenza al fine di evitare la necessità di proroghe quasi immediate, nonché forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere*, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo. ».

Salvatore CICU, *presidente*, concorda sull'opportunità di presentare un apposito ordine del giorno volto a rafforzare la raccomandazione testé illustrata dalla collega Businarolo.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.15.