

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

| | |
|---|----|
| ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO: | |
| Parere, ai sensi dell'articolo 96-ter comma 3, del Regolamento, sullo schema di decreto legislativo recante attuazione delle direttive 2006/86/CE e 2006/17/CEE che attuano la direttiva 2004/23/CE per quanto riguarda le prescrizioni in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione, nonché per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo, di tessuti e cellule umani (Atto n. 10) (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazione</i>) | 3 |
| ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO: | |
| Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga termini (C. 1496 Governo – Approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni I e V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione</i>) | 5 |
| ERRATA CORRIGE | 15 |

Mercoledì 23 luglio 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA. — Intervengono il relatore per la XII Commissione De Nichilo Rizzoli ed il ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito.

La seduta comincia alle 14.20.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Parere, ai sensi dell'articolo 96-ter comma 3, del Regolamento, sullo schema di decreto legislativo recante attuazione delle direttive 2006/86/CE e 2006/17/CEE che attuano la direttiva 2004/23/CE per quanto riguarda le prescrizioni in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoc-

caggio e la distribuzione, nonché per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo, di tessuti e cellule umani (Atto n. 10).

(Parere alla Commissione XII).

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

Doris LO MORO, *relatore*, richiama l'attenzione del Comitato sulle vicende che hanno preceduto l'adozione dell'atto sottoposto al parere. In particolare, ricorda che già nel 2004 il Parlamento europeo ed il Consiglio avevano emanato una disciplina concernente le donazioni e l'intero processo di utilizzo di tessuti e cellule umani, contenuta nella direttiva 2004/23/CE, e recepita nell'ordinamento interno solo nel 2007, con il decreto legislativo n. 191. Nel frattempo gli organi comunitari hanno ritenuto di intervenire nuovamente sulla materia, con due direttive

emanate a distanza di breve tempo, i cui contenuti sono certamente vicini, ma comunque distinti, così come formalmente distinti sono i due atti nonché i termini fissati per il loro recepimento nel diritto interno.

Anche per le modalità di attuazione delle due direttive si sono prefigurate due strade separate: la direttiva 2006/86/CE è stata inserita nell'Allegato B della legge comunitaria 2007, la legge n. 34 del 2008, risultando dunque compresa nell'elenco delle direttive per la cui attuazione il Governo ha ricevuto una delega legislativa ai sensi dell'articolo 1 della citata legge n. 34. Viceversa, la direttiva 2006/17/CE non è stata inserita in alcun allegato della legge comunitaria, in quanto per la sua attuazione il Governo aveva prefigurato l'utilizzo di strumenti di carattere amministrativo, inserendola nell'apposito elenco – presentato alla XIV Commissione della Camera nella seduta del 13 luglio 2006 – delle direttive da attuare in via amministrativa, avvalendosi dunque della previsione di cui all'articolo 8, comma 5, della legge n. 11 del 2005 (secondo cui il disegno di legge comunitaria « deve contenere una nota aggiuntiva, aggiornata al 31 dicembre, in cui il Governo ... fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa »).

La ricostruzione di queste vicende rende dunque evidente l'impossibilità di procedere al recepimento congiunto, con un unico atto, di entrambe le suddette direttive. Tale circostanza è già emersa nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, i cui membri, appartenenti ad entrambi gli schieramenti, hanno promosso la pronuncia del Comitato secondo le procedure previste dal Regolamento. Ma in un certo senso è riconosciuta anche nella relazione illustrativa prodotta dall'Esecutivo, da cui non emergono convincenti spiegazioni sulle ragioni che hanno condotto il Governo a presentare un unico schema di decreto legislativo.

Conclusivamente, pur consapevole del grave ritardo in cui versa lo Stato italiano rispetto all'adempimento dell'obbligo di attuare le direttive comunitarie nel diritto

interno, ritiene che il Comitato non possa esimersi dall'evidenziare nel caso concreto un sostanziale eccesso di delega legislativa che, ove non sanato, rischia di aggravare la posizione di inadempienza dell'Italia nei confronti dell'Unione europea. Con l'occasione, si rileva anche l'esigenza di un coordinamento tra la disciplina residua del presente provvedimento ed il precedente decreto legislativo n. 191 del 2007 che, come ha già avuto modo di rilevare, costituisce attuazione della direttiva comunitaria del 2004 afferente la medesima materia.

Illustra pertanto la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 10 e rilevato che esso:

è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, proveniente dalla XII Commissione, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3;

reca un contenuto ampio, in quanto il campo di applicazione del provvedimento, definito all'articolo 1, comprende gli ambiti normativi trattati nelle due direttive oggetto di attuazione, ovvero le prescrizioni in tema di rintracciabilità, di notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e di prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani (oggetto della direttiva 2006/86/CE), nonché in tema di prescrizioni tecniche per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo di tessuti e cellule umani (oggetto della direttiva 2006/17/CE);

è sottoposto al parere parlamentare in adempimento delle modalità di esercizio della delega legislativa conferita dalla legge comunitaria 2007, segnatamente all'articolo 1, commi 1, 3 e 4, della legge n. 34 del 2008, per il recepimento delle direttive incluse nell'Allegato B, ove è compresa la direttiva 2006/86 ma non anche la direttiva 2006/17/CE; per l'attuazione sul piano interno di questa seconda direttiva, il Governo aveva, infatti, prefi-

gurato l'utilizzo di strumenti di carattere amministrativo, inserendola nell'apposito elenco – presentato alla XIV Commissione della Camera nella seduta del 13 luglio 2006 – delle direttive da attuare in via amministrativa, avvalendosi dunque della previsione di cui all'articolo 8, comma 5, della legge n. 11 del 2005 (secondo cui il disegno di legge comunitaria « deve contenere una nota aggiuntiva, aggiornata al 31 dicembre, in cui il Governo ... fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa »);

è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

valuti la Commissione l'esigenza di segnalare che dal testo dello schema di decreto legislativo in esame siano espunte quelle disposizioni che – afferendo in via diretta all'attuazione della citata direttiva 2006/17 – esulano dagli oggetti definiti dalla disposizione di delega legislativa (che si riferisce esclusivamente all'attuazione della direttiva 2006/86) e che dunque introducono una disciplina di rango primario relativamente all'attuazione di una direttiva per la quale il Governo aveva prefigurato un'attuazione in via amministrativa.

Il Comitato osserva altresì:

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

dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con il decreto legislativo n. 191 del 2007 – con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2004/23,

sulla definizione delle norme di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani – per quelle disposizioni del testo in esame i cui contenuti si affiancano ovvero si sovrappongono con quelli del citato decreto n. 191, quali, in particolare, l'articolo 6, in materia di approvvigionamento di tessuti e cellule umani (con riferimento all'articolo 5 del decreto legislativo n. 191), gli articoli 8 e 9, recanti prescrizioni per l'autorizzazione e l'accreditamento degli istituti di tessuti e dei procedimenti di preparazione di tessuti e cellule, con i rispettivi allegati V e VI (con riguardo all'articolo 6 del decreto legislativo n. 191) e l'articolo 14, in materia di rintracciabilità (con riguardo all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 191).»

Franco STRADELLA, *presidente*, ringrazia il relatore per l'esauriente illustrazione delle questioni che attengono al provvedimento in esame, auspicando che dalla presenza alla seduta del relatore presso la Commissione di merito possa derivare la dovuta attenzione per le questioni evidenziate nel parere.

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga termini (C. 1496 Governo – Approvato dal Senato).

(Parere alle Commissioni I e V).

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

Antonino LO PRESTI, *relatore*, preannuncia che la proposta di parere che si accinge ad illustrare risulta particolarmente complessa in ragione delle peculiari condizioni che hanno contraddistinto la genesi del testo e delle modalità di produzione normativa che in esso si inverano. L'aspetto che viene sottolineato in premessa della sua proposta di parere è l'evidente eterogeneità del provvedimento, anche in conseguenza del fatto che in esso sono confluiti durante il procedimento di esame al Senato contenuti normativi già presenti in altri due decreti legge, anch'essi presentati presso quel ramo del Parlamento. Inoltre, il decreto-legge in esame risente del ristretto spazio temporale che il Governo ha avuto a disposizione per intervenire in una pluralità di settori, tutti bisognosi di misure urgenti, che si sono incanalate in una pluralità di procedimenti normativi talvolta non perfettamente lineari, determinandosi fenomeni di sovrapposizione tra disposizioni urgenti recate da decreti legge già convertiti in tempi recentissimi o addirittura in corso di esame presso il Parlamento. Tali aspetti sono puntualmente evidenziati nella proposta di parere, alla quale ha apposto una condizione soppressiva del comma 9-*bis* dell'articolo 4, in quanto si incide, su una fonte normativa di rango secondario, circostanza che si pone in contrasto con le esigenze di coerente utilizzo delle fonti normative.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1496 e rilevato che:

reca un contenuto la cui eterogeneità – già presente nell'originaria formulazione dei 4 articoli del testo, recanti interventi sulla compagnia aerea Alitalia (articolo 1, ora soppresso) e sul credito d'imposta nelle aree svantaggiate (articolo 2), nonché ulteriori disposizioni unificate dalla mera finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti (artt. 3 e 4) – si è accentuata durante l'*iter* di conversione

al Senato, a seguito dell'introduzione di ulteriori norme e di ben 9 nuovi articoli, che incidono su distinti settori dell'ordinamento, talvolta con finalità di proroga di termini (articolo 4-*bis*) e di differimento dell'entrata in vigore di disposizioni concernenti pubblico impiego e materia ambientale (4-*quater* e articolo 4-*quinquies*); altri articoli introducono, invece, una nuova disciplina sostanziale in vari settori: sostegno della pesca e delle aree colpite da recenti eventi alluvionali (4-*ter* e articolo 4-*sexies*), Scuola superiore dell'economia e delle finanze (articolo 4-*septies*), emergenza rifiuti in Campania (4-*octies*, 4-*novies* e 4-*decies*), Comuni aventi rilevanti passività nei confronti delle società di gestione dei rifiuti (articolo 4-*bis*, comma 8);

al consueto intervento su termini di prossima scadenza relativi ad ambiti normativi assolutamente disparati – secondo una modalità legislativa che, da tempo, si ripete puntualmente con cadenza annuale o semestrale (con i decreti-legge n. 411 nel 2001, n. 236 nel 2002, n. 147 e n. 355 nel 2003, n. 266 e n. 314 nel 2004, n. 273 nel 2005 n. 173 e n. 300 nel 2006; n. 248 del 2007) – il provvedimento in esame affianca disposizioni sostanziali che, in alcuni casi, riproducono integralmente o con limitate differenze, i contenuti di due decreti legge presentati al Senato e confluiti nel presente decreto-legge (rispettivamente, all'articolo 4-*bis*, ove sono condensati i 14 articoli del decreto legge n. 113 del 2008, ed all'articolo 4-*ter*, che ripropone i 2 articoli del decreto-legge n. 114 del 2008); peraltro, l'articolo 4-*bis*, comma 3, reca anche una deroga ad una previsione contenuta nel decreto-legge n. 112 del 2008, in corso di conversione, mentre una norma del testo originario, riguardante la società Alitalia, è stata soppressa in quanto confluita in altro decreto-legge già convertito (n. 80 del 2008, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo); dalle descritte confluenze in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del

Presidente della Repubblica – e dalle ulteriori forme di sovrapposizione normativa cui si è fatto cenno, possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonchè un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari;

contiene modifiche a discipline di recentissima introduzione tra cui, in particolare, quella concernente la gestione dei rifiuti in Campania, recata dal decreto-legge n. 90 del 2008, recentemente convertito con la legge 14 luglio 2008, n. 123, su cui incidono, sia con modifiche testuali che in modo implicito, gli articoli 3, comma 8-*quater*, 4-*octies*, 4-*novies* e 4-*decies*;

incide, all'articolo 4, comma 9-*bis*, su una fonte normativa di rango secondario, circostanza che si pone in contrasto con le esigenze di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si produce l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 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 riordinamento della legislazione vigente:

si sopprima il comma 9-*bis* dell'articolo 4 – ove si modifica l'articolo 7 del regolamento di cui al decreto ministeriale

5 gennaio 2000, n. 59, al fine di consentire un'ulteriore proroga del Presidente del Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare come novelle delle norme su cui vanno ad incidere le seguenti disposizioni:

a) l'articolo 4, comma 1, che modifica in modo non testuale il termine previsto dall'articolo 1, comma 359, della legge n. 244 del 2007; al riguardo, dovrebbe altresì esplicitarsi il riferimento al termine del 31 maggio 2008, che non risulta né dal decreto ministeriale 19 aprile 2007, né dall'articolo 1, comma 481, della legge finanziaria 2007, ivi citato;

b) il comma 9 del medesimo articolo 4, che proroga la decorrenza degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 21 del 2008 senza però novellare il testo delle relative disposizioni né della norma che ne definisce l'entrata in vigore (ovvero l'articolo 6 del citato decreto n. 21);

c) l'articolo 4-*bis*, comma 4, che proroga i termini per l'istituzione delle province di Barletta-Andria-Trani, Fermo e Monza, intervenendo in maniera non testuale sulle rispettive leggi istitutive;

d) il comma 12 del medesimo articolo 4-*bis*, che dispone in modo non testuale il differimento del termine di entrata in vigore delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relative all'utilizzo di clausole compromissorie nei rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni;

e) l'articolo 4-ter, comma 8, che differisce i termini di cui all'articolo 2, comma 521, della legge finanziaria per il 2008, come modificati al comma 7 del medesimo articolo 4-ter, limitatamente al comparto della pesca, in materia di sostegno del reddito dei lavoratori e di ammortizzatori sociali;

all'articolo 3, comma 8-bis – che, novellando il terzo comma dell'articolo 15 del d.P.R. n. 642 del 1972, reca una puntuale modifica alla disciplina concernente il pagamento virtuale dell'imposta di bollo – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto indicato anche nel quinto comma del citato articolo 15, nel quale viene disciplinata la dichiarazione degli atti e documenti emessi ai fini della liquidazione dell'imposta;

all'articolo 4, comma 2 – che differisce l'entrata in vigore di taluni obblighi posti a carico del datore di lavoro, disposti da norme già entrate in vigore dal 15 maggio 2008 e la cui violazione è assistita dalla previsione di sanzioni amministrative – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare l'eventuale effetto retroattivo del differimento con riguardo a procedimenti sanzionatori in corso;

all'articolo 4, comma 3 – che interviene a prorogare fino al 30 settembre 2008 per la sola fondazione « Il Vittoriale degli italiani » i termini per l'adozione dei regolamenti previsti dall'articolo 2, comma 634, della legge finanziaria 2008 in funzione di riordino, trasformazione o soppressione e liquidazione di enti ed organismi pubblici statali – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto disposto dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha introdotto una nuova procedura, destinata a sovrapporsi e ad integrare l'intervento introdotto in materia dalla citata legge finanziaria 2008 (commi da 634 a 636), con riguardo alla soppressione di enti pubblici; peraltro, la disposizione, nella formulazione approvata dalla Camera con votazione fiduciaria nella seduta del 21 luglio scorso (articolo 26, comma 3), prevede tra

l'altro l'abrogazione dell'articolo 2, comma 636 e del relativo Allegato A della legge finanziaria, nonché la proroga ulteriore del termine fino al 31 dicembre 2008;

all'articolo 4, comma 9-quinquies – secondo cui « fermo restando quanto previsto dal comma 24 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato al 30 settembre 2008 il termine di conservazione nel bilancio delle risorse relative ai contributi statali di cui all'articolo 1, commi 28 e 29, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, che alla data di entrata in vigore del presente decreto siano stati oggetto di revoca e non risultino impegnate » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con l'articolo 13, comma 3-quater, del citato decreto-legge n. 112; tale ultima disposizione, nel testo risultante dall'emendamento Dis. 1.1, oggetto di votazione fiduciaria nella seduta della Camera dello scorso 21 luglio, reintroduce il fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, già previsto dall'articolo 1, commi 28 e 29, della legge n. 311 del 2004, superandone così l'espressa abrogazione avvenuta, a decorrere dal 1° agosto 2008, con l'articolo 3, comma 24, della legge n. 244 del 2007, richiamato nella disposizione in commento;

all'articolo 4-bis, comma 3 – ove si dispone che « il termine per il completamento delle procedure in corso occorrenti per il reclutamento del personale di magistratura ordinaria è differito al 31 dicembre 2009 » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare il riferimento alla norma che prevede il termine oggetto della proroga e di chiarire l'effettiva portata dello stesso comma in merito alla nozione di procedure di reclutamento « in corso », precisando se si intenda riferirsi a procedure concorsuali già autorizzate ed effettivamente in corso di svolgimento o ad assunzioni solo programmate;

all'articolo 3, comma 8-quater ed agli articoli 4-octies e 4-novies – ove si interviene nuovamente nella materia della ge-

stione dei rifiuti in Campania – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto statuito dal decreto-legge n. 90 del 2008, convertito dalla legge 14 luglio 2008, n. 123 che agli articoli 8-bis, 9, comma 7-bis, e 6-ter, comma 2, reca contenuti simili ma non coincidenti con quelli di cui ai citati articoli 4-octies e 4-novies.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente e sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. »

Roberto ZACCARIA sottolinea che la proposta di parere del relatore, pur dando correttamente atto del carattere eterogeneo del provvedimento giunto all'esame del Comitato, non si sofferma in maniera analitica sulla peculiare origine di tale eterogeneità. È questa, peraltro, una caratteristica che connota da tempo i c.d. decreti milleproroghe.

Avuto riguardo proprio al criterio dell'omogeneità legislativamente previsto, ricorda come esso, sulla base della prassi, venga valutato con riferimento ad uno dei seguenti parametri: la materia, la competenza amministrativa, la finalità. Sotto nessuno di questi profili il provvedimento all'esame si presenta omogeneo. Tale anomalia risulta aggravata dalla prassi non

inedita di fondere il contenuto di più provvedimenti d'urgenza in un unico testo. Trattasi di prassi, a suo avviso, sicuramente contraria alla Costituzione, segnatamente agli articoli 72, 77 e 87. Per effetto di questo modo di legiferare, pervengono al Presidente della Repubblica testi che, singolarmente considerati al momento dell'originaria emanazione, sono stati valutati come omogenei dal Capo dello Stato, mentre all'atto della promulgazione della legge di conversione non possono oggettivamente qualificarsi più tali, poiché nel corso dell'iter parlamentare più decreti aventi ambiti normativi oggettivi, materiali e finalistici indubbiamente diversi sono stati aggregati in un unico provvedimento. Tale fenomeno concretizza un surrettizio aggiramento delle funzioni e delle competenze che sono attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica.

Pur essendo consapevole che nel caso specifico le indicazioni che proverranno dal Comitato avranno limitate possibilità di essere accolte da parte delle Commissioni di merito o dall'Assemblea, ritiene di dover comunque invitare il rappresentante del Governo a riflettere attentamente sull'attuale linea di politica della produzione normativa relativa alla decretazione d'urgenza che, benché non nuova, sta assumendo nel tempo connotazioni sempre più deteriori. Trattasi di una vera e propria patologia del sistema che, se non affrontata e contrastata ai vari livelli istituzionali, mette a rischio la stessa ragion d'essere del Comitato per la legislazione. Tale anomalo *modus operandi*, tra l'altro, appare in contraddizione con la marcata accelerazione della linea di semplificazione e di snellimento del sistema normativo fatta propria dall'Esecutivo con la disposizione taglia-leggi contenuta nel decreto n. 112 del 2008. Per tali ragioni auspica vivamente, analogamente a quanto verificatosi nella XV legislatura, che il Governo voglia illustrare in un'apposita futura occasione di confronto con il Comitato le proprie valutazioni e gli intendimenti operativi riferiti alla problematica evidenziata.

Lino DUILIO dichiara di condividere le considerazioni del collega Zaccaria e si associa all'invito rivolto al Governo a non sottovalutare quella che si profila ormai come una vera e propria patologia costituzionale.

Franco STRADELLA, *presidente*, reputa utile accedere ad ogni suggerimento volto a intensificare le occasioni di interlocuzione con l'Esecutivo, rilevando peraltro come la presenza del Ministro testimoni l'attenzione verso il lavoro svolto da quest'organo e, in termini generali, nei confronti delle problematiche che attengono alla tecnica ed ai metodi di produzione legislativa.

Elio VITO, *ministro per i rapporti con il Parlamento*, desidera ringraziare preliminarmente il relatore e i membri del Comitato, il cui ruolo reputa particolarmente utile nella prospettiva di un ampio e corretto confronto tra Parlamento e Governo sulle tematiche della qualità della legislazione. Da questo punto di vista sottolinea, infatti, in via generale, come il Comitato operi in vista del perseguimento di obiettivi condivisi dal Governo e al cui raggiungimento l'Esecutivo orienta la propria azione, dichiarandosi fin d'ora disponibile ad un approfondimento di tali tematiche da svolgersi in seno al Comitato.

Entrando quindi nello specifico delle questioni relative al provvedimento in esame desidera offrire al Comitato alcune considerazioni che considera particolarmente utili ai fini di una piena comprensione e valutazione delle caratteristiche che esso presenta, evidenziando come lo sforzo del Governo sia stato quello di contenere al massimo i fattori di eterogeneità e frammentarietà. Sotto questo punto di vista non può non ricordare che il decreto-legge, nella sua configurazione iniziale come licenziata dal Consiglio dei ministri, presentava, in ragione anche del numero di articoli decisamente più limitato rispetto ai precedenti decreti-legge «milleproroghe», un carattere alquanto omogeneo, rispondendo essenzialmente alla finalità di differire termini, relativi anche ad adempimenti fiscali, in scadenza.

Quanto alle ragioni per le quali alcune norme, quali quelle relative all'Alitalia ed in materia di emergenza rifiuti, sono state soppresse da alcuni provvedimenti d'urgenza per essere riportate all'interno di altri, ricorda che tale scelta ha corrisposto ad una preferenza espressa dalle Commissioni parlamentari di merito circa la necessità di procedere ad una trattazione unitaria delle diverse opzioni normative sul campo e che la procedura seguita per consentire questa confluenza si è svolta attraverso il rinvio del provvedimento in Commissione e non attraverso un intervento emendativo del Governo realizzatosi direttamente in Assemblea, con ciò testimoniandosi una chiara volontà di mantenersi nell'alveo delle disposizioni di cui all'articolo 72 della Costituzione. Nella consapevolezza che il procedimento descritto possa non corrispondere all'*optimum* in termini di linearità, sottolinea come esso intendesse comunque rispondere ad un'esigenza di razionalità e di concentrazione delle sedi di discussione su tematiche così rilevanti.

Ribadisce quindi come non sia riconducibile ad iniziative governative un'alterazione del carattere di omogeneità del decreto-legge n. 97, operata essenzialmente per effetto di iniziative emendative di provenienza parlamentare. Al riguardo emerge il diverso grado di rigidità dei criteri di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge adottati al Senato rispetto a quelli invalsi nella prassi della Camera, manifestandosi in tal modo un'esigenza di armonizzazione delle norme e delle prassi — particolarmente auspicata dal Governo — che consenta di pervenire a valutazioni sostanzialmente omogenee nei due rami del Parlamento.

La confluenza del contenuto dei decreti-legge nn. 113 e 114 nel corpo del decreto-legge in esame non può, peraltro, dirsi il frutto di una decisione d'imperio adottata dal Governo, quanto il risultato di una ponderazione effettuata di concerto con gli organi preposti alla programmazione dei lavori del Senato e tenendo conto dell'effettivo andamento dei lavori parlamentari. Tale confluenza, da una

parte, ha riguardato comunque provvedimenti accomunati dalla stessa finalità o che si presentavano *ab origine* evidentemente omogenei, e dall'altra, non ha determinato una crescita ipertrofica del contenuto del decreto-legge, mantenutosi, invece, entro dimensioni del tutto accettabili se solo si abbia riguardo a precedenti casi di decreti-legge della passata legislatura enormemente sovradimensionatisi nel corso dell'iter parlamentare. Nel corso dell'esame in Assemblea al Senato sono stati poi immessi ulteriori contenuti, per effetto di proposte emendative di provenienza parlamentare.

Passando poi allo specifico dei rilievi evidenziati nella proposta di parere formulata dal relatore, non rinviene elementi di contraddizione, quanto piuttosto di specificazione, tra le disposizioni presenti nel provvedimento e quelle di cui al decreto-legge n. 112. Per quanto riguarda, invece, la disposizione oggetto della condizione proposta, invita il Comitato a valutarla anche in una chiave più ampia di quella connessa ai profili di tecnica legislativa, dal momento che si tratta della disposizione – largamente condivisa – di proroga di una carica di particolare prestigio e rilevanza, anche in considerazione della personalità che la ricopre.

Conclusivamente, nel ribadire che l'intendimento prioritario del Governo è stato quello di limitare la proliferazione del contenuto del decreto-legge n. 97, dichiara la disponibilità del Governo a confrontarsi in modo trasparente ed aperto sulle tematiche della qualità della legislazione, anche attraverso la valutazione di strumenti di indirizzo attinenti, in generale, alla problematica dell'osservanza del carattere dell'omogeneità nei decreti-legge; quanto al seguito dell'esame alla Camera del provvedimento auspica che esso possa avvenire all'insegna delle procedure ordinarie, senza che si ponga la necessità per il Governo di dover ricorrere a strumenti straordinari al fine di conseguire la tempestiva conversione.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, rileva come l'intervento del Governo abbia messo

in luce le reali cause di talune disfunzioni che hanno caratterizzato il procedimento di esame del provvedimento. Si tratta, evidentemente, di elementi che non sono in alcun modo imputabili alle responsabilità del Governo, ma che discendono, invece, da scelte che, nella sua autonomia, l'altro ramo del Parlamento ha ritenuto legittimamente di operare. Se da un lato le modalità operative seguite dal Senato non sono certamente sindacabili in questa sede, è pur vero che la Camera tende a mostrare maggiore sensibilità sulle questioni che attengono al corretto uso degli strumenti normativi, come testimonia la stessa istituzione del Comitato per la legislazione operata esclusivamente presso questo ramo del Parlamento. Ritiene che su tali aspetti sia opportuno riflettere, così come non può non tenersi conto di quanto riportato dal rappresentante dell'Esecutivo in ordine alla genesi della disposizione, di carattere peraltro marginale, oggetto della condizione soppressiva.

In considerazione di tali elementi, ritiene di prospettare ai colleghi una riformulazione del parere nel senso di trasformare la suddetta condizione soppressiva in un'osservazione. Ciò, da un lato, consentirebbe di evitare di porre la Commissione di merito di fronte alla responsabilità, ove intenda recepire la condizione posta dal Comitato, di poter determinare la decadenza del decreto. Dall'altro, sarebbe coerente con gli orientamenti consolidati del Comitato e con la sua funzione istituzionale, in quanto siffatta pronuncia si salderebbe alla disponibilità del Governo circa l'adozione di iniziative virtuose presso le due Camere, volte a garantire la massima linearità e correttezza dei procedimenti legislativi relativi ai decreti-legge.

Doris LO MORO desidera preliminarmente ringraziare il rappresentante del Governo per il proficuo contributo offerto al dibattito, che ha consentito di acquisire utili elementi conoscitivi. Segnala tuttavia l'esigenza di evitare, per quanto possibile, di discostarsi dai criteri di giudizio che il Comitato ha affermato in modo costante

nel corso degli anni, soprattutto in riferimento al corretto uso degli strumenti normativi.

Proprio in applicazione di questi consolidati orientamenti, è stata posta una condizione nel parere licenziato sul provvedimento precedentemente esaminato nella seduta odierna. Ritiene che occorra adottare una posizione coerente, anche nel caso di specie, pena lo svilimento del ruolo dell'organo.

Peraltro, è noto che le criticità dei testi legislativi su cui si appuntano le censure del Comitato sono frequentemente il frutto di una volontà politica non interamente ascrivibile alla sola maggioranza, ma conseguente a scelte largamente condivise e talvolta unanimi. E dunque queste censure non possono essere certo interpretate come critiche politiche. Né può affermarsi che il Comitato debba abdicare al proprio ruolo di valutazione tecnica dei provvedimenti quando le circostanze fattuali impongono una rapida conclusione dell'iter di conversione, dal momento che l'organo non esercita poteri vincolanti e le Commissioni possono disattendere eventuali condizioni formulate nel parere del Comitato, essendo loro imposto semplicemente di darne motivazione. Conclusivamente, dichiara di dissentire dall'ipotesi di riformulazione del parere prospettata dal relatore.

Roberto ZACCARIA si associa alle considerazioni svolte dalla collega Lo Moro, evidenziando come già la formulazione originaria della proposta di parere segnalasse in modo piuttosto prudente una situazione di particolare complessità degli intrecci tra le fonti normative, da cui discendono elementi di obiettiva incertezza interpretativa per alcune disposizioni, quali quelle sul reclutamento di docenti universitari ovvero sulla Fondazione « Il Vittoriale degli italiani ». Ritiene, peraltro, che gli elementi di criticità derivanti dalla compresenza di più decreti legge riguardanti la stessa materia – a suo giudizio evitabile con il ricorso da parte del Governo all'iniziativa emendativa – si accentuano anche per via dell'assenza di

un'espressa clausola abrogativa dei decreti legge confluiti nel testo.

Elio VITO, *ministro per i rapporti con il Parlamento*, precisa che il Governo si è trovato nella necessità di adottare disposizioni urgenti immediatamente vigenti, trattandosi, nel caso del decreto-legge n. 113, di termini in scadenza e, nell'altro caso (il decreto-legge n. 114), dell'esigenza di intervenire con misure immediatamente operative nel settore della pesca, in forte difficoltà. Sottolinea peraltro che la necessità di abrogare espressamente i due decreti legge da ultimo citati si sarebbe posta solo nel caso in cui le norme del presente provvedimento avessero avuto contenuti diversi rispetto a quelli dei decreti-legge in questione, mentre non vi è alcuna ragione di farlo quando, come nel caso di specie, vi è assoluta coincidenza di contenuti normativi.

Franco STRADELLA, *presidente*, tenuto conto degli esiti del dibattito, invita il relatore a verificare la possibilità di conservare la condizione concernente l'articolo 4, comma 9-*bis*, precisando che tale rilievo presuppone una valutazione della Commissione sulle concrete circostanze per il suo recepimento, anche in relazione ai tempi disponibili per la conversione del decreto.

Roberto ZACCARIA non ritiene opportuno fare un esplicito riferimento ai tempi disponibili per la conversione del decreto.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, aderendo all'invito del Presidente, riformula la proposta di parere nel senso indicato dal Presidente.

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 1496 e rilevato che:

reca un contenuto la cui eterogeneità – già presente nell'originaria formulazione dei 4 articoli del testo, recanti interventi sulla compagnia aerea Alitalia (articolo 1, ora soppresso) e sul credito d'imposta nelle aree svantaggiate (articolo 2), nonché

ulteriori disposizioni unificate dalla mera finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti (artt. 3 e 4) – si è accentuata durante l'iter di conversione al Senato, a seguito dell'introduzione di ulteriori norme e di ben 9 nuovi articoli, che incidono su distinti settori dell'ordinamento, talvolta con finalità di proroga di termini (articolo 4-bis) e di differimento dell'entrata in vigore di disposizioni concernenti pubblico impiego e materia ambientale (4-quater e articolo 4-quinquies); altri articoli introducono, invece, una nuova disciplina sostanziale in vari settori: sostegno della pesca e delle aree colpite da recenti eventi alluvionali (4-ter e articolo 4-sexies), Scuola superiore dell'economia e delle finanze (articolo 4-septies), emergenza rifiuti in Campania (4-octies, 4-novies e 4-decies), Comuni aventi rilevanti passività nei confronti delle società di gestione dei rifiuti (articolo 4-bis, comma 8);

al consueto intervento su termini di prossima scadenza relativi ad ambiti normativi assolutamente disparati – secondo una modalità legislativa che, da tempo, si ripete puntualmente con cadenza annuale o semestrale (con i decreti-legge n. 411 nel 2001, n. 236 nel 2002, n. 147 e n. 355 nel 2003, n. 266 e n. 314 nel 2004, n. 273 nel 2005 n. 173 e n. 300 nel 2006; n. 248 del 2007) – il provvedimento in esame affianca disposizioni sostanziali che, in alcuni casi, riproducono integralmente o con limitate differenze, i contenuti di due decreti-legge presentati al Senato e confluiti nel presente decreto-legge (rispettivamente, all'articolo 4-bis, ove sono condensati i 14 articoli del decreto-legge n. 113 del 2008, ed all'articolo 4-ter, che ripropone i 2 articoli del decreto legge n. 114 del 2008); peraltro, l'articolo 4-bis, comma 3, reca anche una deroga ad una previsione contenuta nel decreto-legge n. 112 del 2008, in corso di conversione, mentre una norma del testo originario, riguardante la società Alitalia, è stata soppressa in quanto confluita in altro decreto legge già convertito (n. 80 del 2008, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo); dalle descritte confluente in un unico

testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – e dalle ulteriori forme di sovrapposizione normativa cui si è fatto cenno, possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonchè un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari;

contiene modifiche a discipline di recentissima introduzione tra cui, in particolare, quella concernente la gestione dei rifiuti in Campania, recata dal decreto-legge n. 90 del 2008, recentemente convertito con la legge 14 luglio 2008, n. 123, su cui incidono, sia con modifiche testuali che in modo implicito, gli articoli 3, comma 8-quater, 4-octies, 4-novies e 4-decies;

incide, all'articolo 4, comma 9-bis, su una fonte normativa di rango secondario, circostanza che si pone in contrasto con le esigenze di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si produce l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 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 riordinamento della legislazione vigente:

valutino le Commissioni la soppressione del comma 9-bis dell'articolo 4 – ove

si modifica l'articolo 7 del regolamento di cui al decreto ministeriale 5 gennaio 2000, n. 59, al fine di consentire un'ulteriore proroga del Presidente del Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare come novelle delle norme su cui vanno ad incidere le seguenti disposizioni:

f) l'articolo 4, comma 1, che modifica in modo non testuale il termine previsto dall'articolo 1, comma 359, della legge n. 244 del 2007; al riguardo, dovrebbe altresì esplicitarsi il riferimento al termine del 31 maggio 2008, che non risulta né dal decreto ministeriale 19 aprile 2007, né dall'articolo 1, comma 481, della legge finanziaria 2007, ivi citato;

g) il comma 9 del medesimo articolo 4, che proroga la decorrenza degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 21 del 2008 senza però novellare il testo delle relative disposizioni né della norma che ne definisce l'entrata in vigore (ovvero l'articolo 6 del citato decreto n. 21);

h) l'articolo 4-bis, comma 4, che proroga i termini per l'istituzione delle province di Barletta-Andria-Trani, Fermo e Monza, intervenendo in maniera non testuale sulle rispettive leggi istitutive;

i) il comma 12 del medesimo articolo 4-bis, che dispone in modo non testuale il differimento del termine di entrata in vigore delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relative all'utilizzo

di clausole compromissorie nei rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni;

j) l'articolo 4-ter, comma 8, che differisce i termini di cui all'articolo 2, comma 521, della legge finanziaria per il 2008, come modificati al comma 7 del medesimo articolo 4-ter, limitatamente al comparto della pesca, in materia di sostegno del reddito dei lavoratori e di ammortizzatori sociali;

all'articolo 3, comma 8-bis – che, novellando il terzo comma dell'articolo 15 del d.P.R. n. 642 del 1972, reca una puntuale modifica alla disciplina concernente il pagamento virtuale dell'imposta di bollo – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto indicato anche nel quinto comma del citato articolo 15, nel quale viene disciplinata la dichiarazione degli atti e documenti emessi ai fini della liquidazione dell'imposta;

all'articolo 4, comma 2 – che differisce l'entrata in vigore di taluni obblighi posti a carico del datore di lavoro, disposti da norme già entrate in vigore dal 15 maggio 2008 e la cui violazione è assistita dalla previsione di sanzioni amministrative – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare l'eventuale effetto retroattivo del differimento con riguardo a procedimenti sanzionatori in corso;

all'articolo 4, comma 3 – che interviene a prorogare fino al 30 settembre 2008 per la sola fondazione « Il Vittoriale degli italiani » i termini per l'adozione dei regolamenti previsti dall'articolo 2, comma 634, della legge finanziaria 2008 in funzione di riordino, trasformazione o soppressione e liquidazione di enti ed organismi pubblici statali – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto disposto dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha introdotto una nuova procedura, destinata a sovrapporsi e ad integrare l'intervento introdotto in materia dalla citata legge finanziaria 2008 (commi da 634 a 636), con riguardo alla soppressione di enti pubblici; peraltro, la disposizione, nella formula-

zione approvata dalla Camera con votazione fiduciaria nella seduta del 21 luglio scorso (articolo 26, comma 3), prevede tra l'altro l'abrogazione dell'articolo 2, comma 636 e del relativo Allegato A della legge finanziaria, nonché la proroga ulteriore del termine fino al 31 dicembre 2008;

all'articolo 4, comma 9-*quinqüies* – secondo cui «fermo restando quanto previsto dal comma 24 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato al 30 settembre 2008 il termine di conservazione nel bilancio delle risorse relative ai contributi statali di cui all'articolo 1, commi 28 e 29, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, che alla data di entrata in vigore del presente decreto siano stati oggetto di revoca e non risultino impegnate» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con l'articolo 13, comma 3-*quater*, del citato decreto-legge n. 112; tale ultima disposizione, nel testo risultante dall'emendamento Dis. 1.1, oggetto di votazione fiduciaria nella seduta della Camera dello scorso 21 luglio, reintroduce il fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, già previsto dall'articolo 1, commi 28 e 29, della legge n. 311 del 2004, superandone così l'espressa abrogazione avvenuta, a decorrere dal 1° agosto 2008, con l'articolo 3, comma 24, della legge n. 244 del 2007, richiamato nella disposizione in commento;

all'articolo 4-*bis*, comma 3 – ove si dispone che «il termine per il completamento delle procedure in corso occorrenti per il reclutamento del personale di magistratura ordinaria è differito al 31 dicembre 2009» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare il riferimento alla norma che prevede il termine oggetto della proroga e di chiarire l'effettiva portata dello stesso comma in merito alla nozione di procedure di reclutamento «in corso», precisando se si intenda riferirsi a procedure concorsuali già autorizzate ed effettivamente in corso di svolgimento o ad assunzioni solo programmate;

all'articolo 3, comma 8-*quater* ed agli articoli 4-*octies* e 4-*novies* – ove si interviene nuovamente nella materia della gestione dei rifiuti in Campania – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto statuito dal decreto legge n. 90 del 2008, convertito dalla legge 14 luglio 2008, n. 123 che agli articoli 8-*bis*, 9, comma 7-*bis*, e 6-*ter*, comma 2, reca contenuti simili ma non coincidenti con quelli di cui ai citati articoli 4-*octies* e 4-*novies*.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente e sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. »

Il Comitato approva la proposta di parere, come da ultimo riformulata.

La seduta termina alle 15.45.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 30 del 9 luglio 2008, a pagina 3, seconda colonna, settima riga, dopo la parola: «*legge*» si intendono aggiunte le seguenti parole: «del decreto-legge».

Conseguentemente, aggiornare l'indice a pag. 3.