

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 29 dicembre 2016, n. 243, recante interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno. C. 4200 Governo (Parere alla Commissione V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni</i>)	3
Comunicazioni del Presidente	6

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

Mercoledì 18 gennaio 2017. – Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 9.35

Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno.

C. 4200 Governo.

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatrice*, riferisce sul provvedimento in titolo, evidenziando come lo stesso abbia carattere multisettoriale. A tale riguardo, osserva che né il titolo né il preambolo del decreto-legge indicano tutti i vari ambiti di intervento motivati da ragioni di necessità e di ur-

genza che il provvedimento abbraccia, ragione per la quale ha ritenuto di predisporre una specifica raccomandazione. Una ulteriore raccomandazione è volta invece a richiamare l'attenzione del legislatore riguardo alla necessità di evitare, in materia di nomina di commissari straordinari del Governo, il ricorso sistematico ad una legislazione derogatoria, valutando eventualmente l'opportunità di intervenire sulla norma derogata al fine di introdurre una modifica a regime. L'unica condizione contenuta nella proposta di parere è volta invece a sollecitare una riflessione degli organi di merito riguardo alla disposizione di cui all'articolo 1, comma 3, che integra *ope legis* i contenuti di un contratto sottoscritto da numerosi soggetti istituzionali. I rilievi formulati in forma di osservazione concernono, invece, l'articolo 2, comma 4, che reca un errato rinvio normativo interno, nonché l'articolo 7, comma 1, in materia di interventi funzionali alla presidenza italiana del G7 del 2017, disposizione rispetto alla quale si pone l'esigenza di chiarire se la deroga che la disposizione contempla rispetto all'articolo 63 del nuovo codice degli appalti si riferisca anche all'obbligo di adeguata motivazione richiesto dal medesimo articolo 63.

Andrea GIORGIS, *presidente*, osserva che una ricostruzione della norma in termini di esonero generalizzato e non tipizzato dall'obbligo di adeguata motivazione porterebbe ad interrogarsi riguardo alla sua conformità rispetto all'ordinamento costituzionale.

Marilena FABBRI, *relatrice*, formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4200 e rilevato che:

sul piano dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di otto articoli, opportunamente suddivisi in quattro Capi nell'ordine rubricati: Disposizioni in materia ambientale, Disposizioni in materia di lavoro, politiche sociali e istruzione, Interventi per la presidenza G7, e Disposizioni finali, incide, con interventi perlopiù di natura provvedimentale, su numerosi ambiti materiali, di alcuni dei quali né il titolo – che si riferisce genericamente a “interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno” – né il preambolo effettuano la dovuta menzione; in particolare, risulta assente nel preambolo ogni indicazione circa gli interventi contenuti all'articolo 3, recante misure di bonifica ambientale destinate al comprensorio Bagnoli-Coroglio, di quelli contenuti all'articolo 5, che incrementa il Fondo per le non autosufficienze e di quelli recati dall'articolo 6, recante misure concernenti la Scuola europea di Brindisi;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 1, al fine di attuare gli interventi sui sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue necessari ad evitare l'aggravamento delle procedure di infrazione in essere, prevede la nomina di un unico Commissario straordinario del Governo, con apposito D.P.C.M. da emanare entro 30 giorni dall'entrata in vigore

del decreto-legge, sentiti i Presidenti delle regioni interessate, così derogando implicitamente a quanto stabilito dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che prevede che i commissari straordinari del Governo chiamati a “realizzare specifici obiettivi determinati” siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica;

inoltre, all'articolo 7, comma 1, laddove autorizza il Capo della struttura di missione “Delegazione per la Presidenza del Gruppo dei Paesi più industrializzati” (G7) ad avvalersi, “in caso di necessità e urgenza”, della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara prevista dall'articolo 63 del nuovo codice degli appalti (decreto legislativo n. 50/2016), sembra derogare implicitamente alla disposizione in questione; la disposizione in oggetto giustifica infatti il ricorso a tale procedura semplificata sulla base del fatto che “Gli interventi funzionali alla presidenza italiana del G7 del 2017, in quanto imprevedibili in relazione a consistenza e durata dei procedimenti, costituiscono presupposto per l'applicazione motivata della procedura di cui all'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 » nei fatti ampliando l'ambito di applicazione del disposto dell'articolo 63, dall'imprevedibilità degli eventi (prevista come possibile esimente anche dalla direttiva europea 24/2014) all'asserita imprevedibilità dei procedimenti ad essi relativi. A ciò consegue altresì l'opportunità di chiarire se il riconoscimento in via legislativa di tale imprevedibilità esenti o meno l'Amministrazione competente dall'obbligo di « adeguata motivazione, nel primo atto della procedura, della sussistenza dei relativi presupposti » richiesto dall'articolo 63, comma 1, la cui applicazione è richiamata dalla disposizione in esame;

sul piano dei rapporti con altri strumenti giuridici:

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 3, sembrerebbe integrare – peraltro con un'espressione parentetica – i contenuti

del Contratto istituzionale di sviluppo, sottoscritto il 30 dicembre 2015 tra numerosi soggetti istituzionali, allo scopo di inserire il progetto volto all'acquisizione dei beni e dei servizi necessari alla realizzazione di interventi di ammodernamento tecnologico delle apparecchiature e dei dispositivi medico-diagnostici delle strutture sanitarie pubbliche ubicate nei comuni della regione Puglia, – da trasmettere alla Regione Puglia e da approvare da parte del Ministero della salute, sentito l'Istituto superiore di sanità, previo parere del Tavolo istituzionale permanente, integrato con un rappresentante del Ministero della salute – tra gli interventi oggetto del Contratto stesso;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) capoverso comma 8.4, laddove interviene sul termine di durata del programma dell'amministrazione straordinaria disponendo che esso si intende esteso sino alla scadenza del termine ultimo per l'attuazione del Piano, come eventualmente modificato o prorogato ai sensi della procedura delineata nel decreto-legge n. 191/2015 (all'articolo 1, comma 8.1) o di altra norma di legge, reca una norma di cui andrebbe chiarita la portata normativa tenuto conto che la disposizione richiamata non prevede la possibilità di proroga del Piano in oggetto;

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 4, reca un rinvio interno che dovrebbe essere corretto in quanto, nel riferirsi agli interventi affidati alla competenza del Commissario unico, erroneamente richiama il comma 1 anziché il comma 2;

infine, il disegno di legge di conversione non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti 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:

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, si verifichi l'idoneità dello strumento giuridico prescelto per intervenire su una fonte contrattuale, consistente in una disposizione legislativa di contenuto provvedimentale.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 1, si dovrebbe chiarire se, al riconoscimento operato in via legislativa circa l'imprevedibilità dei procedimenti che giustificano il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara prevista dall'articolo 63 del nuovo codice degli appalti (decreto legislativo n. 50/2016), consegua o meno l'esenzione per l'Amministrazione competente dall'obbligo di « adeguata motivazione, nel primo atto della procedura, della sussistenza dei relativi presupposti » richiesto dall'articolo 63, comma 1, la cui applicazione è richiamata dalla disposizione in questione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, comma 4, si dovrebbe correggere il rinvio interno ivi contenuto al comma 2 con quello, corretto, al comma 1.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

in relazione alle disposizioni contenute all'articolo 2, comma 1, che, derogando implicitamente a quanto stabilito

dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, affida la nomina del Commissario straordinario ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri piuttosto che ad un decreto del Presidente della Repubblica e come più volte sollecitato dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore, nel rispetto delle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, di evitare il ricorso sistematico ad una legislazione derogatoria, valutando eventualmente l'opportunità di intervenire sulla norma derogata al fine di introdurre una modifica a regime;

richiamato il consolidato orientamento della Corte costituzionale che considera la corrispondenza al titolo delle disposizioni contenute nel decreto-legge prescritta dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, quale esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, abbia cura il legislatore, soprattutto in presenza di decreti-legge multisettoriali, di indicare puntualmente nel titolo e nel preambolo i vari ambiti di intervento motivati da ragioni di necessità e di urgenza. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Comunicazioni del Presidente.

Andrea GIORGIS, *presidente*, ricorda che il Comitato per la legislazione in data 19 ottobre 2016 è stato autorizzato dalla Presidente della Camera a svolgere un breve ciclo di audizioni su alcune questioni che riguardano le proprie specifiche competenze istituzionali.

Secondo l'originario programma, le audizioni avrebbero dovuto aver luogo tra novembre 2016 e gennaio 2017. Le vicende relative alle dimissioni del precedente Esecutivo ed alla formazione del nuovo Governo hanno, tuttavia, impedito di dar loro corso, stante anche la necessità di atten-

dere il completamento della compagine ministeriale ai vari livelli.

Sottopone pertanto all'attenzione dei colleghi la proposta di riavviare le suddette iniziative, ricordando che il tema oggetto dell'attività conoscitiva da svolgere è incentrato sul sistema delle fonti nel suo concreto dispiegarsi nel contesto delle dinamiche politico-istituzionali attuali, con specifico riferimento alle problematiche connesse alle procedure di attuazione delle leggi e all'esercizio dei poteri normativi attribuiti al Governo nella pluralità e atipicità delle forme in cui esso concretamente si manifesta.

Al riguardo, ritiene, ove i colleghi concordino, che possa anche confermarsi quanto a suo tempo già deciso riguardo ai soggetti da audire ed alle relative modalità, salvo gli aggiornamenti conseguenti alle modifiche nella titolarità delle cariche nel frattempo intervenute.

Il Comitato potrebbe pertanto procedere alle audizioni informali del Presidente del Consiglio di Stato, del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di dirigenti apicali dei Ministeri, di professori e studiosi della materia sul complesso delle tematiche prima indicate.

Il Comitato potrebbe altresì procedere, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, all'audizione della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, Maria Elena Boschi, e, infine, della Ministra per i rapporti con il Parlamento, Anna Finocchiaro.

L'audizione della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Maria Elena Boschi, potrebbe vertere sull'istruttoria nell'esercizio dell'attività normativa del Governo, sulle modalità, tempi e strumenti di progettazione legislativa e sul ruolo della Presidenza del Consiglio nelle riunioni preparatorie del Consiglio dei ministri.

L'audizione della Ministra per i rapporti con il Parlamento, Anna Finocchiaro, potrebbe invece rappresentare l'atto conclusivo della attività conoscitiva ed avere dunque ad oggetto il complesso delle te-

matiche affrontate, anche allo scopo di tirare le fila di quanto emerso nei precedenti incontri.

Tali audizioni potrebbero aver luogo nei mesi di febbraio, marzo, aprile e maggio, in relazione alla disponibilità dei soggetti da audire. Il ciclo potrebbe avere inizio il prossimo 8 febbraio p.v., con l'audizione informale del Professor Cecchetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare.

Ove il Comitato concordi, provvederà a sottoporre alla Presidente della Camera le iniziative sopra prospettate.

Invita infine i colleghi a far pervenire eventuali indicazioni circa studiosi o esperti nelle tematiche oggetto dell'attività conoscitiva da espletare.

Il Comitato concorda.

La seduta termina alle 9.55.