

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Comitato per la legislazione

Resoconto di mercoledì 13 aprile 2011

Il Comitato per la legislazione, esaminato l'Atto n. 328, recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali e ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, proveniente dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

lo schema di decreto legislativo reca un contenuto omogeneo, recando disposizioni volte a disciplinare la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali finalizzati alla promozione dello sviluppo economico e alla coesione sociale e territoriale nonché alla rimozione degli squilibri economici e sociali, individuando strumenti procedurali per l'attuazione delle predette politiche e definendo regole di programmazione in materia di interventi speciali;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

esso non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in parte oggetto di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra, segnatamente, all'articolo 4, comma 1, che, nel modificare la denominazione e le finalità del Fondo per le aree sottosviluppate di cui all'articolo 61 della legge n. 289 del 2002, non procede ad una contestuale novella della disposizione in questione; all'articolo 5, commi 1 e 2, che, nell'assegnare nuovi compiti alla «*legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che prevede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione*» e alla «*legge annuale di stabilità*», non incide sulle disposizioni recate dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, come peraltro modificata da una legge di recente approvazione (legge 7 aprile 2011, n. 39); all'articolo 6, comma 5, che - laddove dispone che l'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo «*è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica*» del Ministero dello sviluppo economico, «*che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, anche mediante forme di cooperazione con le amministrazioni statali, centrali e periferiche, e in raccordo con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle Regioni*» - non appare coordinato con le disposizioni dettate dall'articolo 7 del decreto-legge n. 78 del 2010 che, da un lato, già prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato si avvalgano «*del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico*», ma, dall'altro, mantiene «*le funzioni di controllo e monitoraggio*» in capo alla Ragioneria generale dello Stato;

lo schema di decreto legislativo, inoltre, non effettua un adeguato coordinamento con disposizioni di recente approvazione; circostanza questa che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; ciò si riscontra, in particolare, all'articolo 5, comma 3, che, nel fare riferimento agli «*impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma*» e ai «*documenti relativi alla Decisione di finanza pubblica*», non risulta coordinato con le previsioni della legge 7 aprile 2011, n. 39, recante Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, la quale, all'articolo 2, tra gli strumenti di programmazione di bilancio, ha introdotto il Documento di Economia e Finanza (DEF), che sostituisce la Decisione di finanza pubblica ed incorpora i contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma;

il provvedimento, all'articolo 6, comma 3, primo periodo - laddove dispone che la progettazione,

l'approvazione e la realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo siano disciplinate dalle norme del codice dei contratti pubblici in materia di lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi (parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo n. 163 del 2006) «*in quanto applicabili*» - contiene, da un lato, un richiamo normativo impreciso e, dall'altro, utilizza una locuzione che sembrerebbe costituire un'autorizzazione implicita alla deroga della normativa vigente di carattere generico e non prevista dalla legge di delega; esso, all'articolo 7, comma 1, primo periodo - che dispone che «*restano ferme le disposizioni vigenti che disciplinano i contributi speciali e gli interventi diretti dello Stato riconducibili all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che perseguono finalità diverse da quelle indicate all'articolo 1*» - contiene una norma meramente ricognitiva dell'ordinamento vigente e quindi priva di una propria portata innovativa;

sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute dalla legge di delega:

lo schema di decreto legislativo, all'articolo 2, contiene talune previsioni la cui portata applicativa sembrerebbe discostarsi da quanto disposto dalle norme di delega; tale fenomeno si riscontra, segnatamente: all'alinea, laddove dispone che «*le finalità di cui all'articolo 1*» sono «*perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali*», discostandosi da quanto previsto dall'articolo 16 della legge di delega che si riferisce «*ai contributi speciali dal bilancio dello Stato*», ai «*finanziamenti dell'Unione europea*» ed ai «*cofinanziamenti nazionali*», indicando i suddetti mezzi di finanziamento come esclusivi rispetto ad eventuali altre fonti di finanziamento; alla lettera a), pur riproducendo il principio di delega introdotto dall'articolo 16, comma 1, lettera c) della legge di delega, recante peraltro norma di valenza programmatica, se ne discosta laddove omette il riferimento alla «*collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale*»; infine, alla lettera d) - laddove prevede, per l'utilizzo delle risorse aggiuntive derivanti dalle fonti di finanziamento comunitarie e nazionali (di cofinanziamento e regionali), il «*condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti e, ove appropriato, la previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori*» - sembra attenersi a criteri direttivi ulteriori rispetto a quelli contenuti all'articolo 16 della legge n. 42 del 2009; esso, al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 7 - in connessione con quanto recato dal preambolo, che definisce il provvedimento all'esame come «*un primo decreto legislativo*» - demanda ad uno più decreti legislativi adottati ai sensi della legge n. 42 del 2009, qualificati come «*integrativi*», l'introduzione di «*ulteriori disposizioni attuative dell'articolo 16 della citata legge con riferimento ai predetti contributi e interventi*»; a tale proposito, anche alla luce di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 206 del 2001 - che ha individuato precisi limiti all'esercizio della potestà legislativa di tipo integrativo e correttivo, disponendo, in particolare, che essa possa intervenire solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi già imposti per la delega «*principale*» e che agisca «*solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale"*» - appare incongruo il ricorso allo strumento del decreto legislativo correttivo, dovendosi invece demandare più correttamente la disciplina, come peraltro consentito dalla legge di delega (la quale prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi), ad un «*distinto decreto legislativo*», da emanare nel termine di esercizio previsto per la delega principale;

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno del testo:

lo schema di decreto legislativo adotta talune espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo; ad esempio, all'articolo 2, comma 1, lettera d), laddove fa riferimento a «*riserve premiali e meccanismi sanzionatori*», non appare chiaro a quali soggetti

tali misure siano rivolte e, nella parte in cui fa riferimento al «rispetto dei criteri di concentrazione territoriale e finanziaria», non appare chiara la portata applicativa della disposizione in questione; all'articolo 3, comma 2 - laddove dispone che il Ministro delegato adotti gli «atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri» - non appare chiaro quale sia la natura degli atti in questione né quali siano i soggetti destinatari dei medesimi; analogamente, all'articolo 3, comma 3 - laddove si prevede l'adozione di «opportune misure di accelerazione degli interventi» - non appare chiaro a quale tipologia di atti siano ascrivibili le misure medesime; all'articolo 5, comma 2, laddove si prevede che «Trascorso il primo triennio del periodo di riferimento, si può procedere alla riprogrammazione del Fondo solo previa intesa in sede di Conferenza Unificata», non appare chiaro quale sia il soggetto incaricato di dare avvio al processo indicato e quali siano gli effetti che un'eventuale mancata intesa potrebbe produrre; all'articolo 6, comma 5, laddove si fa riferimento al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, sembrerebbe opportuno precisare che tale Dipartimento fa capo al Ministero dello sviluppo economico;

lo schema di decreto all'articolo 5, commi 3 e 4, laddove prevede che il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale attivi *procedure di intesa* con altri Ministri, prodromiche all'adozione di atti, introduce uno strumento di cui andrebbe valutata la portata applicativa, tenuto conto che, nell'ambito di rapporti intraorganici, come quelli in questione, appare più adeguato lo strumento del concerto; all'articolo 6, comma 1, laddove si prevede che il Ministro delegato per la politica di coesione economica, «*d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti un contratto istituzionale di sviluppo*», non appare chiaro quali possano essere le conseguenze della mancata intesa, né secondo quali modalità la stessa debba essere formalizzata;

infine, lo schema di decreto legislativo non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008; circostanza questa che appare particolarmente deplorabile nel caso in questione, trattandosi di uno schema di decreto legislativo per il quale i tempi di istruttoria avrebbero potuto consentire ragionevolmente l'assolvimento di tale obbligo;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

all'articolo 5, commi 1 e 2 - laddove assegna nuovi compiti alla «*legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che prevede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione*» e alla «*legge annuale di stabilità*» - la disposizione in questione sia riformulata in termini di novella alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, come peraltro modificata a seguito dell'approvazione della legge 7 aprile 2011, n. 39;

all'articolo 5, comma 3 - laddove fa riferimento agli «*impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma*» e ai «*documenti relativi alla Decisione di finanza pubblica*» - la disposizione in questione sia coordinata con quanto previsto dall'articolo 2 della legge 7 aprile 2011, n. 39, prima citata, che ha introdotto il Documento di Economia e Finanza (DEF), che sostituisce la Decisione di finanza pubblica ed incorpora i contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma; all'articolo 7, comma 1, primo periodo - laddove rinvia a ulteriori decreti legislativi qualificati come «*integrativi*» l'introduzione di «*ulteriori disposizioni attuative dell'articolo 16 della*» legge n. 42 del 2009, «*con riferimento ai predetti contributi e interventi*» - anche alla luce di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 206 del 2001 richiamata in premessa, sia demandata la

disciplina, come peraltro consentito dalla legge di delega, ad un «*distinto decreto legislativo*», da emanare nel termine di esercizio previsto per la delega principale.

Il Comitato osserva altresì:

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

per quanto detto in premessa in ordine al profilo dei rapporti tra lo schema di decreto legislativo e la relativa legge di delega:

a) all'articolo 2, alinea - laddove dispone che «*le finalità di cui all'articolo 1*» siano «*perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali*» - si valuti la congruità dell'anzidetta disposizione con quanto previsto dall'articolo 16 della legge di delega che si riferisce «*ai contributi speciali dal bilancio dello Stato*», ai «*finanziamenti dell'Unione europea*» ed ai «*cofinanziamenti nazionali*», indicando i suddetti mezzi di finanziamento come esclusivi rispetto ad eventuali altre fonti di finanziamento;

b) al medesimo articolo 2, lettera a), dovrebbe valutarsi la congruità della disposizione in questione in relazione al principio di delega introdotto dall'articolo 16, comma 1, lettera c) della legge n. 42 del 2009, da cui si discosta laddove omette il riferimento alla «*collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale*»;

c) al medesimo articolo 2, lettera d) - laddove prevede, per l'utilizzo delle risorse aggiuntive derivanti dalle fonti di finanziamento comunitarie e nazionali (di cofinanziamento e regionali), il «*condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti e, ove appropriato, la previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori*» - si valuti la congruità dell'anzidetta disposizione con quanto previsto dall'articolo 16 della legge di delega, sembrando essa attenersi a criteri direttivi ulteriori;

all'articolo 4, comma 1 - che modifica la denominazione e le finalità del Fondo per le aree sottosviluppate di cui all'articolo 61 della legge n. 289 del 2002 - dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella alla disposizione in questione;

all'articolo 6, comma 5 - laddove dispone che l'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo «*è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica*» del Ministero dello sviluppo economico, «*che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, anche mediante forme di cooperazione con le amministrazioni statali, centrali e periferiche, e in raccordo con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle Regioni*» - dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in questione al fine di coordinarla con quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legge n. 78 del 2010 che, da un lato già prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato si avvalgano «*del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico*», ma, dall'altro, mantiene «*le funzioni di controllo e monitoraggio*» in capo alla Ragioneria generale dello Stato;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 5, commi 3 e 4 - laddove prevede che il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale attivi procedure di intesa con altri Ministri, prodromiche all'adozione di atti - si valuti l'opportunità di sostituire lo strumento dell'intesa con quello del concerto;

all'articolo 6, comma 1 - laddove si prevede che il Ministro delegato per la politica di coesione economica, «*d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti un contratto istituzionale di*

sviluppo» - dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare quali siano le conseguenze della mancata intesa e secondo quali modalità la stessa debba essere formalizzata.