

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 7 ottobre 2008, n. 154, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali. C. 1891 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni, raccomandazione e opinione dissenziente*)

3

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

Giovedì 20 novembre 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA.

La seduta comincia alle 9.10.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali.

C. 1891 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla V Commissione).

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

Doris LO MORO, *relatore*, sottolinea preliminarmente la complessità dei contenuti normativi del provvedimento in esame, che interviene a fronteggiare situazioni problematiche di natura economica che interessano vari settori della Pubblica amministrazione. Rileva, al riguardo, che il testo presenta profili discutibili non solo sul piano del merito, su cui in questa sede non intende soffermarsi, ma anche sotto il profilo della conformità al requisito di omogeneità dell'articolato. Infatti, il con-

tenuto originario del provvedimento, che già affrontava una vasta gamma di profili disciplinari, si è poi caricato nel corso dell'esame al Senato di ulteriori disposizioni, alcune delle quali difficilmente riconducibili alle finalità iniziali.

Come si evince dal titolo e dal preambolo del decreto legge, esso è diretto, innanzitutto, ad incidere sulla spesa sanitaria. L'articolo 1, che ridefinisce i meccanismi di contenimento e di rientro del *deficit* sanitario delle regioni, prevede anche maggiori finanziamenti per le regioni, in deroga al meccanismo – statuito negli accordi tra Stato e regioni – secondo cui ulteriori risorse dovrebbero essere erogate ai soli enti che mostrano comportamenti virtuosi; ciò al fine di consentire aiuti anche a quegli enti che sono in difficoltà a rispettare il patto di stabilità e che, proprio per questo, si trovano poi ad essere penalizzate nella distribuzione di risorse. Inoltre, il medesimo articolo, al comma 5, pone a carico dello Stato la copertura di ulteriori oneri derivanti dall'abolizione del *ticket*.

L'altro aspetto che costituisce oggetto del decreto legge, anch'esso evidenziato nel titolo e nel preambolo del provvedimento, risulta essere quello concernente la finanza locale, con particolare riguardo alla definizione di profili contabili ed all'asse-

gnazione di ulteriori risorse, materia che costituisce oggetto degli articoli 2, 2-bis, 2-quater e 5. Mentre non sembra pienamente aderente a siffatto settore disciplinare il contenuto dell'articolo 2-ter, dedicato al regime fiscale dei carburanti applicabile in alcuni comuni delle regioni confinanti con la Svizzera ed alle conseguenti compensazioni per le regioni medesime.

Inoltre, non viene menzionato, né nel titolo né nel preambolo del decreto legge, la normativa recata dall'articolo 3, in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche. Né appaiono del tutto organiche alle descritte aree di intervento le ulteriori disposizioni di cui si compone il disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato. Si riferisce, in particolare, alle disposizioni contenute nell'articolo 1-bis in materia di attività libero-professionale intramuraria, all'articolo 1-ter, sui turni di riposo del personale sanitario, all'articolo 4, sulla partecipazioni dei comuni a forme associative di dimensione sovracomunale, nonché sulla proroga del termine entro il quale il Comune di Sanremo dovrà disciplinare la situazione gestionale del mercato dei fiori della città, all'articolo 5-bis, che destina risorse a favore dell'Agenzia per l'ONLUS, ed all'Unione Italiana Ciechi.

Nella propria proposta di parere ha dunque inteso evidenziare, in termini generali, la natura non organica dell'intervento normativo nonché, in modo più specifico, in quali punti il provvedimento manifesti una difformità con i paradigmi della corretta tecnica normativa, come ad esempio la disposizione del terzo comma dell'articolo 5, cui non sembra possibile riconnettere alcun reale valore precettivo.

Ha inteso inoltre sottolineare, formulando in proposito una raccomandazione, l'intreccio normativo venutosi a creare in relazione alla presenza, nel decreto legge n. 162 del 2008, adottato solo alcuni giorni dopo il provvedimento in esame ed attualmente all'esame del Senato, di disposizioni che direttamente (anche se in modo non testuale), incidono sul decreto legge in esame, con particolare riguardo al fondo istituito dall'articolo 6, al comma 2.

Illustra, pertanto, la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1891 e rilevato che:

esso presenta una pluralità di disposizioni il cui elemento unificante, nel testo originario, risulta costituito esclusivamente dalla loro riferibilità a molteplici profili dell'attività degli enti territoriali, e cioè: spesa sanitaria (articolo 1), formazione dei bilanci (articolo 2), dimensionamento delle istituzioni scolastiche (articolo 3), forme associative sovracomunali (articolo 4), risorse assegnate alle città di Roma e Catania (articolo 5), copertura degli oneri connessi alle misure previste (articolo 6); tale connessione risulta ulteriormente attenuata a seguito dell'introduzione al Senato di altri sei articoli: due in materia sanitaria (articolo 1-bis, sull'attività ospedaliera intra moenia, e articolo 1-ter, sui turni di riposo del personale), due destinati agli enti locali (articolo 2-ter, relativo agli enti subentranti a comunità montane disciolte, e articolo 2-quater, che disciplina taluni aspetti di contabilità e finanza comunale) ed ulteriori due articoli dedicati, rispettivamente, al regime fiscale dei carburanti nelle zone di confine (articolo 2-bis) ed al finanziamento per l'agenzia per le ONLUS e per altre spese di tipo sociale (articolo 5-bis);

nei vari settori di intervento, non tutti deducibili dal titolo e che anche nel preambolo del decreto sono identificati solo parzialmente (e cioè solo con riguardo al sistema sanitario regionale, alla contabilità degli enti locali ed all'utilizzo delle risorse attribuite a taluni Comuni), il provvedimento in esame adotta solo parzialmente la tecnica della novellazione delle disposizioni esistenti, procedendo invece prevalentemente (articolo 1, commi da 2 a 5, articoli 2, 2-bis, 2-ter e 5) a dettare nuove discipline senza collocarle nel contesto normativo di riferimento;

peraltro, al comma 2 dell'articolo 6 si prevede che « nello stato di previsione

del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, con una dotazione, in termini di sola cassa, di 435 milioni di euro per l'anno 2010 e di 175 milioni di euro per l'anno 2011, un Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali», fondo su cui interviene simultaneamente, in modo duplice, il successivo decreto legge 23 ottobre 2008, n. 162, presentato al Senato, per incrementarne la dotazione di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 (all'articolo 1, comma 11) e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010 (all'articolo 3, comma 2);

esso modifica, sia testualmente che in modo implicito, disposizioni di recente approvazione (ad esempio, l'articolo 1, comma 5, differisce all'anno 2010 l'efficacia di norme recate dal decreto legge n. 112 del 2008, senza modificarle espressamente; l'articolo 3 novella l'articolo 64 del medesimo decreto n. 112; l'articolo 4 modifica il decreto n. 248 del 2007, approvato anch'esso nel corso del 2008), circostanza che costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

esso reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in vigore, individuato nell'avvio dell'anno scolastico 2010/2011 (articolo 3, comma 1, capoverso 4-*quinquies*) ovvero «a decorrere dall'anno 2010» (articolo, 5, comma 2, ultimo periodo); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della «immediata applicabilità» delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo alla tempistica di eventuali adempimenti da esse previsti (che per il citato articolo 3 sono cadenzati per i mesi di dicembre 2008, nonché febbraio e giugno 2009), ovvero alla loro stretta connessione con misure di immediata applicazione contenute nel decreto

(che per l'articolo 5 deriva dall'intenzione di stabilizzare, a decorrere dall'anno 2010, l'erogazione di risorse in misura identica a quella attribuita dal medesimo articolo per il 2008 e 2009); con specifico riguardo all'istituzione del fondo di cui all'articolo 6, comma 2, va invece rilevato che la dotazione finanziaria ivi prevista decorre dall'anno 2010, anche se, come già evidenziato, in esso confluiscono risorse già dal 2009 in virtù di quanto successivamente stabilito dal citato decreto legge n. 162;

il provvedimento dispone numerose proroghe di termini legislativamente fissati (articolo 1-*bis*, articolo 4, commi 1 e 1-*bis*), alcuni dei quali già oggetto di ripetuti slittamenti (l'articolo 2-*quater*, ai commi 1 e 3, estende al 2009 l'applicabilità di disposizioni destinate originariamente ad esplicare effetti, rispettivamente, solo per il 2005 e per il 2003 e, da allora, di volta in volta prorogate); inoltre, all'articolo 3, comma 1, differisce un termine scaduto alcuni giorni prima dell'entrata in vigore del presente decreto, attribuendo dunque impliciti effetti retroattivi alla disposizione;

esso reca, all'articolo 1, comma 2, una disciplina «in deroga a quanto stabilito dall'articolo 8 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 23 marzo 2005, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, e dallo specifico accordo sottoscritto fra lo Stato e la singola regione», disciplina che appare di maggior favore rispetto a quelle pattizie; inoltre, l'articolo 2, comma 2, deroga all'articolo 179 del Testo unico degli enti locali (di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), in materia di accertamento dei contributi erariali;

il provvedimento utilizza espressioni normative superflue o imprecise (l'articolo 2-*ter* richiama «la Confederazione elvetica, non facente parte dell'Unione europea»; l'articolo 2-*quater*, comma 2, determina i trasferimenti erariali in favore di ogni singolo ente «in base alle disposizioni recate dall'articolo 2,

comma 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ed alle modifiche delle dotazioni dei fondi successivamente intervenute »);

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

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

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

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-legge n. 112 del 2008, per quelle disposizioni che incidono su di esso, sia con modifiche testuali sia non testuali, ed in particolare:

a) all'articolo 1, comma 5 – ove si modifica in modo non testuale, limitatamente all'anno 2009, le disposizioni recate dai commi 19, 20 e 21 dell'articolo 61 del citato decreto n. 112 – dovrebbe procedersi ad una modifica testuale dei citati commi;

b) all'articolo 2, commi 6 e 7 – che intervengono in materia di certificazione del mancato gettito accertato dai comuni – dovrebbe procedersi a riformulare le disposizioni in termini di novella dell'articolo 77-*bis*, comma 32, del citato decreto n. 112;

c) all'articolo 3 – che inserisce ulteriori contenuti nell'articolo 64 del decreto n. 112, prevedendo, in particolare, al nuovo comma 4-*quinqies*, « la stipula di un'intesa in sede di Conferenza unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica, ai sensi del comma 4, lettera *f-ter*) » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto già statuito nel medesimo articolo 64, in cui il richiamato comma 4 prevede già un regolamento di delegificazione finalizzato ad una complessiva « revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema sco-

lastico », previa definizione delle norme generali regolatrici della materia, che comprendono, tra l'altro, il ridimensionamento della rete scolastica (*f-bis*) e la possibile chiusura o accorpamento di istituti scolastici (*f-ter*);

all'articolo 2-*bis* – finalizzato ad assegnare i trasferimenti erariali, già erogati alle comunità montane ora disciolte, alle « nuove » comunità montane, istituite a seguito del processo di riordino disposto dall'articolo 2, commi da 16 a 22, della legge finanziaria per il 2008 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di inserire tale norma, atteso il suo contenuto ordinamentale, in un adeguato ambito normativo, eventualmente riformulando la disposizione in termini di novella del comma 17 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ovvero come articolo aggiuntivo nell'ambito del titolo II, capo IV, del testo unico degli enti locali;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 5, comma 3 – volto a modificare la destinazione di risorse già assegnate al comune di Roma, cui si connette l'ulteriore previsione secondo cui « a decorrere dall'anno 2010, viene riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per le finalità previste dal presente comma, nell'ambito delle risorse disponibili » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di una riformulazione della disposizione che chiarisca la portata normativa della previsione laddove prevede l'attribuzione del suddetto contributo « prioritariamente..... e nell'ambito delle risorse disponibili ».

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

con riferimento al contenuto dell'articolo 6, comma 2, concernente il fondo istituito presso il Ministero dell'economia e

delle finanze, abbia cura il legislatore di evitare – e ove esistente rimuovere – l'intreccio tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame dei due rami del Parlamento, quale quello venutosi a creare in ragione dell'introduzione, nel decreto legge 23 ottobre 2008, attualmente all'esame del Senato, di due previsioni volte ad incrementare la dotazione del fondo di cui al citato articolo 6, prevedendo peraltro il prodursi di effetti in un momento antecedente a quello fissato dal provvedimento in esame, nonché in parallelo con quest'ultimo ».

Roberto ZACCARIA, nell'esprimere pieno apprezzamento per l'operato del relatore, riconosce che la proposta illustrata si pone nel solco della consolidata linea di azione dell'organo. Ritiene, tuttavia, che occorra trarre spunto dal testo oggetto di esame per svolgere un ragionamento più ampio sui metodi di produzione legislativa che hanno contraddistinto questa prima fase della legislatura. In quest'ottica, non può esimersi dal manifestare preoccupazione per l'eccessivo uso della decretazione d'urgenza e una posizione fortemente critico sulle modalità con cui avviene il concreto esercizio di tale potere da parte dell'Esecutivo, da cui sono scaturiti provvedimenti molto ampi e complessi. In essi si sono poi progressivamente innestate numerose ulteriori disposizioni che hanno alterato definitivamente le caratteristiche ordinamentali di un siffatto strumento normativo, quale ad esempio la necessaria omogeneità di contenuto. Al riguardo, desidera in particolare ricordare che il potere di decretazione d'urgenza è stato finanche utilizzato, con il noto decreto n. 112 del 2008, per definire la complessiva manovra di finanza pubblica a carattere pluriennale, con effetti la cui gravità sul piano istituzionale, a suo avviso, solo adesso si iniziano pienamente a comprendere. Il suo personale convincimento, sul punto, è che il citato decreto n. 112 configuri uno strappo costituzionale, essendo intervenuto in una materia, quella del bilancio dello Stato, per la quale

la dottrina dominante non reputa utilizzabile la decretazione d'urgenza.

Per tali ragioni, inquadrando le criticità del provvedimento in oggetto rilevate dal relatore in una più generale preoccupazione sulla necessità di ricondurre i poteri di decretazione d'urgenza nell'alveo definito nell'ordinamento, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 5, del Regolamento, chiede di esprimere la propria opinione dissenziente, così formulata: « il provvedimento in esame, per l'insieme dei suoi contenuti che, soprattutto a seguito delle modifiche apportate dal Senato, risultano vistosamente eterogenei, espressi in disposizioni mal formulate e di non immediata applicazione, talvolta operanti in deroga di discipline di recente approvazione, in alcuni casi recanti anche normative di natura ordinamentale – e che peraltro non risulta corredato delle prescritte relazioni sull'analisi tecnico normativa (ATN) e sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – non è suscettibile di essere inquadrato nella tipologia della decretazione d'urgenza secondo i caratteri ed i limiti di cui alla legge n. 400 del 1988, propri di tale strumento legislativo. »

Franco STRADELLA, *presidente*, dichiara di comprendere le motivazioni sottese alle considerazioni espresse dall'onorevole Zaccaria, reputando anche condivisibili alcune preoccupazioni sulle più recenti modalità di svolgimento del procedimento legislativo, in cui il Comitato per la legislazione non sempre riesce a sviluppare pienamente la propria azione finalizzata al miglioramento della qualità normativa. Analogamente, dichiara di essere consapevole delle difficoltà connesse all'esame di testi esaminati in seconda lettura, laddove essi siano significativamente ampliati nell'altro ramo del Parlamento in ragione delle difformi prassi vigenti tra la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica in ordine all'ammissibilità degli emendamenti.

Evidenzia, peraltro, che la richiesta dell'onorevole Zaccaria, pur essendo del tutto legittima, non sembra manifestare un vero e proprio contrasto con la proposta

di parere elaborata dal relatore, di cui anzi viene rimarcata l'assoluta coerenza con i consolidati orientamento di questo organo e sulla quale, dunque, risulta esservi piena concordia da parte del Comitato.

Nel caso di specie, l'uso dello strumento dell'opinione dissenziente appare fondarsi, piuttosto, su una visione di insieme che, in parte, supera la materia all'ordine del giorno per investire la complessiva funzionalità dell'istituzione parlamentare, nella sua capacità di controbilanciare l'iniziativa legislativa dell'Esecutivo. In questa chiave interpretativa si tratta sicuramente di una questione degna di massima attenzione e che, come tale, potrebbe anche essere oggetto di una riflessione comune da avviare in questa sede, indipendentemente dalla formalizzazione di una vera e propria opinione in dissenso da apporre nel parere adottato nella seduta odierna.

Roberto ZACCARIA conferma il proprio intento di porre con la massima

incisività la questione problematica relativa all'adozione di decreti urgenti ed alle sue implicazioni istituzionali, auspicando in questo senso anche un interessamento della Presidenza della Camera. Tiene a sottolineare che non intende affatto riconoscere le esigenze di funzionalità dell'azione normativa del Governo, rispetto alle quali osserva come sia del tutto lecito anche ipotizzare modifiche regolamentari volte a prevedere tempi rapidi di conclusione dell'esame dei disegni di legge governativi, purché in un quadro di garanzia e con adeguati contrappesi posti a tutela delle opposizioni e della stessa funzione parlamentare. Reputa tuttavia necessario, in riferimento alla seduta odierna, confermare il punto di vista già espresso, atteso che esso, anche se radicale, si giustifica alla luce della complessiva patologia riscontrata a carico degli innumerevoli decreti esaminati dall'inizio della legislatura.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.45.