

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 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. C. 3513 Governo (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione*)

3

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

*Giovedì 14 gennaio 2016. — Presidenza
del presidente Gianluca PINI.*

La seduta comincia alle 9.20.

**Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre
2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da
disposizioni legislative.**

C. 3513 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Esame e conclusione – Parere con condi-
zione, osservazione e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provve-
dimento.

Francesca BUSINAROLO, *relatrice*, fa presente che l'esame del decreto-legge recante proroga di termini rappresenta un appuntamento annuale per il Parlamento sin dalla XIV legislatura, circostanza che, in sé, già evidenzia un carattere intrinseco del modo di legiferare nel nostro Paese, che si caratterizza per la natura alluvionale della legislazione e per la sua precarietà, che rende necessarie continue proroghe e rinvii.

Tali aspetti formano oggetto di un'apposita raccomandazione contenuta nel pa-

rere che intende sottoporre all'esame del Comitato e di essi danno ampiamente conto le premesse, alle quali rinvia anche per le ulteriori problematiche riscontrate.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3513 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del con-
tenuto:*

il provvedimento, che si compone di tredici articoli, reca disposizioni che intervengono, come fisiologicamente accade per i decreti-legge così detti “mille proroghe”, su numerosi ambiti materiali, ma che risultano legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori;

*sotto il profilo dei rapporti con la nor-
mativa vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali. Alcuni interventi di proroga o differimento di termini (si vedano, ad esempio, l'arti-

colo 4, commi 1, 2 e 4; l'articolo 7, comma 11 e l'articolo 12, comma 1) vengono infatti disposti senza novellare il termine precedentemente previsto, talora integrando la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale;

un ulteriore difetto di coordinamento con l'ordinamento vigente si riscontra all'articolo 6, comma 2, che, nel prorogare il termine di entrata in vigore del nuovo sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco, non interviene sul termine di adozione del decreto attuativo della nuova disciplina, che resta fissato nei novanta giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2012, n. 135;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge reca disposizioni di carattere temporaneo delle quali, quanto meno in alcuni casi, andrebbe valutata la trasformazione a regime, poiché, a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente da numerosi anni. Ad esempio, l'articolo 3, comma 1, proroga al 31 dicembre 2016 il termine per l'applicazione della disciplina transitoria in materia di incroci proprietari tra tv e giornali, originariamente fissato al 31 dicembre 2010 dall'articolo 43 del decreto legislativo n. 177 del 2005 (testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici); l'articolo 4, al comma 1, proroga invece in maniera non testuale, per l'anno 2016, l'applicazione di disposizioni transitorie in materia di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali e di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio (articolo 1, comma 1-bis del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314), in vigore sin dal 2005, mentre, al comma 5, relativo al mantenimento delle contabilità speciali delle province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, proroga una disciplina a carattere transitorio che avrebbe dovuto cessare il 30 giugno 2008 (articolo 2, comma 2, delle leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004, relative all'istituzione delle tre province); l'articolo 7, al comma 4, pro-

roga al 31 dicembre 2016 la validità delle tariffe massime di riferimento per la remunerazione di alcune prestazioni di assistenza ospedaliera, come determinate dal decreto ministeriale in data 18 ottobre 2012, che, a norma dell'articolo 15, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012, avrebbero dovuto avere validità fino al 31 dicembre 2014; infine, l'articolo 10, al comma 3, proroga il regime transitorio relativo al contenimento della spesa per l'acquisto di mobili e arredi da parte delle amministrazioni pubbliche, previsto, per gli anni 2013 e 2014, dall'articolo 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e poi prorogato al 2015 dal decreto-legge n. 192 del 2014, laddove il comma 5 proroga il regime transitorio relativo alle indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi collegiali ed ai titolari di incarichi di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010;

il decreto-legge proroga inoltre in più punti il termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni. Ad esempio, l'articolo 7, comma 3, proroga fino al 31 luglio 2016 il termine (contemplato dall'articolo 189, comma 5, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006) a decorrere dal quale trova applicazione la disciplina sulla qualificazione del contraente generale delle grandi opere, relativamente alla dimostrazione del possesso dei requisiti di adeguata idoneità tecnica ed organizzativa; l'articolo 8, al comma 1, lettera a), rinvia l'applicazione della disciplina relativa al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti-SISTRI e delle relative sanzioni, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006;

altre disposizioni intervengono poi a prorogare il termine per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti che, conseguentemente, pur vigendo da tempo, non hanno mai trovato attuazione. Ad esempio, l'articolo 2, comma 1, rinvia – dal 1° gennaio al 1° luglio 2016 – l'obbligatorietà, nel processo

amministrativo, di sottoscrizione con firma digitale di tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti, disposta dall'articolo 38 del decreto-legge n. 90 del 2014, che aveva fissato un termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione per l'adozione di un decreto attuativo, che non risulta ancora emanato; l'articolo 6, comma 2, novella l'articolo 15, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ulteriormente prorogando al 1° gennaio 2017 il termine – inizialmente fissato al 1° gennaio 2013 – entro il quale il sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco dovrà essere sostituito da “un nuovo metodo”, definito con decreto del Ministro della salute, all'esito di una complessa procedura; l'articolo 7, comma 5, novella invece l'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, differendo al 31 dicembre 2016 il termine per l'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con il quale avrebbero dovuto essere adottate – entro il 26 maggio 2010 – “urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia”; l'articolo 10, comma 2, proroga infine a tutto il 2016 l'applicazione del regime della tassazione della produzione combinata di energia elettrica e calore definito con deliberazione n. 16/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, la cui applicazione era originariamente limitata al 2012, nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previsto al comma 1;

alcune disposizioni intervengono infine a prorogare disposizioni aventi carattere derogatorio. Ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, all'articolo 1, comma 5 e all'articolo 10, commi 6 e 8;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 7, comma 4 (che proroga il termine stabilito dall'articolo 357, comma 27, del Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”), incide in via non testuale su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato; tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “un diverso grado di ‘resistenza’ ad interventi modificativi successivi” [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001];

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:

si proceda alla soppressione, nella parte in cui incide su una norma contenuta in una fonte subordinata del diritto, della disposizione contenuta all'articolo 7, comma 4, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerla – si provveda a riformularla nel senso di autorizzare il

Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte subordinata mediante un atto avente la medesima forza.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative al fine di prorogare o differire termini da esse previsti;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare se le disposizioni contenute all'articolo 3, comma 1, all'articolo 4, commi 1 e 5, all'articolo 7, comma 4, e all'articolo 10, commi 3 e 5, debbano mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime;

all'articolo 6, comma 2, si dovrebbe porre riparo al difetto di coordinamento con l'ordinamento vigente indicato in premessa.

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

come più volte ribadito dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore di introdurre interventi stabili e a regime, evitando il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. ».

Dopo che Arcangelo SANNICANDRO chiede se alle ampie premesse non sia possibile far seguire rilievi più dettagliati,

Marilena FABBRI precisa che, a suo avviso, correttamente nella proposta di parere alla casistica diffusamente contenuta in premessa segue la formulazione di una sola raccomandazione, poiché l'eventuale trasformazione a regime di normative transitorie divenute, a seguito di continui rinvii, ormai stabili nel tempo o, al contrario, l'abrogazione di quelle, introdotte da anni nell'ordinamento ma mai attuate, presuppone delle valutazioni di merito che esulano dalle competenze del Comitato.

Venendo poi alle considerazioni svolte dalla relatrice, reputa che la previsione di regimi temporanei o transitori non sia in sé da stigmatizzare poiché inevitabilmente ogni cambiamento di disciplina richiede una sperimentazione, necessaria a verificarne la bontà e l'adeguatezza. Ciò che spesso difetta al legislatore italiano è invece la capacità di verificare a posteriori l'efficacia dei nuovi regimi e di consolidare conseguentemente i regimi giuridici temporanei allo scopo di renderli stabili nel tempo. Ritiene inoltre che andrebbe incentivata l'approvazione, da parte del Parlamento, di norme autoapplicative, onde scongiurare il continuo rinvio ad atti del Governo necessari a dare attuazione alle disposizioni approvate, cosa che provoca notevoli ritardi nell'attuazione delle leggi. Da ultimo, allo scopo di evitare continui rinvii, appare a suo avviso indispensabile che i termini apposti siano congrui e frutto di adeguata meditazione, poiché, diversamente, la loro proroga diventa quasi scontata.

Francesca BUSINAROLO, *relatrice*, nel concordare pienamente con l'ultima delle considerazioni svolte dalla deputata Fabbri, si riferisce, in particolare, alla proroga dei termini in materia di processo telematico, contenuta all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge, ricordando come un'errata valutazione dei tempi di attuazione della riforma e per l'adozione del decreto attuativo sia stata effettuata autonomamente dal Governo. Ritene pertanto necessario che i termini di attuazione delle norme vengano fissati sulla base di attente valutazioni o che, diversamente, si imma-

ginino meccanismi per rendere perentori i termini stessi e far sì che, una volta spirati, il Governo decada definitivamente dalla facoltà di darvi attuazione.

Dopo che il presidente Gianluca PINI osserva che l'incapacità di introdurre regimi normativi stabili e di darvi esecuzione debba essere imputata quasi esclusivamente all'Esecutivo, Giovanni MONCHIERO precisa invece come il ricorso ad

una legislazione fatta di proroghe e di rinvii non possa essere imputata all'attuale maggioranza in quanto esso è divenuto oramai un vero e proprio connotato stabile del modo di legiferare nel nostro Paese.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.45.