

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 23 ottobre 2008, n. 162, recante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997. C. 1936 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VIII e IX) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni, raccomandazione e opinione dissenziente*) 3

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

Mercoledì 26 novembre 2008. –Presidenza del presidente Franco STRADELLA.

La seduta comincia alle 14.10.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, recante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997.

C. 1936 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite VIII e IX).

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

Antonino LO PRESTI, *relatore*, nel sottoporre al Comitato la propria proposta di parere, evidenzia come il Senato abbia inserito nel provvedimento numerose disposizioni che ne hanno accentuato i pro-

fili di eterogeneità peraltro già rilevabili con riferimento al nucleo originario del decreto-legge. Di tale aspetto viene ovviamente dato conto nella parte premessiva della sua proposta, come è avvenuto in circostanze analoghe, così come viene formulata, in termini di raccomandazione, l'esigenza di rimuovere l'intreccio tra alcune disposizioni recate nel provvedimento in esame e quella contenuta nel precedente decreto n. 154, già esaminato dal Comitato per la legislazione.

Procede dunque ad illustrare la seguente proposta di parere:

«Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1936 e rilevato che:

il provvedimento reca un contenuto eterogeneo, il cui nucleo originario incide sull'ampio spettro di materie esplicitate nel titolo, e che al Senato si è arricchito di ulteriori disposizioni, afferenti sia a settori disciplinari già oggetto di intervento (in particolare, il settore agro-alimentare, di cui ai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'articolo 2), sia parzialmente nuovi, in quanto riferiti all'uso di risorse dell'ANAS (articolo 1-bis); agli arbitrati (articolo

1-ter); al codice della strada (articolo 2-bis); al settore del trasporto su ferro e su gomma (articoli 2-ter, 2-quater e 2-quinquies); alle imprese in amministrazione straordinaria (articolo 3-bis); alle forniture di energia elettrica (articolo 3-ter);

esso interviene, agli articoli 1 e 3, ad incrementare la dotazione di un fondo già disciplinato dall'articolo 6 del recente decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera (C. 1891), in relazione al quale il Comitato per la legislazione, nel proprio parere del 20 novembre 2008, ha manifestato, in termini di raccomandazione, l'esigenza 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, ... di due previsioni volte ad incrementare la dotazione del fondo di cui al citato articolo 6 »

mentre nel settore degli appalti (all'articolo 1), ed in materia di assunzioni da parte delle amministrazioni pubbliche (all'articolo 2, comma 2-bis), il provvedimento in esame dispone deroghe alla normativa vigente, in altri casi detta nuove discipline senza collocarle nel contesto normativo di riferimento (articolo 1-ter; articolo 2, commi 2-bis e 2-ter e articolo 3); peraltro, l'articolo 1, comma 10-bis, reca una modifica non testuale al codice dei contratti pubblici, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un «codice» riferito ad un determinato settore disciplinare;

esso modifica, sia testualmente che in modo implicito, disposizioni di recente approvazione (ad esempio, gli articoli 2, 2-ter e 2-quinquies recano modifiche testuali al decreto-legge n. 112 del 2008; l'articolo 1-ter proroga –in maniera non testuale –al 30 marzo 2009 un termine in materia di arbitrati, già prorogato al 31 dicembre 2008 dall'articolo 4-bis, comma 12 del decreto-legge n. 97 del 2008); inol-

tre, l'articolo 2-ter espunge dall'elenco delle disposizioni abrogate a norma dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 (di cui all'allegato A), la legge 3 febbraio 1965, n. 14, che quindi viene sottratta all'effetto abrogativo previsto dal citato articolo 24 a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto n. 112 (e dunque dal 22 dicembre 2008); tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituiscono una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

esso reca, all'articolo 3-ter, una norma di interpretazione autentica dell'articolo 20, comma 4, secondo periodo, della legge n. 9 del 1991, in materia di forniture elettriche;

il testo presenta articoli la cui rubrica è formulata in termini non puntuali: ad esempio, la rubrica dell'articolo 1-bis si riferisce genericamente ad «esigenze indifferibili» senza specificare l'argomento trattato; quella dell'articolo 3 richiama «interventi in materia di protezione civile» con un'espressione più limitata rispetto a quella adottata nel titolo che invece cita i finanziamenti delle opere per il G8 e le misure dettate per le regioni Marche ed Umbria; infine, la rubrica dell'articolo 3-ter si riferisce alla mera natura di disposizione di interpretazione autentica senza indicarne sommariamente l'oggetto di intervento; peraltro, il contenuto dell'articolo 3 viene indicato nel titolo con esclusivo riferimento agli adempimenti *tributari* per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997, e non anche a quelli *contributivi*, invece correttamente richiamati nel preambolo del decreto;

il provvedimento reca, all'articolo 2, comma 1, la previsione di «apposite misure di natura patrimoniale e finanziaria» atte a fronteggiare la grave crisi dei settori dell'agricoltura, della pesca professionale e dell'autotrasporto, conseguente all'aumento dei prezzi dei prodotti petro-

liferi che appare formulata in termini generici, anche se nella relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) si chiarisce come l'indeterminatezza degli strumenti di contrasto alle sopra indicate situazioni di crisi sia legata all'esigenza di inquadrare le misure concretamente adottabili «nell'ambito della disciplina europea, con particolare riferimento al recente regolamento (CE) n. 800/2008, della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune »;

esso è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), redatta in base al nuovo modello allegato alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 settembre 2008, mentre 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:

all'articolo 1, comma 10-*bis* – che incide sull'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici) nei confronti degli «enti trasformati in associazione o fondazione» modificando in modo non testuale gli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico di cui all'allegato III del medesimo codice – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

analogamente, all'articolo 2, comma 2-*ter* – che affida al ministro competente la determinazione dei criteri per la fissazione dell'importo del contributo di ammissione ai consorzi di tutela delle singole produzioni DOP e IGP – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare

la disposizione come novella all'articolo 53 della legge comunitaria 1995-1997 (legge n. 128 del 1998), che istituisce i suddetti elenchi DOP e IGP.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

rinviano a quanto detto in premessa, con riferimento alle due disposizioni –recate, rispettivamente, all'articolo 1, comma 11, secondo periodo, ed all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo –che intervengono a destinare risorse aggiuntive al fondo già disciplinato dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, attualmente all'esame della Camera (C. 1891), abbia cura il legislatore di evitare – e ove esistente rimuovere – l'intreccio tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento ».

Roberto ZACCARIA richiama i contenuti del proprio intervento svolto nella seduta dello scorso 20 novembre, dedicata all'esame del decreto-legge n. 154. In quell'occasione aveva rilevato aspetti patologici del provvedimento così gravi da indurlo ad assumere una posizione fortemente critica, posizione alla quale si è mosso anche considerando l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, nonché le modalità con cui avviene il concreto esercizio di tale potere da parte dell'Esecutivo, con particolare riguardo all'ampiezza ed alla complessità degli ambiti di intervento. Aveva pertanto richiesto di avvalersi ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, del Regolamento, della facoltà di esprimere la propria opinione dissenziente.

In coerenza con quanto espresso in quella sede, ritiene di dover avanzare la medesima istanza anche in riferimento al decreto-legge in esame, i cui profili di criticità appaiono ancora più marcati rispetto a quello esaminato nella precedente seduta. Questo non significa certo l'intendimento di fare sistematico uso di tale

strumento regolamentare, dal momento che risulta difficile ipotizzare che si susseguano testi normativi altrettanto contrastanti con quei parametri di corretta normazione, in base ai quali il Comitato formula i propri giudizi.

La sua opinione dissenziente si concentra, in particolare, sulla eterogeneità che contraddistingue il provvedimento nel testo trasmesso dal Senato, che finisce per avvicinarlo a quella tipologia già nota di decreti legge fisiologicamente disomogenei, quali ad esempi i cosiddetti provvedimenti mille proroghe. Deve comunque dare atto al relatore di aver fatto menzione di tale elemento nel proprio parere, secondo la consuetudine del Comitato che riserva la parte dispositiva del parere ai rilievi puntuali sulle singole disposizioni del testo. Tuttavia, a suo avviso, occorre rilevare come l'inserimento di disposizioni tra loro del tutto slegate in un unico provvedimento determina un sostanziale snaturamento dello stesso strumento normativo.

Ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, esprime dunque la propria opinione dissenziente riguardo al modo in cui nel parere si dà conto della mancata osservanza nel provvedimento delle regole sulla specificità ed omogeneità dei decreti-legge, dal momento che il provvedimento stesso risulta caratterizzato da una fortissima eterogeneità soprattutto a seguito delle modifiche apportate dal Senato. L'ampliamento del contenuto — passato da 4 a 12 articoli — ha reso, peraltro, poco funzionale alla piena comprensione del testo la stessa relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) riferita al testo originario, che risulta invece privo della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). A ciò si aggiunga che esso va ad incidere su provvedimenti di recentissima approvazione, nonché su un altro decreto-legge ancora in corso di conversione e reca norme di natura procedurale ed ordinamentale. Alla luce di queste caratteristiche risulta evidente la mancata conformità del provvedimento ai caratteri ed ai limiti dei decreti-legge come stabiliti dalla legge n. 400 del 1988.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, ricorda di aver già avuto occasione di rilevare le inevitabili difficoltà per un organo quale il Comitato per la legislazione, di esercitare pienamente la propria funzione di controllo sulla qualità dei testi dei decreti-legge — ed in particolare sulla loro omogeneità — trasmessi dal Senato. Si assiste, infatti, ad una asimmetria nello svolgimento del procedimento di conversione nelle due Camere, derivante essenzialmente dalla nota differenza del regime di ammissibilità degli emendamenti, che opera in modo molto meno rigido al Senato. In quest'ottica occorre dunque riflettere sul ruolo del Comitato nel quadro di una più ampia esigenza di uniformare le regole procedurali seguite nei due rami del Parlamento, proprio al fine di evitare che l'organo debba trovarsi nella condizione di intervenire in modo censorio sull'operato del Senato.

Lino DUILIO manifesta la propria preoccupazione sulle modalità con cui si è sviluppata la decretazione di urgenza in questi primi mesi di legislatura, cui si è inevitabilmente accompagnata una contrazione delle possibilità per i singoli parlamentari di incidere sulla produzione normativa e dello stesso Comitato per la legislazione di perseguire in modo incisivo la propria missione di miglioramento della qualità dei testi.

Concorda, pertanto, sull'esigenza di sviluppare una riflessione complessiva sul ruolo dell'organo, anche nel quadro di modifiche regolamentari che potrebbero interessare entrambe le Camere e, eventualmente, condurre all'istituzione di un analogo organismo anche presso il Senato. Con specifico riferimento alla Camera dei deputati, non va comunque abbandonata l'ipotesi di rafforzare la coerenza delle indicazioni contenute nei pareri espressi ovvero le forme di coinvolgimento dell'organo nel corso dell'esame dei provvedimenti in Commissione o in Assemblea.

Franco STRADELLA, *presidente*, ribadisce che il compito istituzionale del Comitato è quello di esaminare i provvedi-

menti nel testo che viene ad esso trasmesso dalla Presidenza della Camera, e che, dunque, le valutazioni del Comitato vanno eventualmente riferite anche alle parti del testo inserite al Senato, secondo quanto affermato nella lettera del 20 marzo 1998 del Presidente della Camera al presidente *pro tempore* del Comitato.

Naturalmente, non può non considerarsi il dato politico secondo cui, in seconda lettura, i rilievi del Comitato non riescono ad avere la medesima incidenza di quelli riferiti a provvedimenti presentati in prima battuta alla Camera, in considerazione delle ripercussioni sui tempi di conversione che deriverebbero da una nuova trasmissione dei decreti al Senato.

Rileva, conclusivamente, come la posizione dell'onorevole Zaccaria, della quale sarà dato espressamente conto nella trasmissione del parere alle Commissioni di merito, non introduca ulteriori questioni problematiche omesse nella proposta di parere formulata dal relatore, ma costituisca essenzialmente una forma di accen- tuazione, in termini piùcritici, di elementi già tutti segnalati nella proposta medesima, come precedentemente illustrata.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.35.