

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Quinto turno di Presidenza
Presidente On. Carolina LUSSANA

(26 settembre 2011 – 25 luglio 2012)

INDICE

| | |
|--|-----|
| PREMESSA | 1 |
| I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI | 3 |
| ▪ 1.1. <i>Il Rapporto sulla legislazione</i> | 3 |
| ▪ 1.2. <i>Gli Appunti del Comitato</i> | 3 |
| ▪ 1.3. <i>Il sito internet</i> | 4 |
| II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO | 5 |
| III. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA | 9 |
| IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO | 15 |
| ▪ 4.1. <i>La struttura dei pareri</i> | 15 |
| ▪ 4.2. <i>I parametri utilizzati nei pareri</i> | 19 |
| ▪ 4.3. <i>Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)</i> | 21 |
| ▪ 4.4. <i>Richiami alla circolare ed ulteriori profili di formulazione tecnica dei testi normativi</i> | 24 |
| ▪ 4.5. <i>Richiami alla legge n. 400 del 1988</i> | 42 |
| ▪ 4.6. <i>Ulteriori profili della legislazione delegata</i> | 63 |
| ▪ 4.7. <i>Omogeneità/eterogeneità del contenuto</i> | 77 |
| ▪ 4.8. <i>Richiami alla legge n. 212 del 2000</i> | 85 |
| ▪ 4.9. <i>Ulteriori profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale</i> | 87 |
| ▪ 4.10. <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale</i> | 88 |
| V. IL SEGUITO DEI PARERI | 89 |
| ▪ 5.1. <i>L'attività emendativa</i> | 89 |
| ▪ 5.2. <i>La presentazione di ordini del giorno</i> | 91 |
| VI. GRAFICI | 99 |
| VII. CONCLUSIONI | 113 |

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il quinto turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura, che ha coinciso con gli ultimi mesi del Governo Berlusconi ed i primi otto mesi del Governo Monti. Si è trattato di una fase molto intensa dal punto di vista politico-istituzionale, anche e soprattutto in conseguenza del perdurare e dell'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale.

Il rapporto costituisce l'occasione per una riflessione che, a partire dall'attività consultiva del Comitato, cerca di mettere a fuoco i cambiamenti intervenuti nel nostro sistema normativo, anche sulla spinta della situazione di crisi, delle quotidiane pressioni dei mercati e del ruolo giocato dall'Unione europea.

Esso fa seguito ai rapporti sui precedenti turni di presidenza e si affianca agli approfondimenti compiuti nel corso della legislatura, attraverso i quali il Comitato per la legislazione ed i suoi membri hanno cercato una chiave di lettura del sistema delle fonti e del ruolo del Parlamento in un sistema in grande evoluzione.

A questo fine, si discosta dalla impostazione dei rapporti immediatamente precedenti, rimandando, per i dettagli sull'attività consultiva svolta, al CD allegato, che raccoglie delle schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

1.1. Il Rapporto sulla legislazione

Fin da quando è nato, nel 1998, il Comitato per la legislazione ha promosso la redazione annuale di un rapporto sullo stato della legislazione che, anno per anno, fotografa lo svolgimento delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo. Nel corso del quinto turno di presidenza è stata presentata a Perugia, il 4 novembre 2011, la tredicesima edizione del rapporto, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui ha partecipato, in rappresentanza del Comitato, la vice presidente Doris Lo Moro.

1.2. Gli Appunti del Comitato

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, che, dal 2004, persegue l'obiettivo di saldare l'attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. I due fascicoli (rispettivamente aggiornati al 15 gennaio e al 15 maggio 2012) sono composti da due parti: la prima dà conto, in forma sintetica, della produzione normativa realizzata nel corso della legislatura; la seconda consiste in un *focus*, volto ad approfondire, di volta in volta, un aspetto della produzione normativa. Il *focus* di gennaio 2012, attraverso una mappatura dei provvedimenti sui quali il Comitato per la legislazione ha espresso il proprio parere nel corso del 2011,

dà conto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ivi previsti e delle relative procedure, dei rilievi del Comitato nonché della loro attuazione. Il *focus* di maggio 2012 riguarda le modifiche apportate ai decreti-legge in fase di conversione.

Entrambi i fascicoli affrontano argomenti che saranno ripresi in questo rapporto.

1.3. Il sito internet

I contenuti delle pagine dedicate al Comitato nel sito della Camera sono oggetto di costante aggiornamento. Sul sito sono disponibili, per ciascuna legislatura, la composizione del Comitato, l'ordine del giorno, i resoconti sommari delle sedute, i resoconti stenografici delle audizioni, i testi integrali dei Rapporti sulla legislazione, i rapporti sull'attività svolta dal Comitato, gli atti delle iniziative promosse e, tramite un *link* alle pagine dell'Osservatorio sulla legislazione, i materiali di documentazione e gli "Appunti del Comitato".

II.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

- Nel quinto turno di presidenza il Comitato si è riunito **26** volte, esprimendo **34** pareri su **32** provvedimenti normativi.
- L'attività del Comitato ha riguardato **31** provvedimenti rimessi al suo esame di ufficio (su due dei quali è stato espresso il parere sia in prima sia in seconda lettura):
 - ◆ **23** disegni di legge di conversione di decreti-legge (ai sensi dell'[articolo 96-bis, comma 1 del Regolamento della Camera](#)): in due casi il Comitato ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura;
 - ◆ **3** disegni di legge governativi contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#)): si tratta dei due disegni di legge comunitaria per il 2011 ed il 2012 e del disegno di legge C. 5256, recante la riforma del mercato del lavoro;
 - ◆ **5** testi unificati di proposte di legge di iniziativa parlamentare, sottoposti all'esame del Comitato ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#) del Regolamento: **T.U. 3696** ed abb. (interventi a sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria giovanile e femminile); **T.U. 2618** ed abb. (sostegno alla maternità); **T.U. 4826** ed abb. (riduzione dei contributi in favore dei partiti politici); **T.U. 2715** ed abb. (enti di previdenza e assistenza); **T.U. 4662** ed abb. (codice della strada). Quest'ultimo nasce dalla

confluenza di ben 51 proposte di legge di iniziativa parlamentare

- Il Comitato ha anche espresso 1 parere ai sensi dell'[articolo 96-ter](#), comma 3 del regolamento (ovvero su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione Affari sociali) sullo schema di decreto legislativo n. 424, riguardante il riordino della Croce Rossa Italiana.

| <i>Tipologia pareri</i> | <i>Numero</i> | <i>%</i> | <i>Tipologia provvedimenti</i> |
|---|---------------|---------------|--|
| <i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, c. 1</i> | 25 | 73,6% | 23 disegni di legge di conversione |
| <i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, c. 6-bis</i> | 8 | 23,5 % | 2 disegni di legge comunitaria; 1 altro disegno di legge governativo; 5 testi unificati di proposte di legge di iniziativa parlamentare |
| <i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, c. 3</i> | 1 | 2,9% | 1 schema di decreto legislativo |

III.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA

Il Comitato, in questi dieci mesi, ha espresso – con una sola eccezione – pareri su provvedimenti trasmessigli d'ufficio, riguardanti in quasi tre quarti dei casi disegni di legge di conversione e in quasi un quarto progetti di legge recanti deleghe al Governo. Tra i progetti di legge delega, prevalgono quelli di iniziativa parlamentare, tutti nati dalla convergenza in un testo unificato di più proposte.

La decretazione d'urgenza sembra quindi rappresentare lo strumento principe dell'azione governativa in questo scorcio di legislatura, caratterizzato dal cambio di Governo e dal perdurare della crisi economico-finanziaria internazionale.

I provvedimenti d'urgenza emanati nel periodo di riferimento presentano alcuni profili salienti e possono dividersi – con qualche approssimazione – in due grandi categorie in base al loro contenuto: decreti-legge a carattere puntuale o settoriale; decreti-legge a forte valenza multisetoriale, finalizzati al contrasto della crisi economico-finanziaria ed al rilancio dell'economia. Tale contenuto, originariamente già complesso, è stato ulteriormente ampliato nel procedimento di conversione, che ha spesso contemplato la posizione della questione di fiducia in una o in entrambe le Camere.

Dei 23 decreti-legge emanati nel periodo di riferimento, 12 contengono un numero di commi superiore a 20 e 11 un numero di commi inferiore.

La metà dei decreti-legge di maggiori dimensioni, tutti correlati alla situazione di crisi economica-finanziaria,

presenta, già nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, un numero di commi superiore a 100 (i decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 83 del 2012 superano i 300 commi). I contenuti di tali decreti sono stati ulteriormente dilatati nel procedimento di conversione.

La tabella che segue presenta i decreti-legge sui quali il Comitato si è espresso nel periodo di riferimento, in ordine cronologico decrescente, mettendo in evidenza la dimensione iniziale e quella risultante dal procedimento di conversione, nonché l'eventuale posizione della questione di fiducia.

Le modifiche degli spazi legislativi della decretazione d'urgenza durante la presidenza Lussana

| Decreto-legge Numero | Data | Titolo | Testo originario | | Testo coordinato | | Legge di conversione | | Commi aggiunti durante l'esame | Incremento % commi D.L. |
|-------------------------|---------|--|------------------|-------|------------------|-------|----------------------|-------|--------------------------------|-------------------------|
| | | | Articoli | Commi | Articoli | Commi | Articoli | Commi | | |
| 89 | 28/6/12 | Proroga di termini in materia sanitaria | 2 | 4 | 2 | 5 | 1 | 2 | 1 | 25,0% |
| 87 | 27/6/12 | Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario | 12 | 58 | Decaduto * | | | | | |
| 83 | 22/6/12 | Misure urgenti per la crescita del Paese. | 70 | 337 | 106 | 522 | 1 | 2 | 185 | 54,9% |
| 79 | 20/6/12 | Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. | 7 | 22 | 15 | 41 | 1 | 3 | 19 | 86,4% |
| 73 | 6/6/12 | Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione. | 2 | 4 | 2 | 4 | 1 | 2 | 0 | 0,0% |
| 74 | 6/6/12 | Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012. | 21 | 98 | 26 | 123 | 1 | 2 | 25 | 25,5% |
| 67 | 30/5/12 | Disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero. | 2 | 4 | 2 | 7 | 1 | 2 | 3 | 75,0% |
| 63 | 18/5/12 | Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale | 7 | 29 | 10 | 41 | 1 | 2 | 12 | 41,4% |
| 58 | 15/5/12 | Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite, denominata United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS), di cui alla Risoluzione 2043 (2012), adottata dal Consiglio di Sicurezza delle | 3 | 5 | | | 1 | 2 | -5 | -100,0% |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----------|--|------------|--------------|------------|--------------|-----------|-----------|------------|-------------|
| 59 | 15/5/12 | Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile | 4 | 13 | 4 | 13 | 1 | 2 | 0 | 0,0% |
| 57 | 12/5/12 | Disposizioni urgenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese. | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 2 | 1 | 33,3% |
| 52 | 7/5/12 | Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica | 16 | 35 | 19 | 51 | 1 | 3 | 16 | 45,7% |
| 29 | 24/3/12 | Disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 | 2 | 3 | 2 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0,0% |
| 21 | 15/3/12 | Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. | 5 | 27 | 6 | 29 | 1 | 2 | 2 | 7,4% |
| 16 | 2/3/12 | Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento. | 14 | 120 | 22 | 262 | 1 | 2 | 142 | 118,3% |
| 15 | 27/2/12 | Disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012. | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 | 3 | -1 | -33,3% |
| 5 | 9/2/12 | Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. | 63 | 183 | 75 | 243 | 1 | 2 | 60 | 32,8% |
| 2 | 25/1/12 | Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale | 4 | 8 | 5 | 22 | 1 | 2 | 14 | 175,0% |
| 1 | 24/1/12 | Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. | 98 | 295 | 118 | 377 | 1 | 2 | 82 | 27,8% |
| 216 | 29/12/11 | Proroga di termini previsti da disposizioni legislative | 30 | 86 | 46 | 179 | 1 | 4 | 93 | 108,1% |
| 215 | 29/12/11 | Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi | 11 | 72 | 11 | 78 | 1 | 2 | 6 | 8,3% |
| 211 | 22/12/11 | Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. | 6 | 9 | 10 | 29 | 1 | 2 | 20 | 222,2% |
| 212 | 22/12/11 | Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile. | 17 | 53 | 5 | 6 | 1 | 2 | -47 | -88,7% |
| 201 | 6/12/11 | Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici | 50 | 418 | 58 | 514 | 1 | 2 | 96 | 23,0% |
| | | | 450 | 1.889 | 548 | 2.555 | 23 | 51 | 724 | 35,3 |

| |
|--|
| Su 3 ddl di conversione è stata posta la questione di fiducia presso la Camera |
| Su 7 ddl di conversione è stata posta la questione di fiducia sia presso la Camera che presso il Senato |
| Sul D.L. n. 216/2011 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso la Camera e nella lettura presso il Senato |
| Sul D.L. n. 16/2012 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso il Senato e nella lettura presso la Camera |
| * Il contenuto del D.L. n. 87, non convertito nei termini, è confluito nel testo del D.L. n. 95 |

Venendo agli aspetti qualitativi, mi auguro che le pagine che seguono mettano sufficientemente in luce le caratteristiche peculiari della legislazione – e soprattutto della decretazione d’urgenza – in questa fase storica, iniziata, forse, con il decreto-legge n. 70 del 2011 (sul semestre europeo), subito prima del periodo di riferimento del presente rapporto.

E’ una fase dove alcune caratteristiche già presenti nella pregressa legislazione sembrano acuirsi e permeare la massima parte dei provvedimenti approvati. Provo a riassumere i fenomeni che l’osservatorio privilegiato del Comitato consente di valutare in tutta la loro latitudine:

- ◆ una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni (fenomeno posto in luce dalla tabella che precede);

- ◆ una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l’ampiezza e l’articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;

- ◆ il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;

- ◆ una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento;

- ◆ come caso estremo di volatilità, si segnalano i frequenti casi nei quali decreti-legge in corso di conversione vengono modificati o comunque si intrecciano con altri decreti appena convertiti o anche essi all’esame parlamentare.

IV.

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

Il Comitato esprime pareri “*sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente*” (art. 16-bis, comma 4 del regolamento della Camera).

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

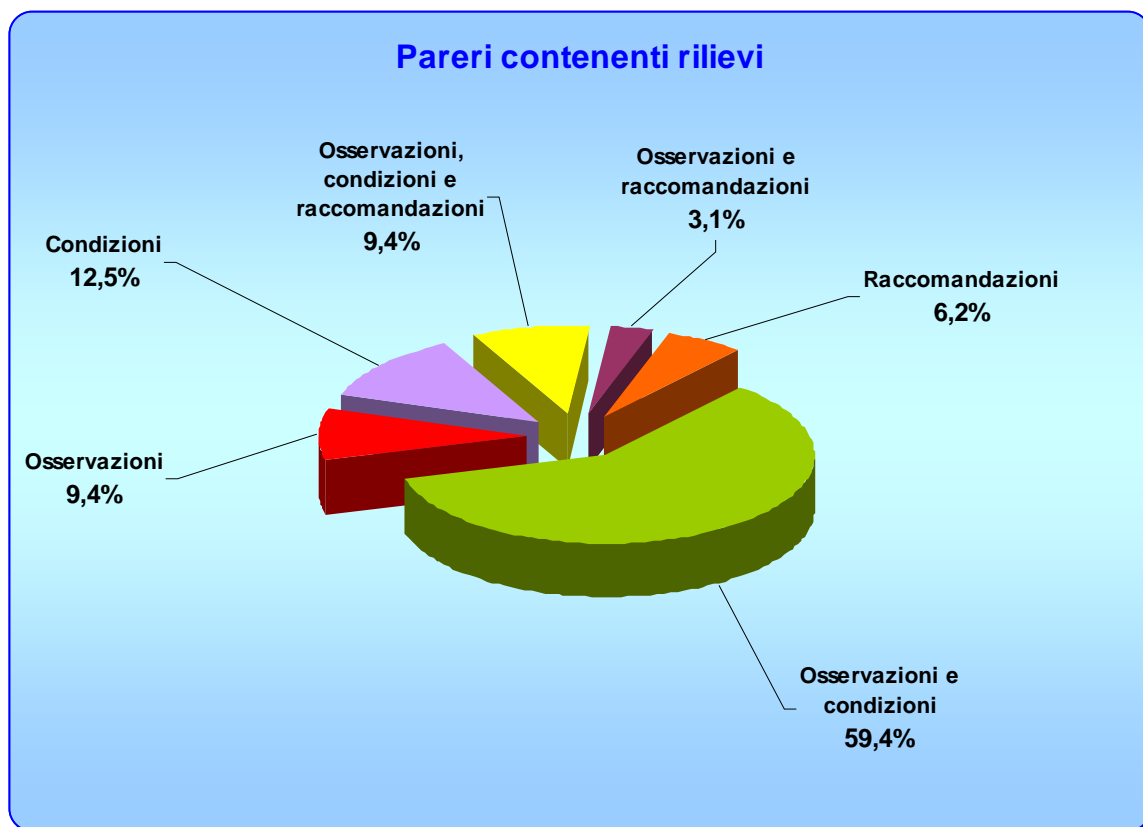
- ❖ una **PREMESSA** in cui vengono presi in considerazione la struttura e lo stato dell’*iter* del provvedimento, la presenza o meno dell’analisi tecnico-normativa e dell’analisi di impatto della regolamentazione, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;
- ❖ eventuali **OSSERVAZIONI** e **CONDIZIONI** distinte in base ai seguenti profili: l’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, la chiarezza e la proprietà della formulazione, l’omogeneità e i limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);
- ❖ eventuali **RACCOMANDAZIONI** al legislatore affinché utilizzi correttamente gli strumenti normativi a sua disposizione.

Sui **34** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **2** sono privi di rilievi. Si tratta dei pareri sul disegno di legge **C. 5049**, di conversione del decreto-legge 27 febbraio 2012, n. 15, recante disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012 e sul disegno di legge **C. 4940-B** (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo).

La struttura dei **32** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

| Pareri contenenti rilievi | | |
|--|---------------|--------------|
| Tipologia di rilievo | Pareri | |
| Osservazioni e condizioni | 19 | 59,4% |
| Osservazioni | 3 | 9,4% |
| Condizioni | 4 | 12,5% |
| Osservazioni, condizioni e raccomandazioni | 3 | 9,4% |
| Osservazioni e raccomandazioni | 1 | 3,1% |
| Raccomandazioni | 2 | 6,2% |

Complessivamente, i pareri contenenti condizioni sono ben 26 su 34; i pareri contenenti raccomandazioni sono 6.



I rilievi dei pareri sui singoli atti

| AC | Oss. | Cond. | Racc. | Tipologia Atto |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------------------|
| T.U. 3696 | SI | SI | NO | Testo unificato |
| 4623 | SI | SI | NO | Ddl comunitaria |
| 4829 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 16/424 | SI | SI | NO | Schema di decreto legislativo |
| 4864 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 4865 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 4909 | NO | SI | NO | Ddl conversione |
| 4933 | NO | SI | NO | Ddl conversione |
| 4940 | SI | SI | SI | Ddl conversione |
| 4865-B | SI | SI | SI | Ddl conversione |
| 4999 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 5025 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 5049 | NO | NO | NO | Ddl conversione |
| T.U. 2618 | SI | NO | NO | Testo unificato |
| 5052 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 4940-B | NO | NO | NO | Ddl conversione |
| 5109 | SI | SI | SI | Ddl conversione |
| 5178 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| T.U. 4826 | SI | SI | NO | Testo unificato |
| 5194 | NO | SI | NO | Ddl conversione |
| 4925 | SI | NO | NO | ddl comunitaria |
| 5203 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 5273 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 5263 | NO | SI | NO | Ddl conversione |
| 5287 | NO | NO | SI | Ddl conversione |
| 5256 | SI | SI | NO | Ddl Governo |
| 5322 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 5312 | SI | SI | NO | Ddl conversione |
| 5342 | SI | NO | NO | Ddl conversione |
| 5341 | NO | NO | SI | Ddl conversione |
| 5323 | SI | NO | SI | Ddl conversione |
| T.U. 4662 | SI | SI | NO | Testo unificato |
| T.U. 2715 | SI | SI | NO | Testo unificato |
| 5369 | SI | SI | NO | Ddl conversione |

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

Il Comitato, nell'esprimere i propri pareri, si basa, essenzialmente, sui seguenti atti:

- la ***legge 28 novembre 2005, n. 246*** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;
- la ***circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi***, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- la ***legge 23 agosto 1988, n. 400***, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- la ***legge 27 luglio 2000, n. 212***, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango

costituzionale, con specifico riguardo al rispetto delle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali. Sono **7** i pareri che richiamano la necessità di valutare le disposizioni oggetto del parere del Comitato alla luce delle previsioni costituzionali.

Un ruolo significativo è svolto anche dalle sentenze della Corte costituzionale. Nel periodo di riferimento del presente rapporto la Corte costituzionale ha emesso la sentenza n. 22 del 2012, subito ampiamente valorizzata ed utilizzata dal Comitato, in materia di omogeneità dei decreti-legge. Il Comitato ha richiamato, sul finire del turno di presidenza, anche la recentissima sentenza n. 249 del 2012, che contiene un interessante *obiter dictum* sulle autorizzazioni alla delegificazione contenute nei decreti-legge. Infine, molto utilizzata è anche la sentenza n. 116 del 2006, sulla “natura non regolamentare” dei decreti ministeriali.

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. Particolarmente significativi appaiono i rilevati relativi alla stratificazione normativa ed all'intreccio tra le fonti normative (come ad esempio decreti-legge che intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione ovvero su ambiti oggetto di delega o delegificazione), nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni.

4.3. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Dei **34** pareri resi dal Comitato **5** riguardano testi unificati di progetti di legge,¹ cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), e **2** sono riferiti a testi esaminati in seconda lettura, a seguito di modifiche introdotte dal Senato, per i quali solo nel testo originario si rileva la presenza o l'assenza di AIR e ATN².

Sui **27** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

2 (pari al **7,4%** del totale) risultano **corredati di AIR e di ATN**;

9 (pari al **33,3%** del totale) risultano **corredati della sola ATN**;

16 (pari al **59,2%** del totale) sono **privi sia di AIR sia di ATN**.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, che ne hanno dettato una nuova disciplina a livello governativo. L'obiettivo sotteso ai due interventi è quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. A questo fine il regolamento dispone che "le

¹ T.U. 3696; T.U. 2618; T.U. 4826; T.U. 4662; T.U. 2715.

² Trattasi degli **A.C. 4865-B** (Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative) e **A.C. 4940-B** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo).

proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9"; *la direttiva prevede che "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludano l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione"*.

La direttiva sull'analisi tecnico-normativa sostituisce la precedente direttiva, adottata nel 2000.

Il regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione dà attuazione all'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Le due analisi costituiscono gli strumenti per la valutazione ex ante, cui va aggiunta, quale strumento di valutazione ex post, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), oggetto del successivo regolamento di cui al DPCM 19 novembre 2009, n. 212.

Se AIR e VIR trovano i fondamenti della loro disciplina nell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), l'analisi tecnico-normativa non trova nessuna definizione a livello legislativo.

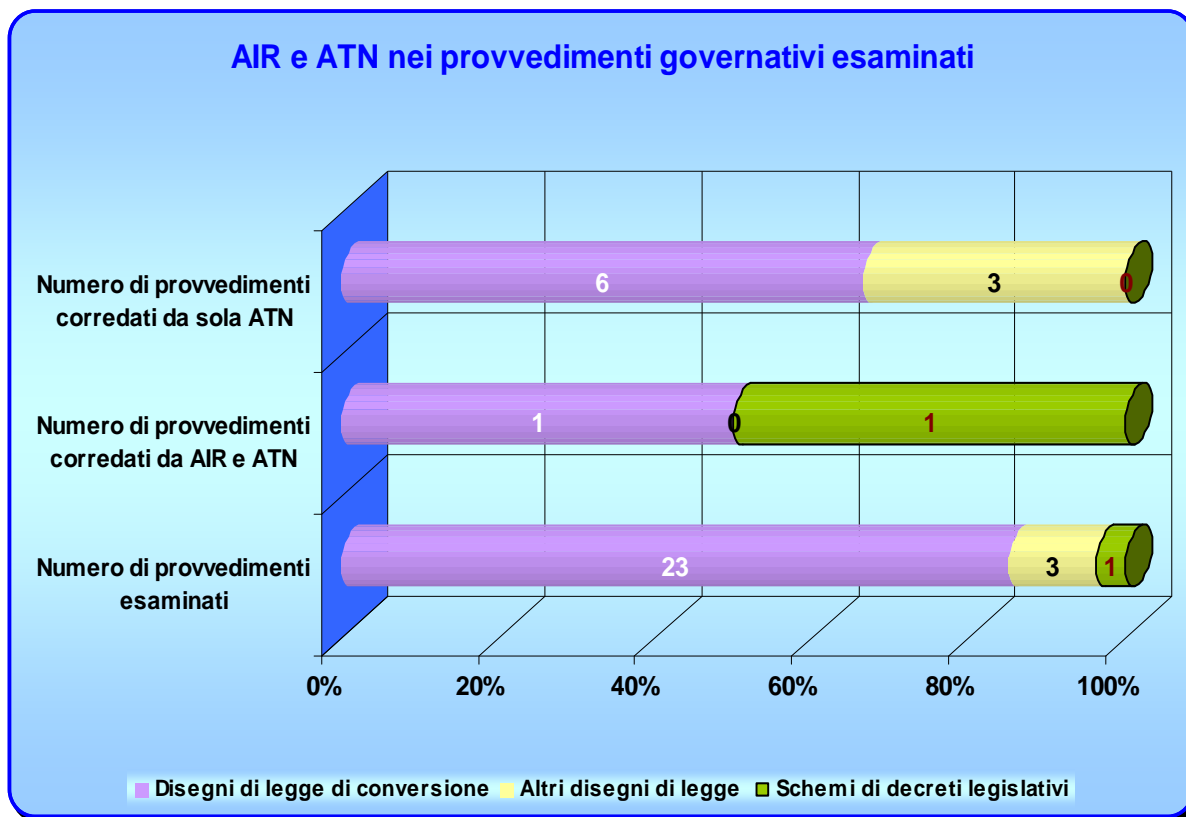
| Tipologia di provvedimenti governativi | Numero di provvedimenti esaminati | Numero di provvedimenti corredati da AIR e ATN | % | Numero di provvedimenti corredati da sola ATN | % |
|--|-----------------------------------|--|--------------|---|---------------|
| <i>Disegni di legge di conversione</i> | 23 | 1 | 4,34% | 6 | 26,09% |
| <i>Altri disegni di legge</i> | 3 | 0 | - | 3 | 100,00% |
| <i>Schemi di decreti legislativi</i> | 1 | 1 | 100,00% | 0 | 0,0% |
| TOTALE | 27 | 2 | 7,41% | 9 | 33,33% |

Nei **25** casi in cui l’AIR è assente:

◆ in **13** pareri si segnala che l’AIR è assente “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”;

◆ in **11** pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall’obbligo di redigere l’AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell’esenzione stessa nella relazione di accompagnamento. In un caso (A. C. **5052**, decreto-legge n. 21 del 2012, poteri speciali), l’esclusione viene motivata, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, in base all’evenienza che il provvedimento rientra tra gli «atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato»;

◆ in **1** parere (C. **5341**) la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica l’assenza dell’AIR in considerazione “dell’urgenza del provvedimento stesso”.



4.4. Richiami alla circolare ed ulteriori profili di formulazione tecnica dei testi normativi

Dei **34** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **31** contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare.

I singoli pareri, generalmente, richiamano la circolare in relazione a molteplici profili.

La tabella che segue dà conto di tali richiami e dei rilevi relativi alla stratificazione normativa ed alla modifica di norme di recente approvazione, all'intreccio con altri decreti-legge in corso di conversione nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni. Come accennato, questi tre ultimi profili non sono riconducibili alla circolare ma attengono comunque ad un ordinato modo di legiferare.

| <i>I richiami alla circolare e i profili ulteriori</i> | |
|---|-----------|
| Terminologia | 23 |
| Modifiche non testuali | 20 |
| Richiami generici o errati | 18 |
| Deroghe | 18 |
| Incidenza su fonti subordinate | 11 |
| Interpretazione autentica | 11 |
| Abrogazioni | 8 |
| Titolo e rubriche | 5 |
| Stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione | 15 |
| Intreccio con decreti-legge in corso di conversione | 5 |
| Regole e deroghe | 2 |

Dalla tabella emergono con evidenza talune problematiche strutturali della produzione legislativa, che appare:

- ◆ non sempre curata nella formulazione (ne sono spie la ricorrenza di questioni terminologiche ovvero di chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati), ovvero – aspetto connesso con le indicazioni della circolare – non sempre limitata ad un contenuto precettivo;

- ◆ sempre più rapidamente stratificata, anche attraverso modifiche non testuali a norme di recente o recentissima approvazione;

- ◆ condizionata da un alto numero di disposizioni derogatorie, che talora accompagnano perfino la definizione della disciplina generale, cui si deroga nel momento stesso in cui viene dettata;

- ◆ sempre più intrecciata con le fonti di rango subordinato, in forza di due fenomeni tra loro correlati: le modifiche a fonti secondarie apportate con fonti di rango primario; la previsione di provvedimenti non sempre facilmente riconducibili al sistema delle fonti per modificare atti legislativi (cosiddetta delegificazione spuria). Nel presente paragrafo ci si limita al primo aspetto; il secondo verrà trattato nei paragrafi relativi alla legge n. 400 del 1988 e al coordinamento con la normativa di rango costituzionale.

I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

| Atto camera oggetto del parere | Deroghe | Abrogazioni | Richiami generici o errati | Incidenza su fonti subordinate | Terminologia | Titolo e rubriche | Modifiche non testuali | Norme di interpretazione autentica |
|--------------------------------|---------|-------------|----------------------------|--------------------------------|--------------|-------------------|------------------------|------------------------------------|
| TU3696 e abb. | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | SI |
| 4623 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 4829 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI |
| 16/424 | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO |
| 4864 | SI | NO | SI | NO | NO | NO | SI | NO |
| 4865 | SI | NO | SI | SI | NO | NO | SI | NO |
| 4909 | SI | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO |
| 4933 | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO |
| 4940 | SI | SI | SI | SI | SI | NO | SI | SI |
| 4865-B | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | SI |
| 4999 | SI | NO | NO | SI | NO | NO | SI | SI |
| 5025 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI |
| 5049 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| T.U.2618 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 5052 | SI | SI | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 4940-B | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| 5109 | SI | SI | SI | SI | SI | NO | SI | SI |
| 5178 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO |
| T.U.4826 | NO | SI | SI | NO | NO | NO | NO | NO |
| 5194 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| 4925 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| 5203 | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | NO |
| 5273 | SI | NO | NO | SI | SI | NO | SI | SI |
| 5263 | SI | NO | SI | SI | SI | SI | NO | NO |
| 5287 | SI | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |

| | | | | | | | | |
|-----------|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 5256 | SI | NO | SI | NO | SI | SI | SI | SI |
| 5322 | NO | NO | NO | SI | SI | NO | SI | SI |
| 5312 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO |
| 5342 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | SI | NO |
| 5341 | NO | NO | NO | SI | SI | NO | SI | NO |
| 5323 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | NO |
| T.U. 4662 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO |
| T.U. 2715 | NO | NO | SI | NO | SI | NO | SI | SI |
| 5369 | SI | SI | SI | NO | NO | NO | SI | NO |

Segnalazioni ulteriori nei pareri sui singoli atti

| Atto camera oggetto del parere | Stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione | Intreccio con decreti-legge in corso di conversione | Efficacia di disposizioni abrogate | Disposizioni con efficacia retroattiva |
|--------------------------------------|--|--|--|--|
| TU 3696 e abb. | SI | NO | NO | NO |
| 4623 | NO | NO | NO | NO |
| 4829 | SI | NO | SI | NO |
| 16/424 | NO | NO | NO | NO |
| 4864 | NO | NO | NO | SI |
| 4865 | NO | NO | NO | NO |
| 4909 | NO | NO | NO | SI |
| 4933 | SI | NO | NO | NO |
| 4940 | SI | SI | NO | NO |
| 4865-B | SI | NO | NO | SI |
| 4999 | SI | SI | NO | NO |
| 5025 | SI | SI | SI | NO |
| 5049 | NO | NO | NO | NO |
| T.U.2618 | NO | NO | NO | NO |

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

| | | | | |
|-----------|----|----|----|----|
| 5052 | NO | NO | NO | NO |
| 4940-B | NO | NO | NO | NO |
| 5109 | SI | NO | SI | SI |
| 5178 | SI | NO | NO | NO |
| T.U.4826 | NO | NO | NO | NO |
| 5194 | NO | NO | NO | NO |
| 4925 | NO | NO | NO | NO |
| 5203 | SI | NO | NO | NO |
| 5273 | SI | NO | NO | NO |
| 5263 | NO | NO | NO | NO |
| 5287 | NO | NO | NO | NO |
| 5256 | NO | NO | NO | SI |
| 5322 | SI | NO | NO | NO |
| 5312 | SI | SI | SI | SI |
| 5342 | NO | NO | NO | NO |
| 5341 | SI | NO | NO | NO |
| 5323 | NO | NO | NO | NO |
| T.U. 4662 | NO | NO | NO | NO |
| T.U. 2715 | NO | NO | NO | NO |
| 5369 | SI | SI | SI | NO |

Rimandando al CD allegato al presente rapporto la puntuale indicazione di tutti i profili problematici emersi in relazione a singoli punti della circolare, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione sugli aspetti appena segnalati.

Formulazione e struttura del testo e richiami normativi effettuati in forma generica o errata

Già nel precedente rapporto sull'attività del Comitato il presidente Zaccaria ha segnalato alcune caratteristiche peculiari di due decreti-legge che nell'estate del 2011 sono stati adottati per contrastare la crisi economico-finanziaria internazionale (nn. 70 e 138 del 2011). Tali caratteristiche si riscontrano – in qualche caso acute – anche negli analoghi provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo Monti (in particolare, nei decreti-legge n. 201 del 2011 e nn. 1, 5, 16, 52 e 83 del 2012) nonché nel disegno di legge C. 5256 (riforma del mercato del lavoro).

In tutti gli atti citati sono numerose le parti prive di portata precettiva, in quanto contengono dichiarazioni programmatiche o di principio, ovvero risultano meramente descrittive o ricognitive della legislazione vigente o, ancora, si limitano ad indicare le finalità perseguite con le singole norme. In particolare, il Comitato ha sempre evidenziato, nelle premesse dei pareri sugli atti richiamati, «il ricorso ad una peculiare tecnica normativa - già utilizzata nei più recenti provvedimenti d'urgenza - consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le

disposizioni che si intendono adottare» (così testualmente nel parere sul decreto-legge n. 5 del 2012, semplificazioni, ed analogamente negli altri pareri). In qualche caso (per esempio nel parere sul decreto-legge n. 1 del 2012, liberalizzazioni), le disposizioni descrittive e ricognitive sono oggetto di specifiche osservazioni.

Lo stesso parere segnala anche la struttura complessa del provvedimento, «formato da centodiciannove articoli, alcuni dei quali risultano molto lunghi e articolati (ad esempio, l'articolo 25 occupa ben sette pagine dello stampato della Camera), e a loro volta si compongono di commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, con la conseguenza che i preamboli esplicativi posti all'inizio di numerosi degli articoli risultano insufficienti a facilitare la lettura del testo».

I richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa vengono segnalati nelle premesse e, qualora appaiano palesemente errati (per esempio, perché riferiti a disposizioni abrogate ovvero a provvedimenti inesistenti) sono oggetto di condizioni o di osservazioni³.

Nel parere sul decreto-legge n. 58 del 2012 (Partecipazione alla missione in Siria), il Comitato constata ancora una volta l'assenza di una disciplina unitaria delle missioni internazionali, che obbliga il legislatore a numerosi rinvii normativi, taluni dei quali “ricomprendono disposizioni che, essendo confluite nel codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria”. I due aspetti sono oggetto della seguente raccomandazione:

«richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ribadisce la necessità che

³ Cfr. sul CD le schede 1 (4 osservazioni), 19 (condizione), 24 (condizione), 28 (condizione), 33 (osservazione e condizione) e 34 (2 condizioni ed una osservazione).

venga adottata una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative ed aggiornando contestualmente i rinvii a disposizioni che, in quanto confluite nel codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria, in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice in questione».

Stratificazione normativa e modifiche non testuali

La stratificazione normativa è uno degli aspetti che non appare regolato da alcuna fonte normativa ma che ha sempre suscitato l'interesse del Comitato, soprattutto quando si concreta in modifiche non testuali e vede succedersi numerosi atti in un ristretto arco temporale.

La volatilità appare un fenomeno sempre più diffuso: le norme sembrano avere una sempre più labile resistenza nel tempo. Sempre più spesso si registra la necessità di dover modificare norme entrate in vigore da pochi giorni ovvero, nel giro di pochi mesi, la disciplina di un determinato settore può subire numerose modifiche, assestamenti e ripensamenti.

Nel paragrafo che segue si tratterà il tema dell'intreccio tra decreti-legge in corso di conversione, che rappresenta l'esempio estremo della volatilità delle norme. Non lontano da questa ipotesi è il caso del decreto-legge correttivo di decreti-legge appena convertiti, che esplica la funzione di neutralizzare talune disposizioni di questi ultimi prima ancora della loro entrata in vigore. Il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29 rileva nelle premesse che «tale evenienza, come già rilevato dal

Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo ai decreti-legge n. 78 del 2009 e n. 207 del 2008) configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo».

Nelle premesse dei pareri sui decreti-legge nn. 1 (liberalizzazioni) e 5 (semplificazioni) del 2012, il Comitato annota che «il provvedimento interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa; in alcuni casi, peraltro, risulta assente un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti nella materia, cui consegue un'evidente difficoltà nella "ricostruzione" del quadro normativo di riferimento», formulando conseguentemente – in entrambi i pareri – una condizione volta ad effettuare «un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole "ricostruzione" del quadro normativo di riferimento».

Appaiono particolarmente significativi 2 ulteriori pareri su altrettanti provvedimenti d'urgenza:

◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (crisi da sovra indebitamento e disciplina processo civile), il Comitato rileva che esso, «in relazione alla disciplina delle procedure per la composizione delle crisi da sovraindebitamento, contiene una normativa che si sovrappone a quella recata dalla recentissima legge 27 gennaio 2012, n. 3, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30

gennaio 2012 e non ancora entrata in vigore», formulando una conseguente condizione;

◆ nel parere sul decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89 (proroga dei termini in materia sanitaria) il problema della stratificazione normativa, nel caso di specie legato al rincorrersi di proroghe in tempi ravvicinati, costituisce oggetto della seguente raccomandazione:

«in relazione a fattispecie come quella disciplinata del presente decreto, che risultano oggetto di reiterate proroghe di termini, riferite ciascuna a periodi temporali relativamente brevi, si cerchi di evitare il susseguirsi di proroghe frammentarie, anche al fine di limitare la stratificazione dei termini in questione, operata attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza».

Con specifico riguardo alle modifiche non testuali, oggetto di ben 20 pareri, la casistica catalogata dal Comitato è decisamente ampia: «in alcuni casi, si registra [...] un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; in altri casi, invece, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto; si registrano, infine, casi in cui il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare» (così nel parere sull'A.C. 5025: decreto-legge n. 1/2012,

liberalizzazioni). Tali modalità di produzione normativa, ribadisce costantemente il Comitato, «mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente».

Intreccio tra decreti-legge in corso di conversione

Il Comitato per la legislazione sottolinea ricorrentemente come dall'intreccio tra più decreti-legge in corso di conversione consegua «una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile».

Nel periodo di riferimento del presente rapporto il Comitato ha ribadito tale considerazione nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 1 (A. C. 5025, liberalizzazioni), 2 (A. C. 4999, ambiente) e 5 (A. C. 4940, ambiente), che presentano diverse sovrapposizioni tra di loro, nonché nei pareri sui decreti-legge n. 83/2012 (A. C. 5312, crescita del Paese), il cui articolo 10 fa sistema con il decreto-legge n. 74/2012 (terremoto in Emilia) e n. 79/2012 (A. C. 5369, vigili del fuoco), che si interseca con il decreto-legge n. 95 del 2012.

Disposizioni in deroga

Numerosi sono i provvedimenti che contengono deroghe all'ordinamento, che costituiscono oggetto di 18 pareri, nelle premesse dei quali il Comitato segnala la presenza di disposizioni derogatorie, specificando se esse sono implicite

ovvero esplicite, puntuali ovvero generiche. Nei pareri sui decreti-legge n. 215 (proroga missioni internazionali) e n. 216 (proroga termini) del 2011 si segnala nelle premesse la presenza di deroghe – rispettivamente esplicite ed implicite – a fonti subordinate del diritto.

In due pareri è presente anche una condizione:

◆ nel parere sul decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (razionalizzazione della spesa pubblica) è contenuta la seguente condizione:

«all'articolo 2, comma 1 – laddove prevede che il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – sia esplicitata la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica»;

◆ il provvedimento che si caratterizza come “disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente” “in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare” è il decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (terremoto in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto). Nelle premesse del parere il Comitato rileva la presenza di deroghe puntuali e generiche alla legislazione regionale e di deroghe esplicite ed implicite ad una direttiva ed a regolamenti comunitari, specificando che «tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto si interviene mediante una fonte di rango primario statale su ambiti materiali riservati, rispettivamente, alla fonte regionale ed a quella comunitaria». Ne consegue la seguente

condizione: «si rendano le norme indicate in premessa, che introducono discipline derogatorie di normative oggetto di fonti del diritto regionali ed europee, congrue rispetto al sistema delle fonti del diritto».

Regole e deroghe

Nelle premesse dei pareri sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (semplificazioni tributarie) e del disegno di legge C. 5256 (riforma del mercato del lavoro) il Comitato evidenzia che, «secondo una tecnica normativa invalsa nei più recenti provvedimenti d'urgenza, il provvedimento presenta una peculiare struttura, consistente nell'introduzione di numerose previsioni di carattere generale alle quali seguono disposizioni di carattere derogatorio ovvero condizionante delle prime; da ciò consegue che, nell'ambito di numerose disposizioni, all'enunciazione della regola segue l'individuazione della deroga».

Incidenza su fonti subordinate

Si tratta di un fenomeno piuttosto diffuso, segnalato in **11** pareri, nei quali si rileva che la modifica di fonti subordinate implica «una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme 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)»:

◆ nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 201 del 2011 (disposizioni urgenti per la

crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) il rilievo è presente nelle sole premesse;

◆ nel parere sul decreto-legge n. 216 del 2011 (proroga termini) si evidenzia nelle premesse che alcune disposizioni del provvedimento «intervengono su fonti di rango inferiore a quello legislativo in quanto, nel prorogare ulteriormente termini già in precedenza prorogati, incidono su una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati a fine marzo 2011 (e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 31 marzo), i quali disponevano le proroghe in questione in base al meccanismo di “delegificazione spuria” delineato dall'articolo 1, commi 2 e 2-*bis*, del precedente provvedimento d'urgenza di proroga di termini (decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10); tali decreti, peraltro, vengono richiamati senza citarne il titolo (e spesso indicando una erronea data di emanazione), impedendo così il loro reperimento in Gazzetta Ufficiale». Ne consegue la seguente osservazione: «si dovrebbe altresì valutare, in relazione alle disposizioni indicate in premessa che prorogano ulteriormente termini già prorogati con decreti del Presidente del Consiglio adottati in base alla previsione di cui all'articolo 1, commi 2 e 2-*bis* del decreto legge n. 225 del 2010, l'opportunità di indicare quanto meno il titolo dei decreti richiamati, nonché di riportare la corretta data di emanazione e, in termini più generali e ove possibile, di riformulare le disposizioni in questione in termini di novella alle disposizioni di legge originariamente prorogate»;

◆ otto pareri contengono condizioni volte alla soppressione delle disposizioni che incidono su fonti di rango subordinato; sei di tali condizioni recano l'ipotesi subordinata – «solo se strettamente necessario» - di «riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta

nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza»;

◆ il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 73 del 2012 (qualificazione delle imprese) sottolinea che «l'intero decreto incide, unicamente, sia in via testuale che in via non testuale, su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando, conseguentemente, un esempio di produzione normativa che presenta evidenti caratteri di forte problematicità con riferimento ai parametri che presiedono ad una corretta ed ordinata produzione legislativa e sulla cui osservanza il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimersi». Ne consegue la seguente raccomandazione, che fa riferimento alle numerose modifiche di cui è stato oggetto il regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici, visto che, «a un anno e mezzo dalla sua pubblicazione e a un anno dalla sua entrata in vigore, ha formato più volte oggetto di modifica ad opera di norme di rango primario e, segnatamente, da parte dei decreti legge n. 70 del 2011, n. 1, n. 5 e n. 52 del 2012, risultandone conseguentemente modificate ben ventidue disposizioni, cui si aggiungono le due disposizioni modificate in via non testuale, le due disposizioni modificate in via testuale e le tre aggiunte ad opera del decreto legge n. 73 del 2012 all'esame». Il Comitato, quindi, «pur tenuto conto della complessità e della lunghezza delle procedure previste per l'adozione e per la modifica di atti di natura regolamentare», raccomanda che il legislatore «abbia cura, in ossequio al sistema delle fonti del diritto, di non incidere su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato mediante atti di rango primario, onde scongiurare che si verifichi l'effetto per cui atti non aventi forza di legge presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi».

Efficacia di disposizioni abrogate

Il profilo dell'efficacia delle disposizioni abrogate è presente in **5** pareri. Le considerazioni più interessanti risultano quelle nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012 (C. 5109, semplificazioni tributarie), dove nelle premesse il Comitato annota che «il provvedimento, all'articolo 4, comma 5, lettera i), novella l'articolo 13, comma 14, lettera a), del decreto-legge n. 201 del 2011, al fine di sottrarre all'abrogazione, disposta con decorrenza 1° gennaio 2012, l'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 93 del 2008, prevedendo che tale disposizione “continui” (*rectius*: torni) ad applicarsi «per i soli comuni ricadenti nei territori delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano»; tale circostanza (che determina una vera e propria reviviscenza di una norma abrogata), appare suscettibile di pregiudicare il ragionevole affidamento dei destinatari delle norme sulla stabilità delle regole poste dal legislatore». Ne consegue un'osservazione che invita la Commissione competente a «riformulare la disposizione in questione al fine di specificare espressamente – anche alla luce di quanto disposto dal paragrafo 15, lettera d), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – che si intende fare rivivere una disposizione abrogata».

Disposizioni con efficacia retroattiva.

Il profilo dell'efficacia retroattiva delle disposizioni si lega strettamente, nella giurisprudenza del Comitato, a tre questioni:

1. le disposizioni qualificate in termini di interpretazione autentica;

2. il rispetto delle previsioni in materia dello Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000; *cfr.* il paragrafo 3.6);
3. la congruità rispetto al disposto dell'articolo 25 della Costituzione.

Sono **6** i pareri che hanno per oggetto questo tema. Quello più ricco di rilievi è ancora una volta il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012 (semplificazioni tributarie), nelle cui premesse si segnala che:

«il decreto legge prevede che numerose disposizioni abbiano effetto a decorrere da una data antecedente rispetto a quella dell'entrata in vigore del provvedimento, ovvero fanno riferimento a termini già scaduti»;

«vi sono inoltre talune disposizioni ad efficacia retroattiva in quanto volte a sanare i comportamenti già tenuti e le deliberazioni già adottate dalle amministrazioni dello Stato e degli enti locali»;

«appare volta a sanare situazioni pregresse anche la disposizione contenuta all'articolo 8, comma 17, che, tenuto conto del disposto del comma 16, lettera c), del medesimo articolo 8, che ha stabilito lo spostamento, dal 16 febbraio al 16 maggio, del termine per il versamento dell'imposta annuale relativa alle attività oggetto di «scudo» fiscale cui sono tenuti gli intermediari finanziari, stabilisce che “fino alla data di entrata in vigore del presente decreto [cioè nel periodo intercorrente tra il 16 febbraio ed il 2 marzo] non si configurano violazioni in materia di versamenti”»;

«il differimento di tale termine era stato anticipato con un comunicato stampa in data 15 febbraio 2012 con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze aveva annunciato che tale termine sarebbe stato differito “con il primo provvedimento legislativo utile. Con lo stesso provvedimento sarà disposto che i versamenti non effettuati fino alla data di

entrata in vigore della disposizione di proroga non configureranno violazione in materia di versamenti”»).

Il Comitato formula quindi non soltanto un’osservazione⁴, ma anche la seguente raccomandazione:

«abbia cura il legislatore, nell’impiego dei provvedimenti d’urgenza, di porre particolare attenzione all’individuazione del termine iniziale di vigenza delle disposizioni introdotte, sia con riferimento all’entrata in vigore differita, che agli effetti retroattivi, al fine di assicurarne la coerenza con la natura dello specifico strumento normativo rappresentato dal decreto-legge».

4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **23** pareri sui **34** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988, a testimonianza dell’attenzione posta dal Comitato sul sistema delle fonti.

Si tratta di **16** pareri espressi su *disegni di legge di conversione*; di **6** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione⁵ e di **1** parere su uno schema di decreto legislativo.

La tabella che segue dà conto dei richiami alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 operate dai pareri espressi nel periodo di riferimento.

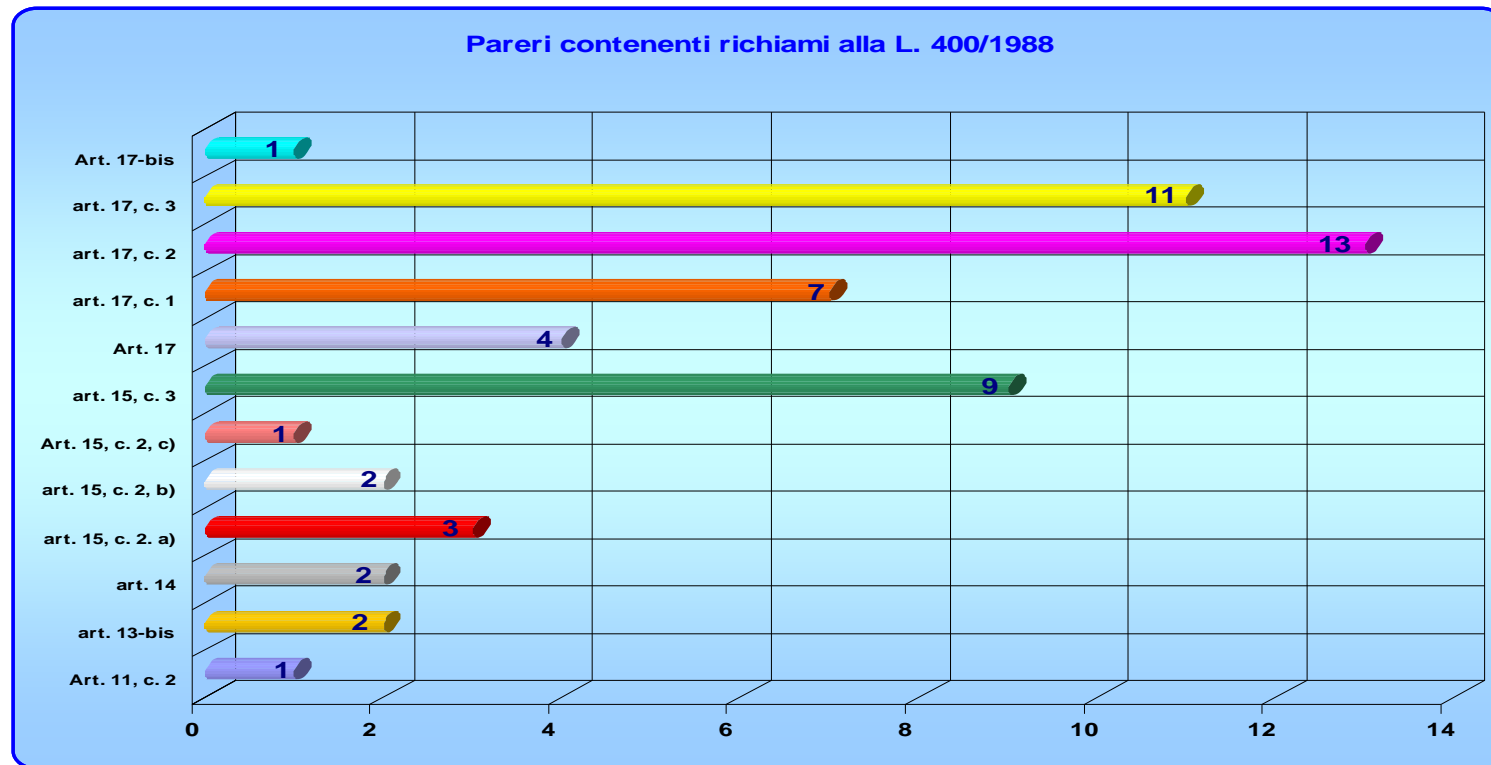
⁴ «all’articolo 4, che, ai commi 2 e 4, in materia di fiscalità regionale e locale fa salvi deliberazioni e provvedimenti emanati “prima dell’approvazione del presente decreto”, si dovrebbe valutare l’opportunità di fare riferimento, ai fini della decorrenza, non già all’approvazione del decreto in Consiglio dei ministri, ma bensì alla sua entrata in vigore, anche tenuto conto che tra la prima e la seconda sono intercorsi diversi giorni».

⁵ Si tratta dei pareri sui due disegni di legge comunitaria C. 4623 e C. 4925, sul disegno di legge C. 5256 (riforma del mercato del lavoro) e dei testi unificati C. 2618 ed abb. (sostegno alla maternità), C. 4662 ed abb. (codice della strada) e C. 2715 (enti gestori di forme obbligatorie di previdenza).

Gli articoli della legge n. 400/1988 richiamati nei pareri del Comitato

| Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988 | | % sul numero dei pareri contenenti richiami alla L. 400/1988 |
|---|-----------|---|
| Art. 11, c. 2 Nomina dei commissari straordinari del Governo | 1 | 4,35% |
| art. 13-bis <i>chiarezza dei testi normativi</i> | 2 | 8,70% |
| art. 14 decreti legislativi | 2 | 8,70% |
| art. 15, c. 2. a) presenza di disposizioni incidenti su deleghe legislative nei decreti-legge | 3 | 13,04% |
| art. 15, c. 2, b) materie di cui all'art. 72, c. 4 della Costituzione | 2 | 8,70% |
| Art. 15, c. 2, c) DL respinti | 1 | 4,34% |
| art. 15, c. 3 immediata applicazione | 9 | 39,13% |
| Art. 17 regolamenti | 4 | 17,39% |
| art. 17, c. 1 regolamenti di attuazione ed esecuzione | 7 | 30,43% |
| art. 17, c. 2 regolamenti di delegificazione | 13 | 56,52% |
| art. 17, c. 3 regolamenti ministeriali | 11 | 47,83% |
| Art. 17-bis Testi unici compilativi | 1 | 4,35% |

Richiami alla legge n. 400/1988



I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

| A. C. | Art. 11, c. 2 | art. 13-bis | art. 14 | art. 15, c.2, a) | Art. 15, c.2, b) | art. 15, c. 2 c) | art. 15, c.3 | Art. 17 | art. 17, c.1 | art. 17, c.2 | art. 17, c.3 | art. 17-bis |
|---------|---------------|-------------|---------|------------------|------------------|------------------|--------------|---------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 4623 | | SI | SI | | | | | | | | | |
| 4829 | | | | | SI | | | | SI | SI | SI | |
| 16/424 | | | | | | | | | SI | | | |
| 4865 | | | | | | | | | SI | | SI | |
| 4940 | | | | | | | SI | | | SI | SI | |
| 4865/B | | | | SI | | | SI | | | | | |
| 4999 | | | | | | | SI | | | SI | SI | |
| 5025 | | | | SI | | | SI | | SI | SI | SI | |
| 5049 | | | | | SI | | | | | | | |
| TU 2618 | | | SI | | | | | | | | | |
| 5052 | | | | | | | | SI | SI | | | |
| 5109 | | | | | | SI | SI | SI | | SI | SI | |
| 4925 | | SI | | | | | | | | | | |
| 5203 | | | | | | | | SI | SI | SI | | |
| 5273 | SI | | | | | | SI | | | SI | | |
| 5263 | | | | | | | | SI | | SI | | |
| 5256 | | | | | | | | | | SI | SI | |
| 5322 | | | | | | | SI | | | | SI | |
| 5312 | | | | | | | SI | SI | SI | SI | SI | |
| 5342 | | | | | | | | | | SI | | |
| TU 4662 | | | | | | | | | | SI | | |
| TU 2715 | | | | | | | | | | SI | SI | SI |
| 5369 | | | | SI | | | SI | | | | SI | |

4.5.1. Analisi dei provvedimenti in relazione alla legge n. 400 del 1988

Articolo 11, comma 2

Commissari straordinari del Governo. L'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988 stabilisce che la nomina del Commissario straordinario del Governo venga “*disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*”.

Come già segnalato nel paragrafo relativo alle disposizioni in deroga, nel parere relativo all'**A.C. 5273** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), il Comitato rileva la presenza di una deroga implicita a tale disposizione, laddove si prevede che il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ne deriva una condizione finalizzata ad esplicitare la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in base al quale la suddetta nomina deve avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica.

Articolo 13-bis

Chiarezza dei testi normativi. L'articolo 13-bis, introdotto dall'articolo 3, comma 1, della **legge 18 giugno 2009, n. 69**, è stato immediatamente assunto quale parametro per l'attività consultiva del Comitato. Rafforzando un'analogia indicazione contenuta nella circolare, tale articolo stabilisce, al comma 1, lettera a), che: “Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che ogni

norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate". Alla lettera *b*), la medesima disposizione prevede che ogni rinvio normativo venga effettuato in forma espressa.

Il richiamo alle disposizioni in oggetto si rinviene in **2** pareri (**C. 4623**, Legge comunitaria 2011 e **C. 4925**, Legge comunitaria 2012). In entrambi i casi il Comitato:

- ◆ rileva la presenza di una disposizione volta a sancire il divieto di operare modifiche, deroghe o abrogazioni implicite, divieto che tuttavia ha una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente;

- ◆ segnala come la disposizione in questione riproduca il contenuto del comma 1, lettera *a*), dell'articolo 13-*bis* (rubricato *Chiarezza dei testi normativi*) della legge n. 400 del 1988, che costituisce principio generale per la produzione normativa.

Articolo 14

Potestà normativa del Governo. Decreti legislativi. L'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 disciplina le procedure di adozione di decreti legislativi da parte del Governo. In particolare, il comma 2 prescrive che l'emanazione del decreto legislativo debba avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione e che il testo adottato dal Governo sia trasmesso almeno venti giorni prima della scadenza al Presidente della Repubblica.

Il richiamo alle citate disposizioni è presente nei pareri resi sull'**A.C. 4623** (legge comunitaria 2011) e sul **T.U. 2618** (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti il sostegno alla maternità e l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio). Nel

primo parere il Comitato, in termini di osservazione, invita il legislatore a valutare la congruità dei termini previsti in relazione alla procedura di adozione dei decreti legislativi, tenuto conto che essa prevede passaggi parlamentari e, in alcuni casi, anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, e che viene espressamente richiamato l'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (secondo cui «*il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza*»); nel secondo parere, il Comitato rileva, sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, che l'espressione “*Il Governo è delegato ad emanare*” non è conforme a quanto previsto dall'articolo 14, comma 1 della legge n. 400 del 1988, che prevede invece che i decreti legislativi siano “*adottati dal Governo*” .

Con riguardo alle disposizioni di delega, il Comitato esamina ulteriori profili, che, per motivi sistematici, verranno illustrati nel paragrafo 4.6.

Articolo 15, comma 2, lettera a)

Disposizioni incidenti su deleghe legislative in decreti-legge. A norma dell'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, è preclusa al Governo la possibilità di utilizzare lo strumento del decreto-legge per conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione⁶. Nel periodo di riferimento, in **3** pareri si riscontra una violazione del limite di contenuto posto da tale disposizione, che il Comitato considera anche alla luce della sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale: disposizioni che incidano su deleghe

⁶ È costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione l'interpretazione estensiva del divieto di cui all'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, che si intende riferito non soltanto al decreto-legge, ma anche alla relativa legge di conversione.

legislative accentuano il carattere eterogeneo del disegno di legge di conversione.

In particolare, nelle premesse del parere relativo all'**A.C. 5025** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) si riscontra l'introduzione nell'ambito del decreto-legge, nel corso dell'esame presso il Senato, di una disposizione "volta ad incidere sull'oggetto di una delega", di cui si chiede la soppressione con apposita condizione.

Negli altri due casi le disposizioni incidenti su deleghe legislative sono state introdotte, sempre nel corso dell'esame presso il Senato, nel disegno di legge di conversione:

◆ nel parere sull'**A.C. 4865-B** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative) il Comitato si sofferma sui commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che appunto incidono su deleghe legislative, annotando, a proposito del comma 3, che esso «proroga il termine per l'esercizio della delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari recata dall'articolo 1 della legge n. 148 del 2011, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011». In proposito, il Comitato ricorda «che in occasione dell'esame dell'anzidetto provvedimento, il Comitato per la legislazione, nel solco di una consolidata giurisprudenza, aveva formulato una condizione soppressiva delle anzidette disposizioni di delega; si ricorda altresì che, durante l'esame in Assemblea del disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 138 del 2011, fu accettato dal Governo un ordine del giorno con il quale, premesso tra l'altro che "l'inserimento in un disegno di legge di conversione di una delega legislativa, che produrrà effetti normativi concreti a distanza di tempo, non

appare giustificabile nemmeno sulla base di ragioni politiche contingenti, anche se gravi, stante il contrasto che viene a determinarsi con le norme ordinamentali che presiedono al legittimo esercizio delle competenze normative e all'utilizzo delle conseguenti fonti, le quali, a loro volta, riflettono gli equilibri tra i poteri normativi imposti a livello costituzionale”, si impegnava il Governo “ad avviare ogni occorrente attività volta alla predefinizione dei contenuti dei futuri decreti legislativi di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari e a predisporre, al contempo, un autonomo disegno di legge delega, da presentare alle Camere per la loro approvazione, secondo le procedure urgenti previste dai loro regolamenti, in termini tali da consentire l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138/2011, dei decreti legislativi nel frattempo in linea di massima già predefiniti” (ordine del giorno 9/4612/139)». Il Comitato formula quindi una condizione soppressiva dei commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che richiama anche nella raccomandazione relativa alla eterogeneità del contenuto (v. *infra*);

◆ nel parere sull' **A.C. 5369** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa.) il Comitato formula la seguente condizione: «si sopprima la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione (destinata a differire fino al 30 settembre 2012 il termine della delega "per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute", di cui all'articolo 2, comma 1, della

legge n. 183 del 2010, già differito dall'articolo 1, comma 2, della legge di conversione del decreto legge n. 216 del 2011, e ad introdurre altresì una nuova finalità che, ove attuata, determinerebbe una integrazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega) in quanto - tenuto anche conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 già richiamata - non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale, in particolare se destinate a prorogare o differire il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988»

Articolo 15, comma 2, lettera b)

Materie di cui all'articolo 72 della Costituzione. In base all'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400/1988, il Governo non può, mediante decreto-legge, “provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione” (materia costituzionale ed elettorale; autorizzazione a ratificare trattati internazionali; approvazione di bilanci e consuntivi; delegazione legislativa). Tale disposizione è stata richiamata in due pareri: nel primo per escludere profili problematici; nel secondo per evidenziarne la presenza. In particolare:

◆ nel parere relativo all'**A.C. 5049** (Conversione in legge del decreto-legge 27 febbraio 2012, n. 15, recante disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012.) il Comitato annota nelle premesse che il provvedimento «non appare ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72,

comma 4, della Costituzione», in quanto le disposizioni in esso contenute sono finalizzate a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo e non riguardano aspetti sostanziali della procedura elettorale;

♦ nel parere sull'**A.C. 4829** (Conversione in legge del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) il Comitato formula invece la seguente condizione: «sia soppressa la disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 7, che, nell'autorizzare il Presidente della Repubblica ad accettare gli emendamenti all'Accordo istitutivo della banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo adottati dal Consiglio dei Governatori della Banca medesima il 30 settembre 2011, reca un'autorizzazione alla ratifica, la cui presenza in un disegno di legge di conversione è fattispecie da valutare anche alla luce del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione (tra cui figurano anche i disegni di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali)».

Articolo 15, comma 2, lettera c)

Disposizioni già presenti in decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere. In base all'articolo 15, comma 2, lettera c), il Governo non può, mediante decreto-legge, rinnovare disposizioni già presenti in decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere.

A giudizio del Comitato integra una violazione dell'articolo suddetto la disposizione di cui all'**A.C. 5109** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento

delle procedure di accertamento), che riproduce in maniera pressoché testuale il contenuto del comma 4 dell'articolo 1 del decreto legge n. 2 del 2012, soppresso nel corso del relativo procedimento di conversione in sede parlamentare.

Articolo 15, comma 3

Requisito della immediata applicazione. L'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, stabilisce che i decreti-legge debbano contenere misure di immediata applicazione e prescrive che il loro contenuto sia specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

In **9** pareri del Comitato vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una puntuale valutazione del requisito dell'immediata applicazione in quanto i provvedimenti recano norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore.⁷ Il Comitato rileva, inoltre, che «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 valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti». Nel caso dell'**A.C. 5312**, il Comitato riconduce la mancata osservanza del requisito di immediata applicabilità alla peculiarità del provvedimento che, «nell'ottica della crescita del Paese, contiene numerose disposizioni di carattere ordinamentale o

⁷ Si tratta dei pareri sugli **A.C. 4940** (Conversione in legge del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5), **4865/B** (Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216), **4999** (Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2), **5025** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1), **5109** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16), **5273** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), **5322** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63), **5312** (Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese), **5369** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79).

che prevedono l'avvio di una fase sperimentale o transitoria con decorrenza al 1° gennaio 2015».

Contenuto. Rinviando, per una dettagliata analisi di questo aspetto, al paragrafo 4.7, desidero fin da ora segnalare come il Comitato abbia prontamente richiamato la recente sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, che appare perfettamente in linea con i pareri espressi dal Comitato stesso e che costituisce un importante monito al legislatore.

Articolo 17

L'articolo 17 – nella sua interezza o nelle sue singole partizioni – costituisce oggetto di 33 richiami, contenuti in 17 pareri, come mostrato nelle tabelle delle pagine precedenti. In particolare:

- l'**articolo 17, comma 1**, che disciplina la potestà del Governo di emanare regolamenti di esecuzione e di attuazione in forma di decreti del Presidente della Repubblica, è richiamato in **7** pareri⁸, pari al **20,6%** dei pareri complessivamente espressi dal Comitato;
- l'**articolo 17, comma 2**, sui regolamenti di delegificazione, è richiamato in **13** pareri⁹, pari al **38,2%**;
- l'**articolo 17, comma 3**, riguardante l'adozione di regolamenti ministeriali, è richiamato in **9** pareri¹⁰, pari al **26,5%**;
- l'**articolo 17** nella sua interezza viene richiamato in **4** pareri¹¹ (pari all'**11,8%**).

⁸ A.C. 4829, 4865, 5025, 5052, 5203, 5312 e A.G. 424.

⁹ A.C. 4829, 4940, 4999, 5025, 5109, 5203, 5273, 5263, 5256, 5312, 5342, T.U. 4662 ed abb. e 2715 ed abb..

¹⁰ A. C. 4829, 4865, 4940, 4999, 5025, 5256, 5322, 5369, T. U. 2715 ed abb. .

¹¹ Si tratta dei pareri sugli A. C. 5052, 5109, 5263 e 5312.

Si tratta quindi di un parametro cruciale per l'attività del Comitato, molto utilizzato in presenza di una tendenza sempre più forte alla “fuga dal regolamento” ed alla sua sostituzione con atti di incerta natura giuridica, forse dovuta anche alla complessità del procedimento di emanazione dei regolamenti.

In particolare, si è affermato nel periodo di riferimento del presente rapporto un generalizzato ricorso all'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei ministri di settore e – non di rado – con l'intervento consultivo di altri soggetti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata; parti sociali).

Sovente si specifica la natura “non regolamentare” di tali decreti o dei decreti ministeriali di cui si prevede l'adozione.

Un ulteriore fenomeno, sempre riconducibile alla “fuga dal regolamento”, riguarda l'affidamento di compiti di attuazione a decreti dirigenziali, spesso dei direttori delle Agenzie fiscali.

Il Comitato ha sempre formulato condizioni volte a ricondurre gli adempimenti nell'alveo della legge n. 400 del 1988, richiamando, a seconda dei casi:

- ◆ l'articolo 17 nella sua interezza;
- ◆ il comma 1 e/o il comma 3 (in base alla complessità degli atti previsti e dei Ministri coinvolti);
- ◆ il comma 2 in presenza della cosiddetta “delegificazione spuria”, cioè dell'attribuzione della facoltà di intervenire su materie disciplinate dalla legge a fonti diverse dai regolamenti di delegificazione ovvero con procedure diverse rispetto a quelle definite dal medesimo comma 2.

Mi limito a richiamare il parere sul decreto-legge n. 83 del 2012 (A. C. 5312, crescita del Paese), che contiene una vera e propria *summa* di tutte le fattispecie sopra elencate:

- ◆ il decreto-legge infatti «reca due autorizzazioni alla delegificazione per le quali è prevista una procedura che si

discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i regolamenti di delegificazione, in quanto non indica né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti». Il Comitato segnala inoltre una sentenza della Corte costituzionale di poco precedente al parere, che in un *obiter dictum* «ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge", nonché "ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina 'le norme generali regolatrici della materia, né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione'»;

◆ seguono diversi casi di “delegificazione spuria”, cioè di disposizioni che demandano ad atti diversi dai regolamenti di delegificazione la possibilità di incidere su fonti legislative: «il provvedimento, all'articolo 34, comma 3, capoverso 5-*quater*, demanda ad un decreto interministeriale la possibilità di modificare l'elenco dei residui contenuto nel capoverso 5-*ter* del medesimo articolo; analogamente, all'articolo 57, comma 4, demanda ad un decreto ministeriale la possibilità di modificare i settori indicati nel primo comma (*rectius*: comma 1) del medesimo articolo; infine, all'articolo 62, comma 2, demanda ad uno o più decreti interministeriali di natura non regolamentare l'istituzione di un nuovo regime di aiuti in materia di investimenti in materia scientifica e tecnologica; il successivo articolo 63, comma 1, dispone che "dalla data di entrata in vigore del decreto [*rectius*: del primo dei decreti] di cui all'articolo 62" sono abrogati l'articolo 104 della legge n. 388 del 2000 e l'intero decreto legislativo n. 297 del 1999; nei suddetti casi, si affida quindi ad una fonte

subordinata del diritto (e, nel caso dell'articolo 63, comma 1, una fonte atipica del diritto), il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura»;

◆ si prevede quindi l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (definito dal Comitato un atto "ordinariamente a contenuto politico") in luogo di un regolamento: «il decreto-legge, all'articolo 10, comma 13, demanda la ripartizione delle somme ivi previste per finanziare interventi di messa in sicurezza dei capannoni ed impianti industriali e la definizione dei criteri generali per il loro utilizzo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a contenuto normativo, da adottare su proposta dei Presidenti delle Regioni interessate dagli eventi sismici; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)»;

◆ numerose disposizioni prevedono infine l'adozione di decreti di natura non regolamentare: «il provvedimento, in otto casi (si tratta dell'articolo 23, comma 3; dell'articolo 26, comma 1; dell'articolo 27, comma 8; dell'articolo 34, comma 7, che, in relazione all'aggiornamento e all'integrazione delle specifiche convenzionali di carburanti e biocarburanti, demanda ad un decreto di natura non regolamentare la possibilità di modificare un regolamento ministeriale; dell'articolo 42, comma 1, lettera b); dell'articolo 42, comma

6; dell'articolo 62, comma 2 e dell'articolo 64, comma 2), demanda compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali specifica la natura non regolamentare; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare"».

Ad ogni rilievo fa seguito una specifica condizione, che invita la Commissione:

◆ «previa valutazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012 [...] alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 2, e all'articolo 18, comma 6, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988»;

◆ «all'articolo 34, comma 3, capoverso 5-*quater*; all'articolo 57, comma 4 e all'articolo 62, comma 2 - laddove prevedono che decreti ministeriali o interministeriali (in relazione all'ultimo dei quali si specifica anche la natura non regolamentare) possano modificare disposizioni di rango primario -» a verificare «l'appropriatezza dell'impiego degli

strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto»;

◆ «all'articolo 10, comma 3 - che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo -» a riformulare «la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988»;

◆ «all'articolo 23, comma 3; all'articolo 26, comma 1; all'articolo 27, comma 8; all'articolo 34, comma 7; all'articolo 42, comma 1, lettera b); all'articolo 42, comma 6; all'articolo 62, comma 2 e all'articolo 64, comma 2, che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare - tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa -» a riformulare «le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

In un altro caso (parere sull'**A.C. 4865**, disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 216 del 2011, proroga termini) il Comitato formula una condizione volta a prevedere, in luogo di una ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri chiamata a definire i criteri per l'individuazione dei soggetti titolati ad usufruire di un'agevolazione fiscale, l'adozione di un regolamento ministeriale ovvero di un regolamento governativo di attuazione.

Merita segnalare due ulteriori profili, riguardanti l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ed il rispetto delle riserve di legge previste dalla Costituzione.

Sotto il primo profilo, il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 2 del 2012 (**A. C. 4999**, ambiente) esamina una disposizione (articolo *3-bis*, comma 2) in base alla quale, nelle more dell'adozione di regolamenti ministeriali ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, le Regioni e le province autonome possono intervenire con propri regolamenti (che restano in vigore fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti statali); la stessa disposizione fa salvi gli effetti delle disposizioni regolamentari già adottate dalle regioni e province autonome. Ne consegue la seguente osservazione: «valuti la Commissione l'opportunità di verificare la coerenza con l'ordine costituzionale delle fonti, con particolare riguardo all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva salva delega alle Regioni, della disposizione contenuta all'articolo *3-bis*, comma 2, laddove introduce, nell'ambito dell'articolo 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il comma *4-bis*, che attribuisce una provvisoria potestà regolamentare (nelle more dell'esercizio di quella statale) alle Regioni ed alle Province autonome e fa altresì salvi gli effetti delle disposizioni regolamentari già adottate dalle Regioni e Province autonome in una materia che lo stesso articolo 195 affida alla esclusiva competenza statale e nella quale quindi lo Stato dovrebbe esercitare la propria potestà regolamentare».

Sotto il secondo profilo, in 5 pareri¹² le considerazioni e le condizioni relative alla delegificazione spuria vengono rafforzate con il richiamo al rispetto della riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione («Nessuna prestazione

¹² Si tratta dei pareri sugli **A.C. 4829** (decreto-legge n. 201/2011, crescita), **5109** (decreto-legge n. 16/2012, semplificazioni tributarie), **5203** (decreto-legge n. 59/2012, riordino della protezione civile), **5256** (disegno di legge recante riforma del mercato del lavoro) e **2715 ed abb.** (testo unificato recante delega al Governo in materia di riforma degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza).

personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”). Nei pareri sugli **A.C. 4829** e **5109** i dubbi sulla compatibilità di previsioni di atti atipici con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione vengono espressi nelle premesse; nei pareri sugli **A.C. 5256** e **2715 ed abb.** costituiscono oggetto – rispettivamente – delle seguenti condizioni:

◆ «all'articolo 3, commi 6, 29 e 30, che attribuiscono all'atto di un organo amministrativo (mediante lo strumento del decreto direttoriale) la potestà di determinare il *quantum* dell'aliquota contributiva relativa ai fondi di solidarietà, si verifichi la compatibilità della procedura in questione con la riserva di legge contenuta all'articolo 23 della Costituzione, tenuto conto che la norma non definisce una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata»;

◆ «all'articolo 5, commi 2 e 3, che affida ad un decreto ministeriale - in relazione al cui contenuto si precisa esclusivamente la direzione (migliorativa) dell'intervento - il compito di modificare il regime fiscale vigente in una materia coperta da riserva di legge, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, sia verificata l'appropriatezza dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto».

Il parere sull'**A.C. 5203** contiene la seguente condizione, dove si segnala da un lato che si prevede una delegificazione in assenza di una disciplina legislativa del settore da delegificare e che si incide in materia coperta da riserva di legge:

«si proceda alla soppressione dell'articolo 2 – che reca disposizioni in materia di copertura assicurativa contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali – al fine di affidare la disciplina della materia ad un disegno di legge ordinaria, corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e coordinato con la normativa

vigente (segnatamente, con l'articolo 1, comma 202, della legge n. 311 del 2004); in via subordinata, al comma 2 – che prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, secondo una procedura difforme rispetto a quella delineata all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, disponendo che esso intervenga in una materia non ancora disciplinata per legge e quindi «non delegificabile», nonché coperta, in relazione ad alcuni profili che dovrebbero formare oggetto di disciplina da parte del regolamento in questione, dalla riserva di legge in materia tributaria ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione – sia riformulata la disposizione di cui all'oggetto nel senso di prevedere che la disciplina della materia sia introdotta direttamente dal decreto legge all'esame».

Articolo 17-bis

Testi unici compilativi. L'articolo 17-bis è stato introdotto nell'ambito della legge n. 400 del 1988 dall'articolo 5, comma 2 della legge 18 giugno 2009, n. 69, al fine di prevedere la possibilità per il Governo di emanare testi unici meramente compilativi sulla base di alcuni principi ivi indicati e senza necessità di una previa delega. Nel parere sull'**A.C. 2715 ed abb.** (testo unificato in materia di enti gestori di forme di previdenza ed assistenza) il Comitato, in presenza di una delega per il coordinamento normativo che si riferisce all'adozione di un testo unico compilativo delle disposizioni vigenti in materia di previdenza e assistenza in favore dei liberi professionisti, ricorda nelle premesse «che la categoria dei testi unici compilativi è stata prevista in via generale dall'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988, che autorizza il Governo alla adozione di tale tipologia di testi unici definendo i criteri cui lo stesso deve attenersi» e formula quindi una osservazione volta ad «espungere il

riferimento ivi contenuto che precisa la natura meramente compilativa dell'adottando testo unico».

4.6. Ulteriori profili della legislazione delegata

Nel presente capitolo vengono esaminati i pareri espressi dal Comitato per la legislazione sugli **8** progetti di legge recanti nuove disposizioni di delega al Governo nonché sullo schema di decreto legislativo n. 424.

4.6.1. Analisi dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega

Degli **8** pareri espressi complessivamente nel periodo di riferimento, **5** hanno riguardato testi unificati di proposte di legge di iniziativa parlamentare e **3** disegni di legge governativi:

- il **T.U. 3696**, attribuisce al Governo una nuova delega in materia di regime fiscale agevolato in favore delle imprese, cui già si è fatto riferimento nel paragrafo relativo alla legge n. 212 del 2000; il **T.U. 2618** conferisce una delega al Governo per l'istituzione del congedo di paternità obbligatorio; il **T.U. 4826** è corredato da due deleghe finalizzate, rispettivamente, all'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e movimenti politici e all'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali; la revisione e il riordino della disciplina in materia di motorizzazione e circolazione stradale costituiscono oggetto della delega contenuta nel **T.U. 4662**; infine, viene delegato al Governo l'adozione di un testo unico compilativo in materia di previdenza e assistenza in favore dei liberi professionisti (**T.U. 2715**);
- i disegni di legge comunitaria (**C. 4623** e **C. 4925**) contengono, disposizioni di delega finalizzate sia

all'attuazione delle direttive europee sia al riordino normativo nelle materie interessate dalle medesime direttive;

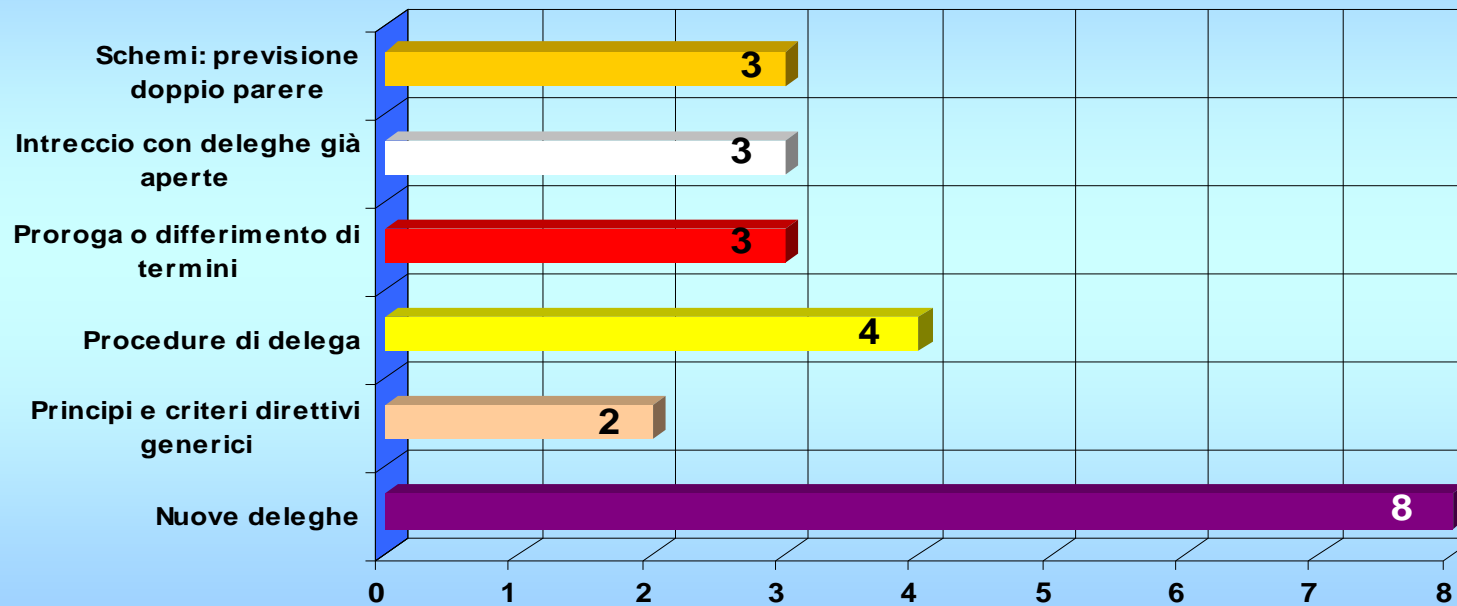
- il disegno di legge **C. 5256**, recante la riforma del mercato del lavoro, conferisce due nuove deleghe in materia di apprendimenti non formali e informali ed in materia di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale delle imprese, nonché la riapertura, con introduzione di ulteriori principi e criteri direttivi, della delega al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego non segnalate nel titolo del provvedimento o nella rubrica dell'articolo.

A tali progetti di legge, occorre aggiungere i 3 disegni di legge di conversione (uno dei quali esaminato in prima ed in seconda lettura) già segnalati nel paragrafo relativo ai limiti di contenuto dei decreti-legge, in quanto incidenti su oggetto o termini di deleghe già aperte ed un ulteriore decreto-legge, le cui disposizioni si intersecano con procedimenti di delega aperti.

Le tabelle che seguono fanno riferimento anche a tali ultimi disegni di legge.

| Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega | |
|--|---|
| Tipologia dei rilievi formulati nei pareri | N. di pareri contenenti il rilievo |
| Nuove deleghe | 8 |
| Principi e criteri direttivi generici | 2 |
| Procedure di delega | 4 |
| Proroga o differimento di termini | 3 |
| Intreccio con deleghe già aperte | 3 |
| Schemi: previsione doppio parere | 3 |

Rilevi su progetti di legge recanti disposizioni di delega



4.6.1.1. I rilievi su disposizioni di delega contenuti nei pareri espressi

| AC | Nuove deleghe | Principi e criteri direttivi generici | Procedure di delega | Proroga o differimento termini | Intreccio con deleghe già aperte | Schemi/prev. doppio parere | Forma Atto |
|---------|---------------|---------------------------------------|---------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------|
| TU 3696 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | proposta di legge |
| 4623 | SI | NO | SI | NO | NO | SI | ddl comunitaria |
| 4865 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | Ddl conversione |
| 4865/B | NO | NO | NO | SI | NO | NO | Ddl conversione |
| 5025 | NO | NO | NO | NO | SI | NO | Ddl conversione |
| TU 2618 | SI | NO | SI | NO | NO | NO | proposta di legge |
| 4940/B | NO | NO | NO | NO | SI | NO | ddl Governo |
| TU 4826 | SI | NO | SI | NO | NO | NO | proposta di legge |
| 4925 | SI | NO | NO | NO | NO | SI | ddl comunitaria |
| 5256 | SI | SI | SI | SI | NO | NO | ddl Governo |
| TU 4662 | SI | SI | NO | NO | NO | SI | ddl Governo |
| TU 2715 | SI | NO | NO | NO | NO | NO | proposta di legge |
| 5369 | NO | NO | NO | SI | NO | NO | Ddl conversione |

I profili di tali disposizioni di delega sono stati presi in considerazione alla luce di diversi parametri, alcuni desunti dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, altri elaborati dal Comitato, nell'ambito della propria competenza, sulla base delle problematiche proprie di questa peculiare tipologia di provvedimenti, i cui aspetti principali trovano la propria disciplina fondamentale nell'articolo 76 della Costituzione e nella legge n. 400 del 1988.

Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi

In **2** casi il Comitato rileva la mancata esplicitazione o la estrema genericità dei principi e criteri direttivi, che talora finiscono quasi per confondersi con l'oggetto della delega. In particolare:

➤ nelle premesse del parere relativo all'**A.C. 5256** (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), il Comitato segnala sia un problema di struttura del testo, sia la genericità di taluni principi e criteri direttivi:

- i principi e criteri direttivi della delega in materia di apprendimenti non formali e informali e l'ambito della delega risultano disciplinati, nell'ambito del disegno di legge, in due commi significativamente distanziati tra loro (rispettivamente, ai commi 58 e 68), tra i quali è inserita, a partire dal comma 62, la disciplina di un'altra delega, «risultando conseguentemente difficile ricostruire il complessivo quadro normativo che si introduce» (ne consegue un'osservazione);
- una ulteriore osservazione viene formulata «con riguardo alla delega in materia di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale delle imprese, dal momento che il disegno di legge «reca talvolta principi e criteri direttivi eccessivamente generici, che finiscono

quasi per confondersi con l'oggetto della delega (si vedano, in particolare, le lettere a) e b) del comma 62)», dal quale dovrebbero invece essere distinti;

- nelle premesse del parere sul **T.U. 4662** (Delega al Governo per la riforma del codice della strada) il Comitato segnala che «il testo unificato, all'articolo 2, comma 2, lettere e), i), m), p) e r), sembra limitarsi ad indicare l'oggetto della delega, senza specificare compiutamente i criteri per la sua attuazione; mentre, alla lettera c), indica un principio e criterio direttivo eccessivamente generico». La medesima lettera c), da ultimo citata, ai fini dell'individuazione dei casi che comportano l'applicazione di misure cautelari relative ai documenti di circolazione e di guida previste dal codice della strada, enuclea «un criterio di delega consistente nell'adeguamento "alle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia dell'Unione europea e della giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione", il quale appare di incerta portata applicativa potendo ingenerare dubbi interpretativi in relazione alla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione». Ne conseguono due osservazioni (relative ai primi due punti) ed una condizione (riguardante la riformulazione della lettera c)).

Procedure di delega

Sono **4** i pareri nei quali il Comitato si sofferma sulle procedure di delega:

- ◆ nel parere sull'**A.C. 2618 ed abb.** (sostegno alla maternità), come già segnalato nel paragrafo relativo all'articolo 14 della legge n. 400 del 1988, il Comitato si limita a segnalare in una osservazione una questione terminologica: «all'articolo 2, comma 3 - in conformità al dettato dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 400 del 1988 - si dovrebbe sostituire la formula "Il Governo è delegato ad

emanare" con la seguente: "Il Governo è delegato ad adottare»;

➤◆ negli altri 3 pareri l'attenzione si concentra, essenzialmente, sui termini per l'esercizio della delega, talora giudicati troppo brevi (parere sull'**A.C. 4826 ed abb.**, in materia di riduzione dei contributi a partiti e movimenti politici¹³), ovvero troppo brevi per la delega principale rispetto alla delega integrativa e correttiva (parere sull'**A. C. 5256**, riforma del mercato del lavoro¹⁴). Le considerazioni più ampie vengono svolte nel parere sull'**A.C. 4623** (Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2011), ove il Comitato formula la seguente osservazione: «all'articolo 1, comma 1 - laddove prevede che, ove i termini previsti per il recepimento delle direttive siano già scaduti o prossimi alla scadenza, i decreti legislativi di recepimento vengano adottati entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria – valuti la Commissione se i termini così fissati siano congrui in relazione alla procedura di adozione dei decreti legislativi, tenuto conto che essa prevede passaggi parlamentari ed, in alcuni casi, anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, e che, al comma 2 del medesimo articolo 1, viene espressamente richiamato l'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (secondo cui "il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al

¹³ Annota il Comitato: «il compito di coordinare e unificare in un unico corpo normativo le disposizioni in materia di contributi ai candidati alle elezioni ed ai movimenti e partiti politici è comunque demandato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, ad un testo unico da adottare in un termine assai ristretto (120 giorni) previo parere delle competenti Commissioni parlamentari».

¹⁴ Il Comitato segnala, con riguardo alla delega in materia di apprendimenti non formali e informali, che l'articolo 1, ai commi 58 e 60, «individua un termine breve per l'adozione del decreto legislativo (sei mesi) ed un termine molto più lungo (ventiquattro mesi) per l'adozione di eventuali disposizioni integrative e correttive».

Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza”)».

Proroga o differimento dei termini contenuti in altre disposizioni di delega

La proroga o il differimento dei termini contenuti in altre disposizioni di delega sono presenti nei disegni di legge di conversione **C. 4865-B** (proroga termini) e **C. 5369** (vigili del fuoco) (per i quali si rimanda al paragrafo sui limiti di contenuto dei decreti-legge) e nel disegno di legge **C. 5256** (riforma del mercato del lavoro). In quest'ultimo caso, tra l'altro, il Comitato segnala la riapertura di una delega i cui termini erano già scaduti attraverso una modifica non testuale della relativa disposizione: «con specifico riferimento alla riapertura della delega al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato, disposta dai commi 49 e 50, si segnala che i suddetti commi modificano in maniera non testuale la disposizione che originariamente la conferiva (si tratta dell'articolo 1, comma 30, della legge n. 247 del 2007), sia con riguardo al termine di esercizio che all'ambito della delega stessa».

Schemi: previsione di doppio parere

Il Comitato ha sempre espresso apprezzamento in relazione a quelle procedure volte ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe, con particolare riguardo al meccanismo del «doppio parere parlamentare» su schemi di decreti legislativi. Il Comitato ha avuto possibilità di ribadire tale apprezzamento nei pareri sui disegni di legge comunitaria per il 2011 (**A. C. 4623**) e per il 2012 (**A. C. 4925**) e sul testo unificato dei progetti di legge **C. 4662 ed abb.** (riforma del codice della strada).

Intreccio con deleghe già aperte

Il problema relativo all'intreccio delle disposizioni contenute nei provvedimenti all'esame del Comitato con deleghe già aperte viene sollevato in **3** pareri, tutti riguardanti disegni di legge di conversione¹⁵. Si diffondono sul punto, in particolare, le premesse del parere sull'**A.C. 5025** (liberalizzazioni):

«il provvedimento, al capo II del titolo III, reca disposizioni per l'attuazione della direttiva 2009/12/CE, concernente i diritti aeroportuali, la cui attuazione con decreto legislativo è già prevista dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), e sul cui schema di decreto legislativo (atto del governo n. 380), le Commissioni parlamentari hanno già espresso il prescritto parere; analogamente, il provvedimento, all'articolo 35, commi 11 e 12, intervenendo in materia di tesoreria unica per le università, si sovrappone con i contenuti dello «Schema di decreto legislativo recante introduzione della contabilità economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università» (atto del Governo n. 395), che prevede, tra l'altro, l'autonomia gestionale dei dipartimenti universitari, sul quale le Commissioni parlamentari hanno già espresso il prescritto parere».

Nelle premesse del parere sull'**A.C. 5194** (decreto-legge n. 57/2012, tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) il Comitato segnala invece che «i contenuti dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione si intrecciano con quelli di un disegno di legge adottato dal Consiglio dei ministri contestualmente al decreto-legge in esame, in data 11 maggio 2012 che, come risulta dal comunicato stampa relativo alla suddetta riunione, avrebbe lo

¹⁵ Si tratta dei disegni di legge di conversione C. 4865 (proroga termini), 5025 (liberalizzazioni) e 4940-B (semplificazioni).

scopo di introdurre una delega, necessaria al fine di armonizzare la disciplina contenuta nelle differenti normative del settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario, adeguandola ai principi e criteri del decreto legislativo 81 del 2008, coincidendo pertanto l'oggetto della delega in questione con il compito ora affidato ai regolamenti di delegificazione di cui il disegno di legge di conversione prevede sia differito il termine di adozione».

Lo stesso fenomeno di contestuale approvazione di decreto-legge e disegno di legge delega viene rilevato dal Comitato nel parere sull'**A.C. 5322** (decreto-legge n. 63/2012, editoria).

Ulteriori profili rilevati dal Comitato

Per quanto riguarda gli ulteriori profili trattati dal Comitato appaiono di particolare interesse le considerazioni svolte nelle premesse dei pareri sul disegno di legge comunitaria 2012 (**A. C. 4925**) e sul testo unificato riguardante il codice della strada (**A. C. 4662 ed abb.**):

◆ nel primo parere si segnala che « in relazione ai principi e criteri direttivi generali della delega legislativa, il disegno di legge, all'articolo 2, non contiene alcun richiamo alla disciplina dei livelli minimi di regolazione comunitaria, ancorché la legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 2011), all'articolo 15, comma 2, abbia novellato l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, stabilendo che gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possano prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, dei quali viene fornita peraltro esplicita esemplificazione; al suddetto vincolo, gli atti di recepimento di direttive comunitarie possono sottrarsi soltanto previa specifica motivazione da produrre nell'analisi di impatto della regolazione (AIR)» (ne consegue una osservazione volta a

dare effettività al principio introdotto dalla legge n. 183 del 2011, trasfondendolo in un criterio di delega);

♦ nel secondo parere, in presenza sia di disposizioni di delega sia di un'autorizzazione alla delegificazione, si evidenzia, in relazione all'elenco delle materie per le quali il Governo è autorizzato ad emanare regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, che la medesima disposizione «alla lettera i), laddove menziona la disciplina della patente di guida di categoria BS, limitatamente a specifici ambiti di intervento, individua un ambito materiale che dovrebbe essere più opportunamente collocato tra i principi e i criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 2, tenuto conto che la normativa relativa alla patente di guida sembra essere una materia che continuerà ad essere disciplinata dal codice della strada» (ne consegue una osservazione).

4.6.2. I rilievi sullo schema di decreto legislativo n. 424 (riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa)

| Raccordo con la legge di delega | Previsione di ulteriori adempimenti | Coordinamento con la legislazione vigente | Abrogazioni |
|---------------------------------|-------------------------------------|---|-------------|
| SI | SI | SI | SI |

Nel periodo di riferimento il Comitato si è espresso sul solo schema di decreto legislativo concernente la riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa, sul quale si è svolto un breve dibattito nel quale è stato sottolineato un ulteriore aspetto, che esula dalla competenza del Comitato e

quindi non trova rispondenza nel parere. Si tratta del rispetto del termine di delega: l'articolo 2 della legge delega (legge n. 183 del 2010) prevede che il meccanismo del così detto scorrimento automatico del termine si verifichi nel caso in cui il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'adozione dei decreti legislativi e non anche per il caso in cui il suddetto termine scada nei trenta giorni successivi. Nel caso in esame, lo schema di decreto è stato assegnato alla Commissione competente il 21 novembre 2011, in prossimità della scadenza del termine per l'esercizio della delega (24 novembre 2011) e quindi lo scorrimento sarebbe scattato qualora la Commissione di merito si fosse pronunciata entro il 24 novembre. Non essendovi stato tale pronunciamento, i componenti del Comitato hanno concordato circa l'opportunità di rimettere alla Commissione di merito la valutazione sulla possibilità di applicare lo scorrimento automatico del termine di delega. La Commissione Affari sociali, nella seduta del 18 gennaio 2012, ha approvato un parere nelle cui premesse si sottolinea che «nel corso dell'esame in Commissione sono emersi dubbi sulla possibilità che lo schema di decreto legislativo - trasmesso alle Camere il 18 novembre 2011 - possa effettivamente godere dell'ulteriore proroga di due mesi come prevede la norma di delega di cui all'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183».

Il Governo ha poi rinunciato all'emanazione del decreto legislativo, procedendo ad un differimento della delega e alla presentazione di un nuovo schema (n. 491, emanato come decreto legislativo n. 178 del 2012)¹⁶.

Nel parere il Comitato si sofferma in particolare sui 4 aspetti riportati nella tabella:

¹⁶ Del parere su tale schema riferirà la presidente pro tempore del Comitato, on. Doris Lo Moro, nel prossimo rapporto.

◆ in primo luogo, il Comitato segnala nelle premesse e formula una conseguente osservazione circa «talune previsioni la cui portata applicativa dovrebbe essere valutata in relazione a quanto disposto dalle norme di delega; ciò, in particolare, con riguardo alle disposizioni che trasformano le articolazioni territoriali della Croce rossa italiana da enti pubblici in organismi associativi autonomi dotati ciascuno di propria personalità giuridica di diritto privato (articolo 1, comma 1), e in relazione alle disposizioni che, in conseguenza delle prime, dispongono la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti dei medesimi Comitati (articolo 3, comma 2, secondo periodo). Al riguardo, si ricorda, infatti, che i principi e criteri direttivi della delega, peraltro estremamente generici, concernono, tra l'altro, la "semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti (...) adeguando le stesse ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa"; la "razionalizzazione e ottimizzazione dei costi di funzionamento, attraverso la riorganizzazione dei centri di spesa (...)", ai quali non sembrano riconducibili le disposizioni succitate»;

◆ in secondo luogo, formula la seguente condizione: «all'articolo 3, comma 2 - che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della Croce rossa - sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare la definizione della disciplina in oggetto ad un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988»;

◆ in terzo luogo, il Comitato si sofferma lungamente sull'assenza di clausole di coordinamento con la normativa vigente, sia nelle premesse sia in tre osservazioni, sottolineando, in particolare, che «il provvedimento modifica implicitamente corpi normativi organici quali codici, testi unici, o grandi leggi di sistema, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "testo unico" riferito ad un determinato settore disciplinare»;

◆ in quarto luogo, evidenzia la mancata abrogazione della normativa previgente, richiamando anche quanto affermato nella relazione per l'analisi tecnico-normativa e formulando la seguente condizione: «in termini generali, si proceda ad effettuare l'opportuno coordinamento delle disposizioni recate dallo schema di decreto all'esame con il decreto legislativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 1980, recante il riordinamento della Croce rossa italiana, considerato anche che la relazione per l'analisi tecnico-normativa afferma al paragrafo 3 della parte I che "Il provvedimento sul vigente apparato normativo incide operando delle abrogazioni implicite di disposizioni di rango inferiore" e al paragrafo 4 della parte III precisa che "l'effetto abrogativo implicito è riferito al solo DPR 31 luglio 1980, n. 613", che peraltro non è una fonte di rango inferiore rispetto allo schema in esame».

4.7. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

Il tema della omogeneità/eterogeneità dei contenuti dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato ha sempre ricevuto particolare attenzione con specifico riguardo ai disegni di legge di conversione, anche in relazione al rispetto dell'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, in base

al quale «il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

D'altra parte, proprio alcuni dei disegni di legge di conversione sono i provvedimenti che appaiono più problematici da questo punto di vista.

Infatti, gli altri provvedimenti (i due disegni di legge comunitaria; il disegno di legge relativo alla riforma del mercato del lavoro; i 5 testi unificati di proposte di legge di iniziativa parlamentare; lo schema di decreto legislativo) presentano tutti un contenuto omogeneo.

Per quanto riguarda i disegni di legge di conversione (esclusi i due esaminati in seconda lettura¹⁷) il quadro è il seguente:

- ◆ 4 presentano un contenuto estremamente ampio (o vasto) e complesso;
- ◆ 1 ha un contenuto complesso;
- ◆ 1 risulta eterogeneo a seguito delle modifiche apportate dal Senato;
- ◆ 1 appare eterogeneo con una finalità parzialmente univoca;
- ◆ 1 è parzialmente omogeneo;
- ◆ 5 sono sostanzialmente omogenei;
- ◆ 10 risultano omogenei, anche se in qualche caso presentano disposizioni non immediatamente riconducibili all'ambito materiale del provvedimento.

La connotazione eterogenea del provvedimento ha assunto ulteriore importanza e criticità a seguito della emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012.

La sentenza è stata emanata il 16 febbraio 2012; il Comitato la utilizza immediatamente.

¹⁷ Si tratta dei decreti-legge n. 216 del 2011 e n. 5 del 2012. Nel parere sul primo di tali disegni di legge, più oltre ampiamente richiamato, il Comitato si sofferma sulla dilatazione dell'eterogeneità del provvedimento conseguente alle modifiche ed integrazioni introdotte in sede di conversione.

Già nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 216 del 2011 (proroga termini), sul quale è chiamato a pronunciarsi in seconda lettura (C. 4865-B), il Comitato segnala nelle premesse che «risultano dilatati gli aspetti di eterogeneità del contenuto del decreto legge, già presenti nel testo approvato in Consiglio dei ministri (ed accresciutisi a seguito delle modifiche approvate alla Camera), avuto riguardo agli ulteriori settori dell'ordinamento interessati dalle numerose disposizioni introdotte nel corso dell'esame al Senato (si tratta di 7 nuovi articoli, e di 33 ulteriori commi); inoltre, sulla base di un'interpretazione assai lata della fattispecie della proroga di termini, ampia è la tipologia di atti sui quali le suddette proroghe operano in concreto».

L'attenzione del Comitato si appunta in particolare su talune disposizioni di carattere ordinamentale (cui si aggiungono due disposizioni recanti proroghe di deleghe introdotte nel disegno di legge di conversione), in ordine alle quali richiama, citandola ampiamente, la sentenza n. 22 della Corte costituzionale, che riguarda proprio disposizioni di carattere ordinamentale introdotte in sede di conversione di un precedente decreto-legge cosiddetto “milleproroghe” (decreto-legge n. 225 del 2010). In particolare, si ricorda che «la Corte Costituzionale, dopo aver precisato che: “L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi

dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento”, ha rimarcato che “I cosiddetti decreti “milleproroghe” (...), sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. (...). Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.”, rilevato quindi che “La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione”, ha sottolineato infine come “l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”».

All'ampio ragionamento svolto nelle premesse seguono:

◆ una condizione che chiede la soppressione delle disposizioni introdotte nell'articolo 1 del disegno di legge di conversione «in quanto - tenuto anche conto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 - non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale, in particolare se destinate a prorogare o differire il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988»;

◆ la seguente raccomandazione: «con riferimento alle disposizioni di carattere ordinamentale indicate in premessa, nonché in relazione ai commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che intervengono su norme di delega, abbia cura il legislatore di rispettare le indicazioni contenute nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, laddove, tra l'altro, si precisa che: “I cosiddetti decreti “milleproroghe” (...) sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost.” eventualmente inserendo le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto, ove presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, in “atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati”».

A distanza di pochi giorni, il 29 febbraio, il Comitato esprime il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale, nel quale il Senato ha introdotto numerosi articoli e commi aggiuntivi. Il Comitato, esaminando il testo approvato dal Senato il 23 febbraio, segnala che «il provvedimento, nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, si componeva di tre articoli, aventi ciascuno ad oggetto un distinto argomento nell'ambito della materia ambientale - ad ognuno dei quali è dedicato uno specifico capoverso nel preambolo - concernenti la materia del recupero e dello smaltimento finale dei rifiuti prodotti negli impianti della Campania (articolo 1), la materia della commercializzazione dei sacchi per l'asporto di merci nel rispetto dell'ambiente (articolo 2) e la materia delle matrici materiali di riporto (articolo 3); ai suddetti ambiti materiali - con l'unica eccezione dell'articolo 1-*quater*, in materia di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania - non appaiono invece riconducibili i nuovi otto articoli approvati dal Senato, né gli innumerevoli commi aggiunti all'articolo 3, né i due commi aggiunti all'articolo 1, i quali intervengono su disparati aspetti della materia ambientale, per lo più con misure di carattere ordinamentale, molte delle quali volte a modificare il "codice" delle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006». In relazione a tali disposizioni, introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto legge, «le quali appaiono estranee rispetto all'ambito materiale di quest'ultimo», il Comitato «ricorda che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 (i cui contenuti sono richiamati nella lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento il 23 febbraio 2012) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (recante proroga di termini), nella parte in cui introduce i

commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'ambito dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), poiché, tra l'altro, "Risulta (...) in contrasto con l'articolo 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei" ed in quanto "La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione", nonché in ragione del fatto che "l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario (...)" è "imposta dallo stesso articolo 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario"». Ne consegue la seguente condizione: «si valuti la soppressione delle disposizioni indicate in premessa - introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto legge - che appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto»

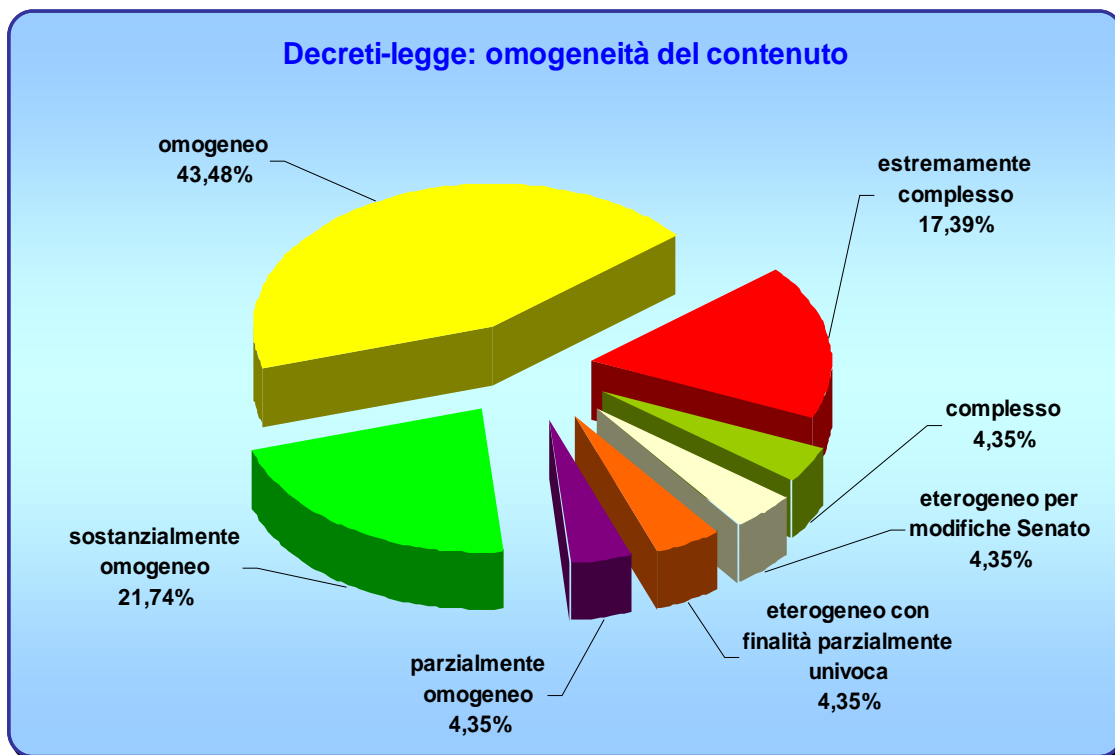
La sentenza n. 22 viene richiamata anche nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge:

◆ n. 59 del 2012 (riordino della protezione civile). Nelle premesse il Comitato annota che «il provvedimento, che si compone di 4 articoli, reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, essendo volto a ridisegnare l'assetto delle competenze, anche normative, in materia di protezione civile, provvedendo nel contempo a dettare una disciplina transitoria da applicare alle gestioni commissariali già in essere e a introdurre una disciplina concernente la copertura

assicurativa contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali; non sono invece riconducibili ai suddetti ambiti materiali - né all'intestazione del decreto o al preambolo - le disposizioni contenute ai commi 4 e 5 dell'articolo 3 (rubricato "Disposizioni transitorie e finali") che prevedono, rispettivamente, il trasferimento diretto alla società creditrice delle risorse necessarie per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra e l'esclusione del Fondo per lo sviluppo e la coesione dai tagli lineari di spesa previsti dal decreto legge n. 16 del 2012; in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, "tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita", nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo». Ne consegue la seguente condizione: «all'articolo 3, commi 4 e 5 - che reca norme estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge e tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 richiamata in premessa - siano espunte le disposizioni in questione»;

◆ n. 83 del 2012. Nel parere il Comitato svolge analoghe considerazioni e formula una condizione volta alla soppressione dell'articolo 56, comma 1, lettera b);

◆ n. 79 del 2012 (vigili del fuoco). In questo caso il Comitato formula una condizione volta ad espungere 3 articoli e 2 commi.



4.8. Richiami alla legge n. 212 del 2000

I richiami allo **Statuto del contribuente**, seppur meno numerosi, sono comunque significativi. Nel periodo di riferimento solo **5** dei 34 pareri espressi dal Comitato richiamano lo Statuto quale parametro di riferimento:

◆ nei pareri sugli **A. C. 4829** (decreto-legge n. 201 del 2011, cosiddetto “SalvaItalia”) **5025** (decreto-legge n. 1 del 2012, liberalizzazioni) e **5312** (decreto-legge n. 83 del 2012, crescita del Paese) il Comitato si limita a segnalare nelle premesse la presenza di deroghe all’articolo 3 dello statuto del contribuente, in merito all’efficacia temporale delle disposizioni in materia tributaria. Nel caso del parere sul decreto-legge n. 201 del 2011 si segnala la presenza di deroghe sia esplicite, sia implicite.;

◆ nei pareri sul **T.U. 3696** (Interventi per il sostegno dell'imprenditoria e dell'occupazione giovanile e femminile e delega al Governo in materia di regime fiscale agevolato), sull'**A.C. 4865** (Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative) il Comitato formula invece una osservazione:

- nel primo caso «si dovrebbe valutare la congruità delle disposizioni recate dall'articolo 11, comma 1, lettere b) e d), che modificano, rispettivamente, il comma 2, secondo periodo, e il comma 4 dell'articolo 82 del decreto legge n. 112 del 2008, in materia di deducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile per il periodo d'imposta 2008, in relazione al principio affermato dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 212 del 2000, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente, che dispone che le disposizioni tributarie non possano avere effetto retroattivo»;

- nel secondo caso «all'articolo 29, comma 14, laddove si incide sul termine entro il quale le Regioni possono deliberare la variazione dell'aliquota dell'addizionale IRPEF per l'anno di imposta 2011, dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare la natura derogatoria di tale disposizione in rapporto ai principi in materia di efficacia temporale delle norme tributarie enunciati dall'articolo 3 della legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente), il cui comma 1 dispone che, relativamente ai tributi periodici, le modifiche introdotte si applichino solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono, tenendo conto, a tal fine, che l'articolo 1 della citata legge n. 212 stabilisce che le disposizioni della medesima legge «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali».

4.9. Ulteriori profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

Oltre alla riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione, oggetto dei 5 pareri segnalati nel paragrafo relativo all'articolo 17 della legge n. 400/1988, due ulteriori disposizioni costituzionali sono state richiamate nei pareri sull'**A.C. 4864** (decreto-legge n. 215/2011, missioni internazionali) e sull'**A.C. 5273** (decreto-legge n. 52/2012, razionalizzazione della spesa pubblica).

Nel parere sull'**A.C. 4864**, il Comitato segnala che «il provvedimento, all'articolo 3 - in base al quale alle missioni internazionali di cui al decreto si applicano in materia penale le disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2009, n. 12, e successive modificazioni, e all'articolo 4, commi 1-*sexies* e 1-*septies*, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2009, n. 197 - reca una norma che, essendo riferibile anche all'ultimo trimestre 2011 della missione in Libia, andrebbe verificata alla luce di quanto previsto dall'articolo 25 della Costituzione in tema di efficacia temporale delle leggi penali» (ne consegue un'osservazione).

Nel parere sull'**A.C. 5273** la seguente osservazione è volta a delimitare l'ambito di esercizio del potere sostitutivo dello Stato: «all'articolo 5, comma 7 - che prevede che il Commissario straordinario, dopo aver fissato un termine entro il quale le amministrazioni devono raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione della spesa prefissati, possa esercitare poteri sostitutivi nei confronti dei vertici delle amministrazioni inadempienti “nel rispetto dell'articolo 120 della Costituzione” - si dovrebbe esplicitare che con tale ultima locuzione si intende limitare l'esercizio dei poteri

sostitutivi nei confronti dei soli organi inadempienti di Regioni, città metropolitane, province e comuni».

4.10. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Nel paragrafo dedicato all'articolo 17 della legge n. 400/1988 si sono già richiamate le sentenze della Corte costituzionale ricorrentemente citate dal Comitato:

- ◆ la sentenza n. 22 del 2012, che costituisce la novità del periodo di riferimento del presente rapporto, sulla omogeneità dei testi normativi;
- ◆ la sentenza n. 106 del 2006, sulla qualificazione come “non regolamentare” dei decreti ministeriali;
- ◆ la sentenza n. 149 del 2012 (altra novità di questo periodo), che contiene un interessante *obiter dictum* sulla presenza di autorizzazioni alla delegificazione nei decreti-legge.

V.

IL SEGUITO DEI PARERI

5.1. L'attività emendativa

Nel corso del quinto turno di Presidenza, si è continuato ad osservare la prassi, oramai consolidata, di tradurre - ove, naturalmente, tale attività non comporti scelte di merito - i più significativi suggerimenti contenuti nei pareri in proposte emendative.

In molti casi, sono stati i relatori presso le Commissioni di merito a farsi carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato. Si segnala, al riguardo, il precedente del disegno di legge C. 4999, di conversione del decreto-legge n. 2 del 2012, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale. In tale circostanza, il Comitato espresse un parere assai articolato, recante, tra l'altro, nella parte dispositiva, una condizione con la quale si richiedeva, tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, da poco depositata al momento dell'espressione del parere, la soppressione delle disposizioni introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto-legge (si trattava di 7 articoli aggiuntivi e di 13 commi), estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto. Nella seduta del 6 marzo 2012, la Commissione di merito ha approvato 9 emendamenti soppressivi presentati dal relatore proprio al fine di recepire la summenzionata condizione del Comitato.

Analogamente, l'integrale recepimento dei rilievi espressi dal Comitato ad opera di emendamenti presentati dai relatori presso le Commissioni di merito si è verificato in relazione al disegno di legge C. 5194, di conversione del decreto legge n. 57 del 2012, recante disposizioni urgenti in materia di tutela

della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese. In proposito, osservata l'anomala presenza, nel disegno di legge di conversione – accanto alla clausola di conversione e alla disposizione di entrata in vigore – di due norme di natura sostanziale, che concorrevano a definire le complessive modifiche che il decreto-legge intendeva apportare all'ordinamento vigente, il Comitato ne chiedeva la soppressione. Nella seduta del 29 maggio 2012, le Commissioni riunite XI e XII hanno approvato un emendamento soppressivo dei relatori volto a recepire il rilievo formulato dal Comitato.

In altri casi, invece, la presentazione di emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, meno frequentemente, dell'Assemblea, è avvenuta su iniziativa di componenti del Comitato stesso, generalmente con riguardo alle condizioni e, ove formulate in modo testuale, alle osservazioni. Tale prassi si è registrata in relazione a **7** provvedimenti, di particolare complessità, sui quali il Comitato aveva espresso pareri molto articolati. In tali circostanze, parte dei rilievi formulati sono stati recepiti dalle Commissioni di merito. Ad esempio, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (C. 5052), sono stati approvati in Commissione diversi emendamenti volti a recepire le condizioni formulate dal Comitato sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.¹⁸

¹⁸ Numerosi emendamenti presentati da membri del Comitato per la legislazione sono stati approvati anche nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile (C. 5203).

Non si è invece registrato nessun caso di recepimento dei rilievi formulati dal Comitato nel corso dell'esame del provvedimento in Assemblea.

5.2. La presentazione di ordini del giorno

Anche nel corso di questo turno di Presidenza si è fatto ricorso allo strumento degli ordini del giorno di istruzione al Governo allo scopo di porre all'attenzione dell'Assemblea questioni ritenute dal Comitato per la legislazione meritevoli di particolare interesse. In particolare, si è consolidata la prassi di presentare ordini del giorno riferiti ai provvedimenti esaminati dal Comitato – principalmente in caso di posizione della questione di fiducia - ogniqualvolta essi abbiano formato oggetto di pareri particolarmente articolati.

Sono stati presentati a tal fine **5** ordini del giorno, tutti accettati dal Governo¹⁹.

La presentazione di appositi ordini del giorno in cui formulare valutazioni di carattere generale sulle problematiche della legislazione, soprattutto se connesse al corretto utilizzo dei diversi strumenti giuridici e alle esigenze di coordinamento della nuova normativa con l'ordinamento

Diversamente, in altri casi, nonostante la presentazione, da parte di membri del Comitato, di emendamenti finalizzati al recepimento dei rilievi formulati nei pareri, ad essi non è stato dato alcun seguito. Sul punto, si veda, ad esempio, il precedente dell'atto Camera 4940 (disegno di legge di conversione del decreto legge 9 febbraio 2012, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), in relazione al quale il Comitato aveva formulato 9 condizioni ed i membri del Comitato presentarono, presso la Commissione di merito, ben 13 emendamenti: di essi ne fu approvato solo uno.

¹⁹ Si tratta dei seguenti ordini del giorno:

- Lorenzin 9/04865-B/018, accettato dal Governo nella seduta del 23 febbraio 2012;
- Lo Moro 9/04865-B /019, accettato dal Governo nella seduta del 23 febbraio 2012;
- Lo Moro 9/5109-AR/79, riformulato e accettato dal Governo nella seduta del 19 aprile 2012;
- Lussana 9/05256/014, accettato dal Governo nella seduta del 27 giugno 2012;
- Lo Moro 9/05025/134, accettato dal Governo nella seduta del 22 marzo 2012.

vigente, si è infatti rivelata una opzione strategica ulteriore e, per certi versi, alternativa rispetto alla sistematica presentazione di emendamenti ai singoli provvedimenti.

Raffrontando gli ordini del giorno presentati dal Comitato nel corso di questo turno di Presidenza a quelli presentati durante il precedente, emerge chiaramente come l'attenzione del Comitato si sia spostata dalle problematiche derivanti da un ricorso alle fonti secondarie del diritto effettuato secondo modalità non pienamente rispettose delle caratteristiche di tali strumenti normativi e dalle problematiche connesse all'uso di fonti atipiche del diritto (tematiche che avevano formato oggetto di ben quattro ordini del giorno e, segnatamente, degli ordini del giorno Zaccaria 9/4307/12; Lo Presti, Zaccaria 9/4357-A/55; Lo Presti, Zaccaria 9/4551/4 e Duilio, Zaccaria 9/4612/140) a problematiche più strettamente inerenti il rispetto dei limiti di contenuto dei decreti-legge²⁰.

²⁰ Si vedano in proposito, gli ordini del giorno:

- Lorenzin 9/04865-B/018:

“La Camera,

premessò che:

l'articolo 1, commi 2 e 3 del disegno di legge di conversione – recependo il contenuto di due emendamenti di iniziativa parlamentare presentati e approvati nel corso dell'esame presso le Commissioni riunite 1^a e 5^a del Senato e poi confluiti nel testo del maxiemendamento fatto oggetto di voto di fiducia in entrambi i rami del Parlamento – contiene alcune disposizioni di carattere «sostanziale», volte a modificare disposizioni riferite a deleghe legislative conferite al Governo, al fine di ridefinire taluni elementi del potere legislativo delegato, nonché di modificare il termine di esercizio della delega che, con riferimento alla delega oggetto del comma 2, allo stato, risulta peraltro già scaduto;

il Comitato per la legislazione, nel parere reso lo scorso 21 febbraio, ha invitato il legislatore a sopprimere le citate disposizioni, in quanto, secondo la costante giurisprudenza di tale organo, non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge, l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se volta ad incidere, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite, integrandosi in tal caso una violazione del limite di contenuto posto dall'articolo 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988;

alla Camera è prassi consolidata che la Presidenza dichiari inammissibili le proposte emendative concernenti deleghe presentate nel corso del procedimento di conversione, anche se riferite al disegno di legge di conversione;

con particolare riferimento al comma 3 dell'articolo 1, che proroga il termine per l'esercizio della delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari la quale era stata introdotta dall'articolo 1 della legge n. 148 del 2011, di conversione del

decreto-legge n. 138 del 2011, si ricorda che, nella seduta del 14 settembre 2011, in sede di esame del disegno di legge di conversione del citato decreto-legge, fu accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4612/139 con il quale, si impegnava il Governo "ad avviare ogni occorrente attività volta alla predefinitone dei contenuti dei futuri decreti legislativi di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari e a predisporre, al contempo, un autonomo disegno di legge delega, da presentare alle Camere per la loro approvazione, secondo le procedure urgenti previste dai loro regolamenti, in termini tali da consentire l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138/2011, dei decreti legislativi nel frattempo in linea di massima già predefiniti"; di tal che l'introduzione di una modifica ad una disposizione di delega che il Governo si era impegnato a far confluire in un apposito disegno di legge di delega, appare un'evidente contraddizione logica;

impegna il Governo

ad aver cura, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell'ambito delle procedure emendative parlamentari, di non introdurre nei decreti legge ovvero nelle relative leggi di conversione, disposizioni destinate al conferimento di deleghe legislative, ovvero a prorogarne o differirne il termine di esercizio, integrandosi in tal caso, secondo costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione (ed in accordo con la prassi consolidata per cui la Presidenza della Camera dichiara inammissibili siffatti emendamenti) una violazione del limite di contenuto posto dall'articolo 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988."

- Lo Moro 9/04865-B /019:

"La Camera,

premesse che:

lo scorso 16 febbraio, è stata depositata la sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge n. 225 del 2010 (recante disposizioni in materia di proroga di termini), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'ambito dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Le anzidette disposizioni, infatti, introducendo "una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie»". determinano "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei" e risultano in contrasto con l'articolo 77 Costituzione;

il decreto legge all'esame - sia nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri ed esaminato dalla Camera dei deputati in prima lettura, che nel testo risultante dalle modifiche ad esso apportate nel corso dell'esame presso le Commissioni riunite 1^a e 5^a del Senato e confluite nel testo del maxiemendamento fatto oggetto di voto di fiducia da parte del Governo in entrambi i rami del Parlamento – contiene innumerevoli disposizioni di carattere ordinamentale (cui si aggiungono due disposizioni recanti proroghe di deleghe introdotte nel disegno di legge di conversione);

la Corte Costituzionale, nella sentenza succitata, con particolare riferimento ai cosiddetti decreti "milleproroghe" ha tra l'altro precisato che, sebbene essi incidano su ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. La Corte ha inoltre statuito che, del tutto estranea a tali interventi, è invece la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'articolo 71 della Costituzione;

La maggiore sensibilità del Comitato rispetto a tali problematiche deve riconnettersi ad un duplice ordine di circostanze, riconducibili, da un lato, al significativo ricorso alla decretazione d'urgenza cui si è assistito nel corso di questo turno di Presidenza ed alla dilatazione dei contenuti

impegna il Governo

a volersi attenere, in occasione della definizione del contenuto dei decreti legge che intenda adottare, alle indicazioni contenute nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 richiamata in premessa, tenendo in particolare conto dello stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, se del caso procedendo ad inserire eventuali discipline estranee alla ratio unitaria del decreto - che si intendano tuttavia adottare - ove presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, in "atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati".

- Lo Moro 9/5109-AR/79 (riformulato):

"La Camera,

premesse che:

il decreto legge, all'articolo 12, comma 8, in materia di acquisto del termovalorizzatore di Acerra da parte della regione Campania, riproduce in maniera pressoché testuale il contenuto del comma 4 dell'articolo 1 del decreto legge n. 2 del 2012, soppresso nel corso dell'esame in sede parlamentare;

tale circostanza integra, secondo la giurisprudenza del Comitato per la legislazione, una violazione del limite posto dall'art. 15, comma 2, lettera c), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, "rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere", dovendosi intendere il suddetto limite di contenuto come riferito alla reiterazione non solo dell'intero decreto legge non convertito, ma anche di singole disposizioni del medesimo (sul punto, si veda la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale);

la disposizione contenuta all'articolo 12, comma 8, inoltre, non appare riconducibile agli ambiti materiali sui quali incide il decreto legge (la materia fiscale e l'amministrazione tributaria) ed è altresì estranea ai contenuti dell'articolo 12, rubricato "Contenzioso in materia tributaria e riscossione";

le prescrizioni contenute nell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo;

la ratio della citata norma, oltre che ribadire quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nelle fattispecie concrete: la Corte Costituzionale ha infatti individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare "se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere", la "evidente estraneità" della norma rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sul punto, si vedano le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008);

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di esercitare il potere di decretazione d'urgenza nel rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988."

dei decreti adottati e, dall'altro, alla circostanza che, proprio nel corso di questo turno di Presidenza, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2012 è intervenuta sul tema dei limiti di contenuto del decreto-legge e della relativa legge di conversione, chiarendo come l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – sia funzionale ad assicurare la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

L'ordine del giorno è apparso dunque strumento idoneo – nel caso in cui non fosse stato possibile intervenire in tale senso mediante l'approvazione di emendamenti nel corso dell'esame in sede referente – anche a sensibilizzare l'Esecutivo circa la necessità di attenersi alle indicazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 22 (si vedano, in tal senso gli ordini del giorno riportati alla nota 20).

L'ordine del giorno è stato inoltre ritenuto valido strumento anche al fine di porre l'attenzione dell'Esecutivo sulla necessità che si proceda all'inserimento delle nuove discipline – specie se esse abbiano carattere organico – in un adeguato tessuto normativo (si veda l'ordine del giorno Lussana 9/05256/014²¹) e sulla necessità che si effettui un

• ²¹ Ordine del giorno Lussana 9/05256/014:

“La Camera,

premessi che:

il disegno di legge, all'articolo 1, commi 47 e seguenti, introduce un procedimento speciale per le controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970;

la tecnica normativa a tal fine utilizzata suscita numerose perplessità in relazione alle esigenze di semplificazione e riordino della legislazione vigente, in quanto:

a) si introduce un rito speciale che si affianca e per certi versi si sovrappone a quello delineato dagli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile, in assenza di una disposizione che chiarisca esattamente il rapporto intercorrente tra le due discipline;

b) la suddetta disciplina viene inserita nell'ambito di una fonte normativa esterna a quella codicistica, della quale vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività;

uso degli strumenti giuridici rispettoso delle caratteristiche di ciascuno e delle esigenze di semplificazione e delegificazione dell'ordinamento (si veda l'ordine del giorno Lo Moro 9/05025/134²²).

c) risulta assente una qualsiasi clausola di coordinamento o di chiusura che disponga l'applicabilità delle norme contenute nel codice di rito per tutto ciò che non è disciplinato dal provvedimento all'esame;

d) risulta assente una qualsiasi clausola di coordinamento con la normativa contenuta nell'articolo 6 della legge n. 604 del 1966 (che non viene né richiamata né riprodotta), che fissa, a pena di decadenza, il termine per l'impugnazione del licenziamento in 60 giorni dalla data della sua ricezione in forma scritta da parte del lavoratore;

impegna il Governo

ad aver cura, ogniqualvolta introduca nuove discipline di carattere organico (in particolare ove esse attengano, come nel caso all'esame, alla tutela dei diritti), di inserire le disposizioni in questione in un adeguato contesto normativo, prestando particolare attenzione nel non compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività dei codici; ad aver altresì cura di effettuare un adeguato coordinamento con la normativa vigente al fine di scongiurare incertezze applicative, evitando, in particolare, di innovare l'ordinamento procedendo mediante sovrapposizioni normative che rendono difficoltosa per l'interprete l'individuazione della normativa concretamente applicabile.”

²² Ordine del giorno Lo Moro 9/05025/134

“La Camera,

premesso che:

il decreto legge evidenzia alcune criticità in relazione alle esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative;

in particolare, per quanto concerne il rispetto del sistema delle fonti primarie del diritto, esso, all'articolo 1, commi da 1 a 3, contiene un'autorizzazione alla delegificazione per la quale è prevista una procedura che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i decreti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura, mentre, all'articolo 45, comma 2, affida a una fonte di rango subordinato il compito di modificare fonti di rango primario. A tale proposito, si segnala che il Comitato per la legislazione, nel parere reso lo scorso 13 marzo, ha invitato il legislatore a valutare la congruità degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti normative primarie, la cui individuazione, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115 del 2011, in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale;

sul versante del sistema delle fonti subordinate del diritto, il provvedimento, invece, agli articoli 2, comma 5; 15, comma 1 e 39, comma 3, demanda compiti attuativi a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, mentre, all'articolo 64, comma 2, all'articolo 66, comma 1 e all'articolo 91, comma 1, capoverso 2-quinquies, demanda compiti attuativi a decreti ministeriali di cui viene specificata la natura non regolamentare. Da ciò consegue che discipline che dovrebbero essere oggetto di fonti secondarie del diritto sono invece demandate a fonti atipiche del diritto;

in relazione al primo aspetto, si ricorda che, nella seduta del 14 settembre 2011, in occasione dell'esame dell'AC 4612, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è stato accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4612/140 a prima firma Duilio, con il quale si impegnava il Governo “ad aver cura (...) di non assegnare a fonti

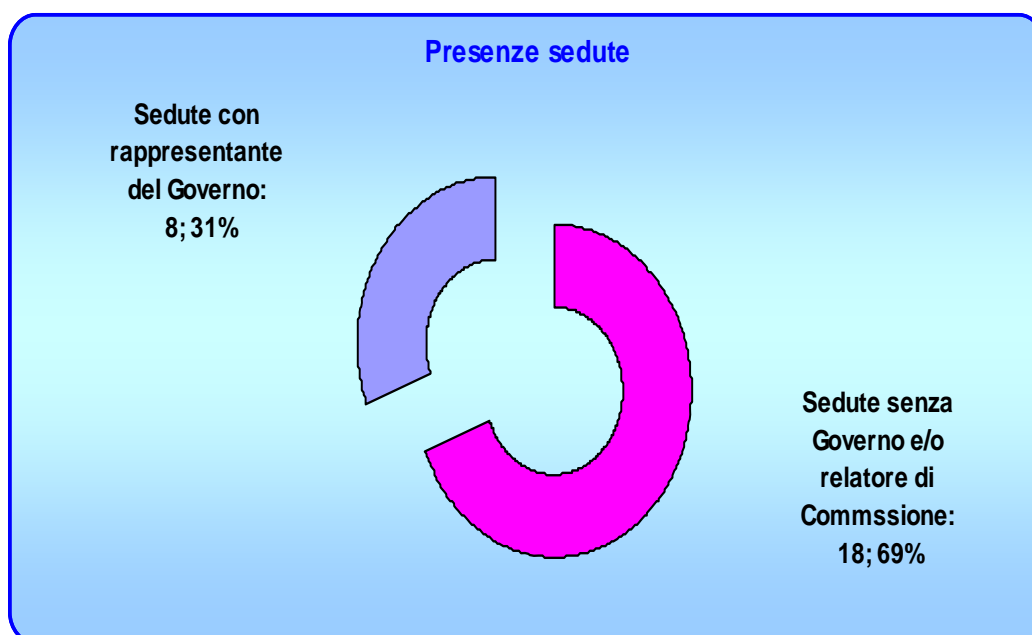
Non si sono invece registrati casi, nel corso di questo turno di Presidenza, di ordini del giorno volti a sollecitare comportamenti virtuosi del Governo nella redazione dei testi normativi, né sotto lo specifico profilo della tecnica di redazione del testo né sotto quello, più in generale, della buona scrittura e della qualità dei testi.

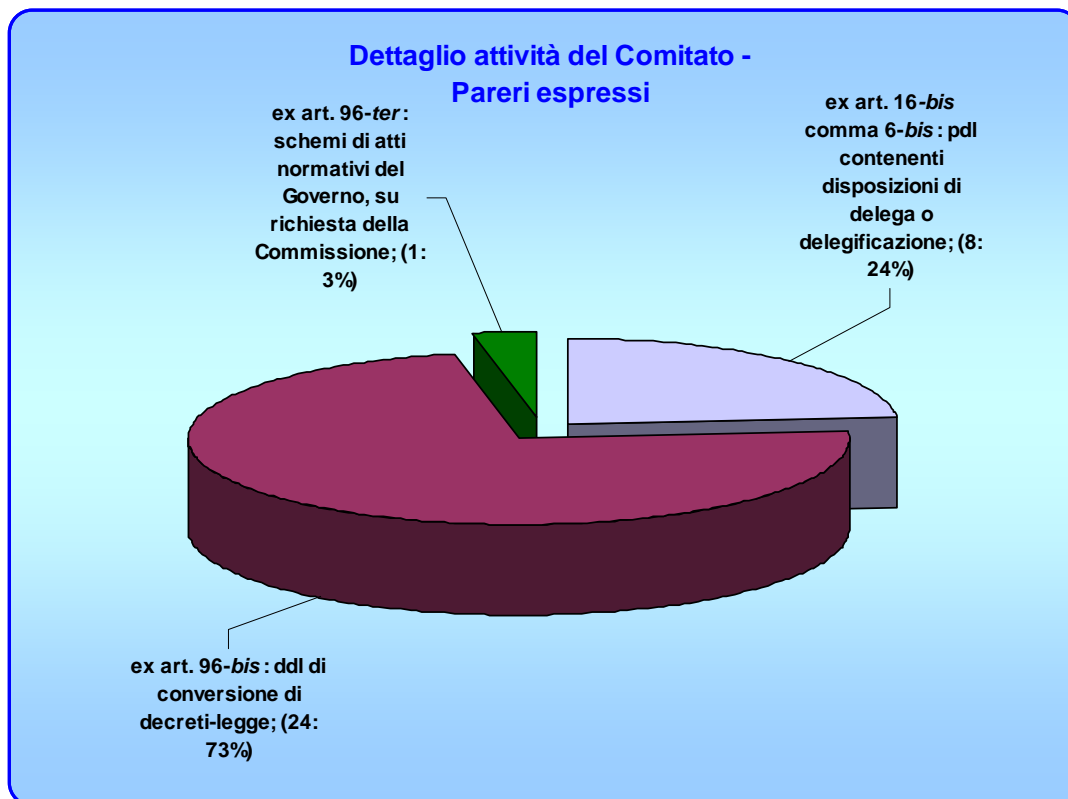
atipiche compiti di tipo normativo primario che l'ordinamento riserva alle sole fonti del diritto previste a livello costituzionale e ad attenersi al modello di delegificazione disciplinato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988”;

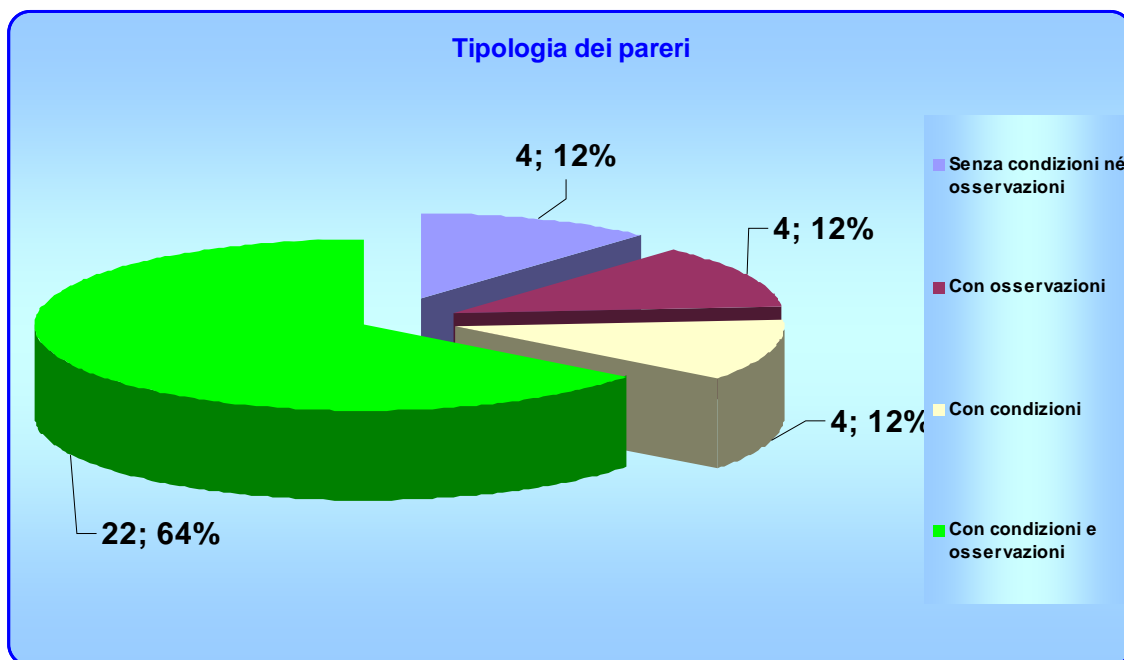
quanto al secondo profilo, si ricorda invece che nella seduta del 25 maggio 2011, in occasione dell'esame dell'AC 4307-A, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (c.d. decreto omnibus), è stato accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4307/12 a firma Zaccaria, con il quale si impegnava, tra l'altro, il Governo “a valutare l'opportunità di aver cura di non attribuire a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento assegna alle fonti del diritto”, mentre, nella seduta del 21 giugno 2011, in occasione dell'esame dell'AC 4357-A recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo), è stato accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4357-A/55 a firma Lo Presti, con il quale si impegnava il Governo “a non assegnare ad atti di natura non regolamentare, ovvero ad atti di natura politica, compiti di attuazione della normativa di rango primario, che l'ordinamento demanda alle fonti del diritto di rango secondario”; infine, nella seduta del 2 agosto 2011, in occasione dell'esame dell'AC 4551 recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 luglio 2011, n. 107 (così detto decreto missioni), il Governo ha accettato l'ordine del giorno 9/4551/14 a prima firma Lo Presti con il quale si impegnava il Governo “a non assegnare ad atti ordinariamente a contenuto politico, la definizione di discipline che dovrebbero essere oggetto di fonti secondarie del diritto, sia al fine di garantire un coerente utilizzo delle fonti normative, sia al fine di assicurare che la normativa introdotta goda del regime di pubblicità proprio delle fonti del diritto”;

impegna il Governo a volersi attenere, al fine di garantire un coerente utilizzo delle fonti del diritto, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell'ambito delle procedure emendative parlamentari, al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in base al quale i regolamenti di delegificazione sono adottati nel rispetto delle norme generali regolatrici della materia indicate, insieme alle specifiche disposizioni da abrogare, dalla legge che autorizza la delegificazione, avendo altresì cura di non assegnare ad atti di natura non regolamentare ovvero ad atti ordinariamente a contenuto politico – che non godono del regime di pubblicità proprio delle fonti del diritto e non offrono le medesime tutele in sede giurisdizionale - compiti di tipo normativo secondario che l'ordinamento affida alle fonti del diritto.”

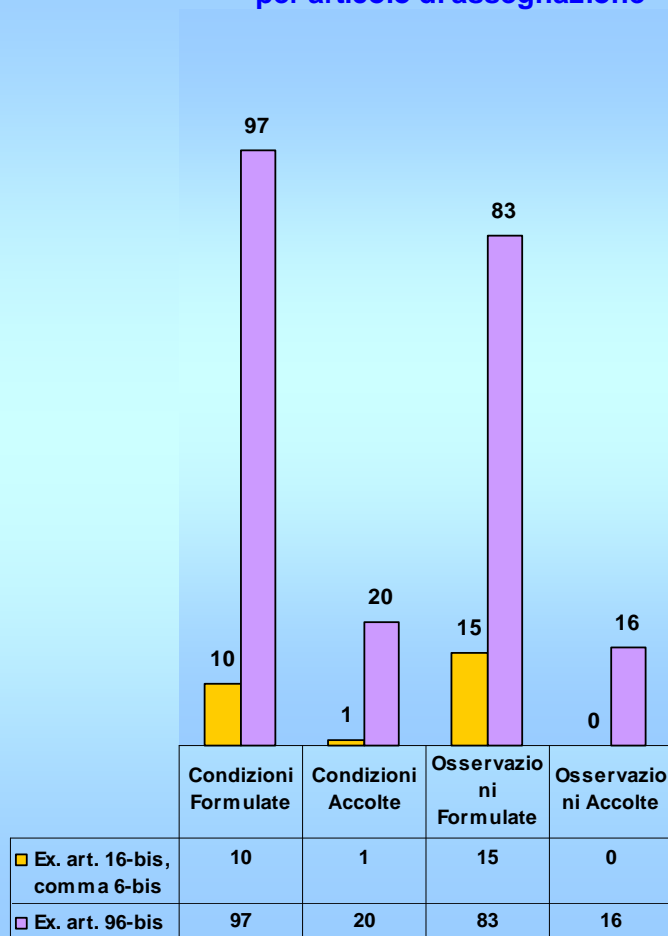
VI. GRAFICI

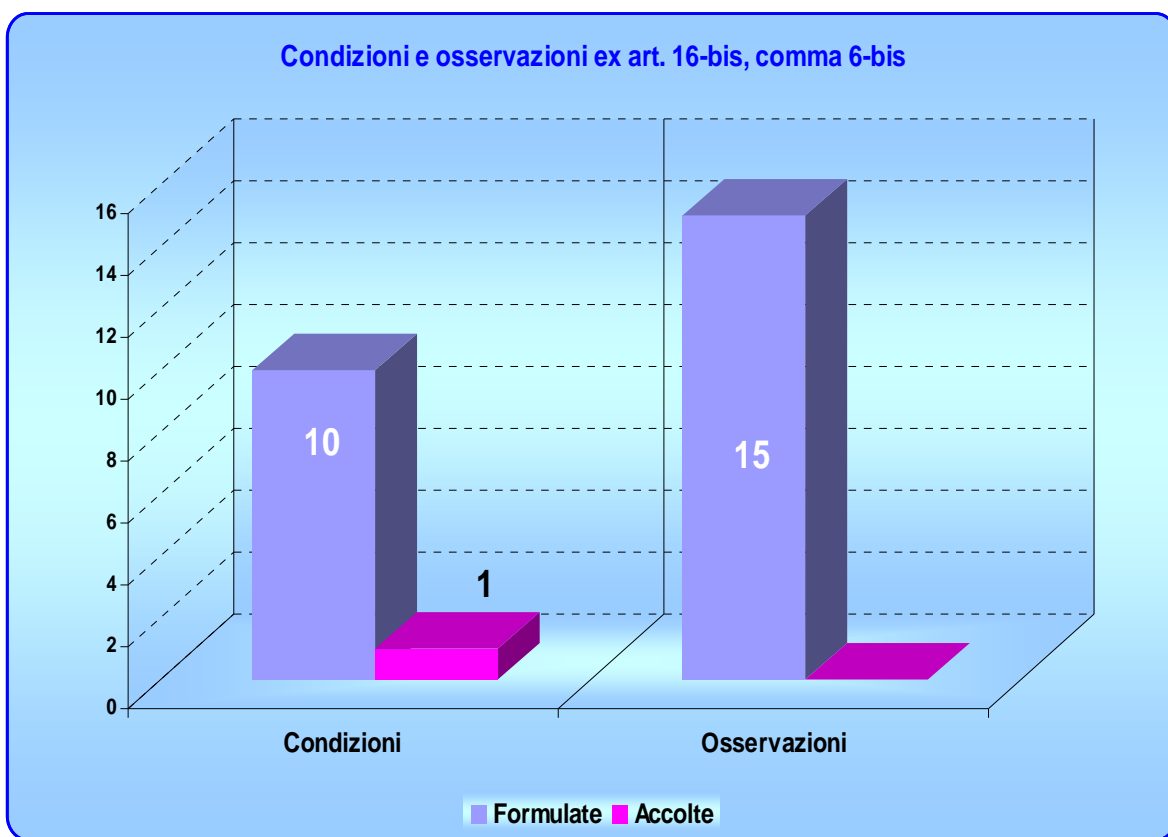


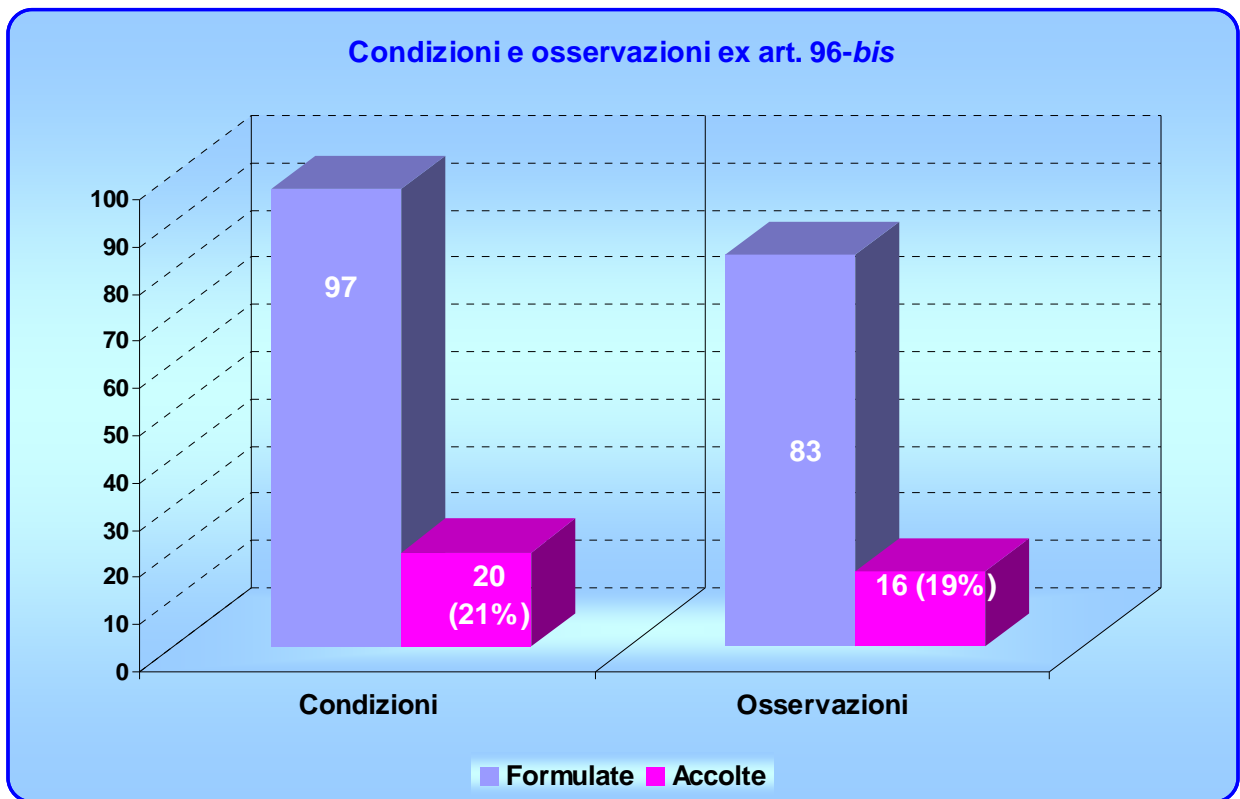




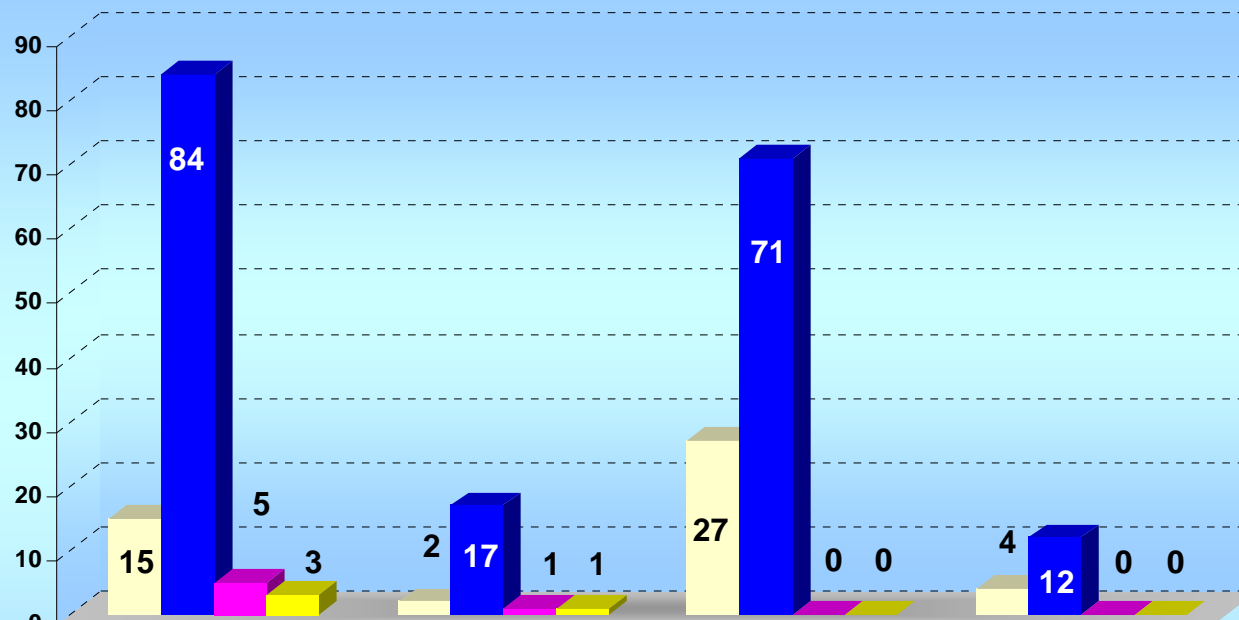
**Condizioni e osservazioni divise
per articolo di assegnazione**



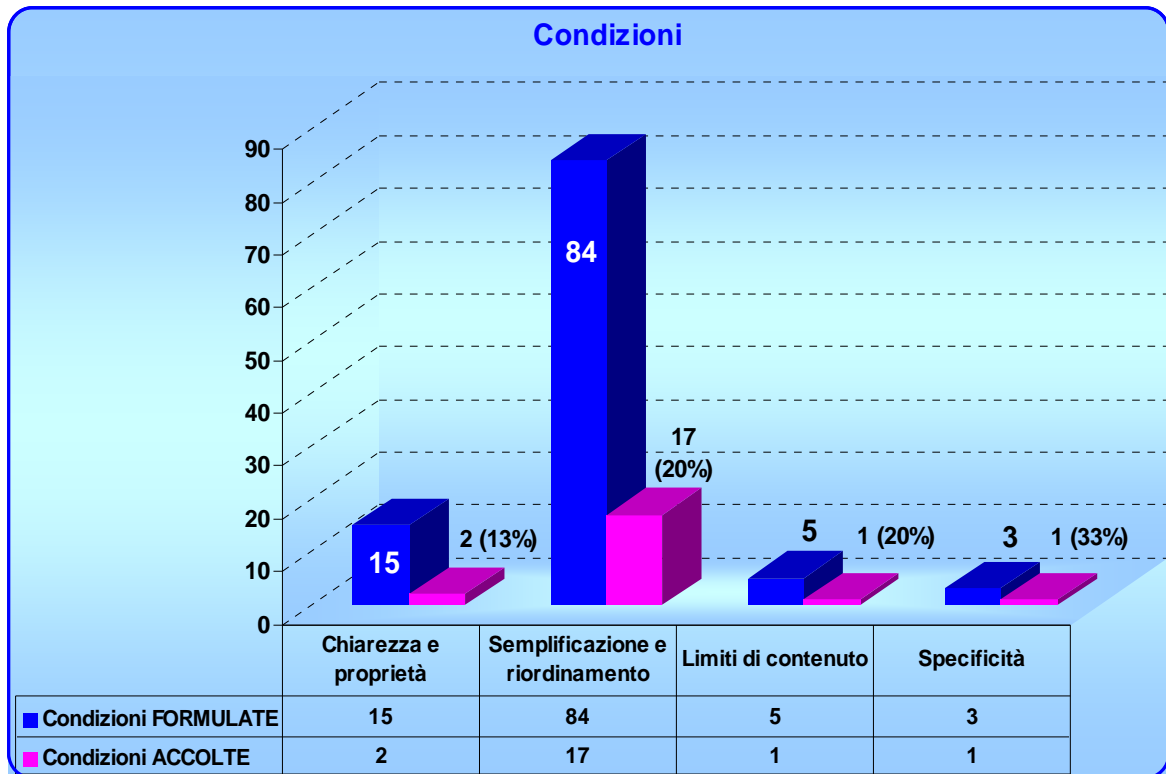


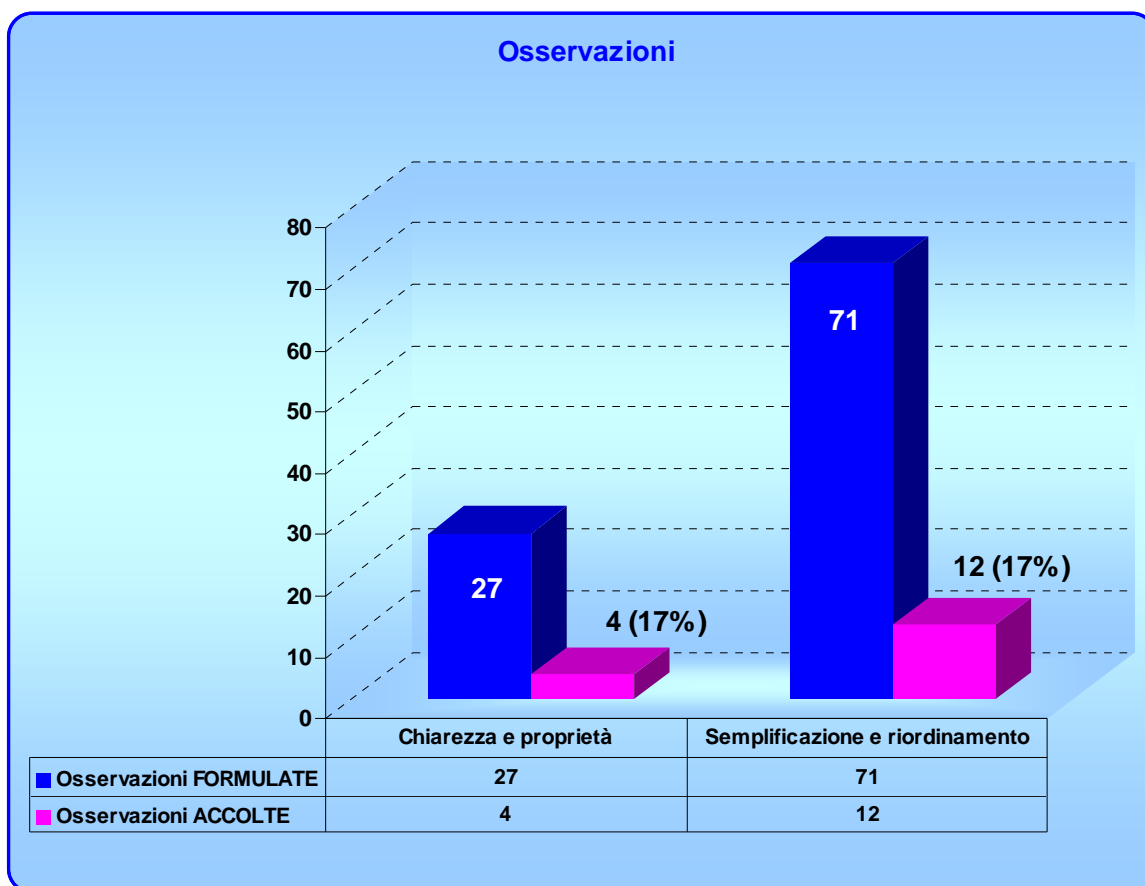


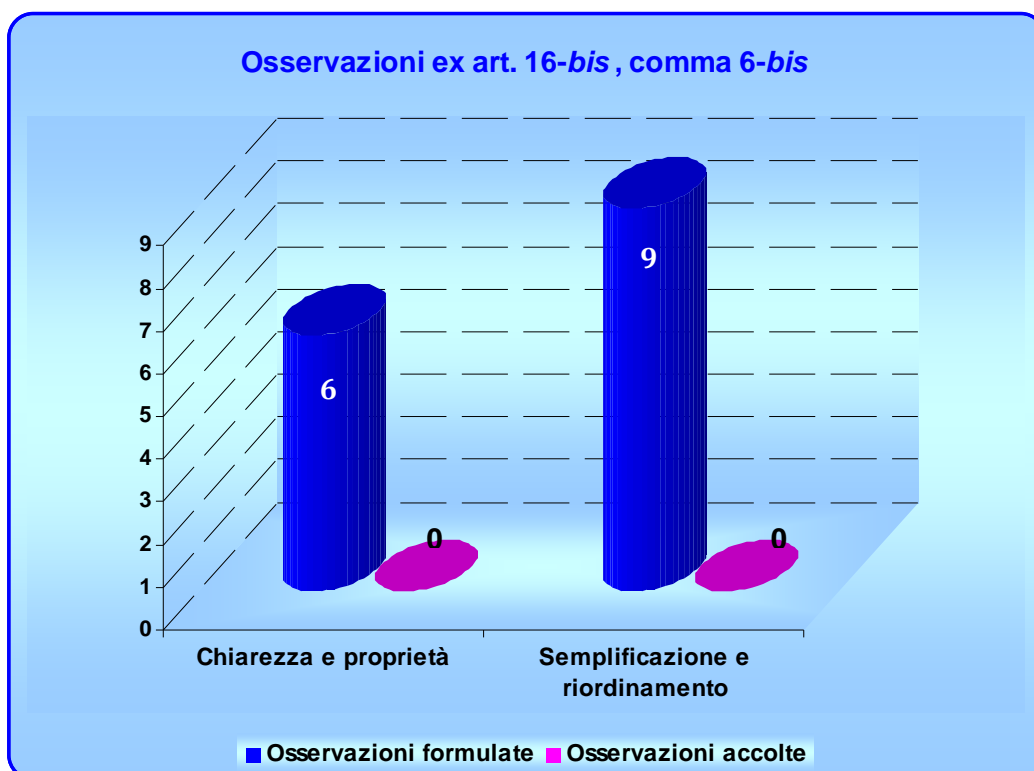
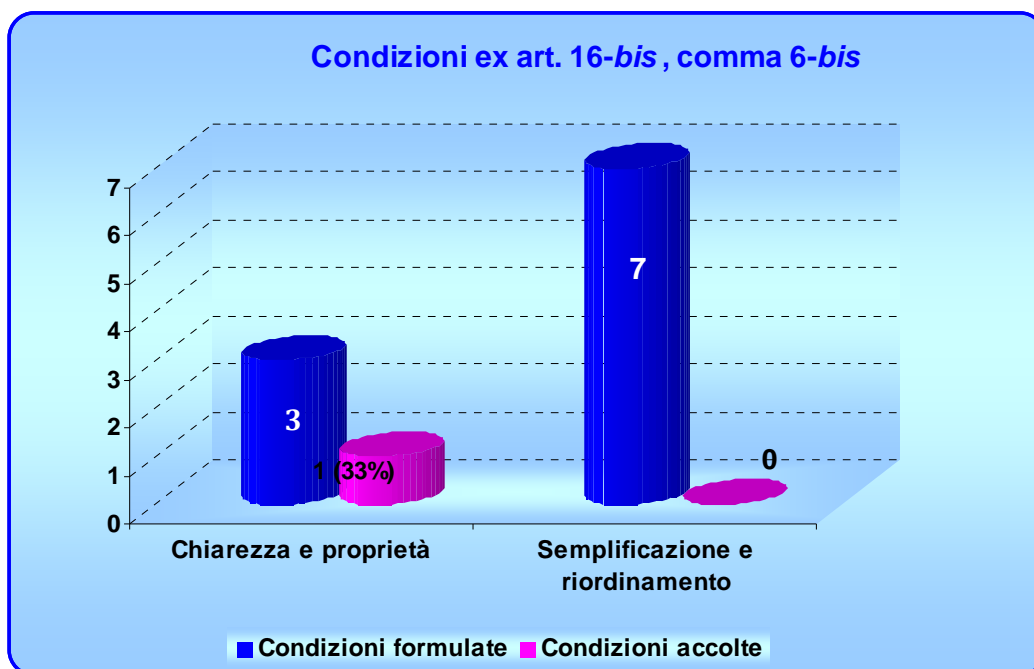
Condizioni e osservazioni disaggregate per parametro

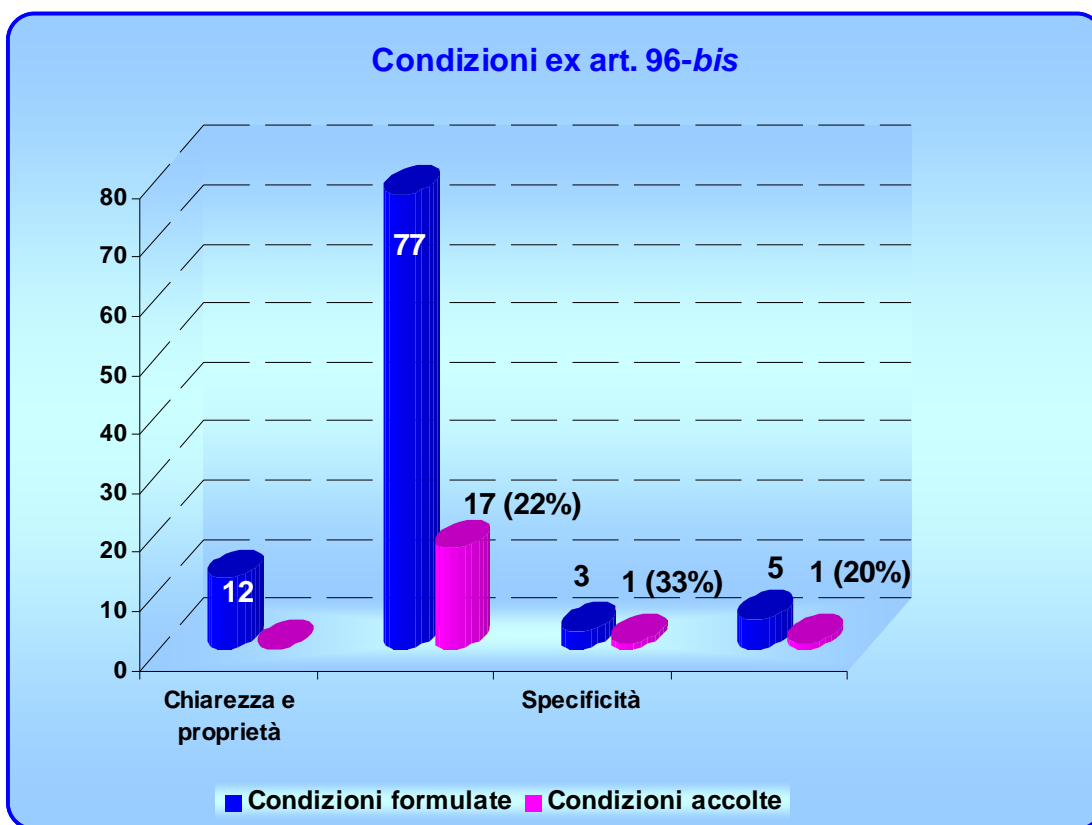


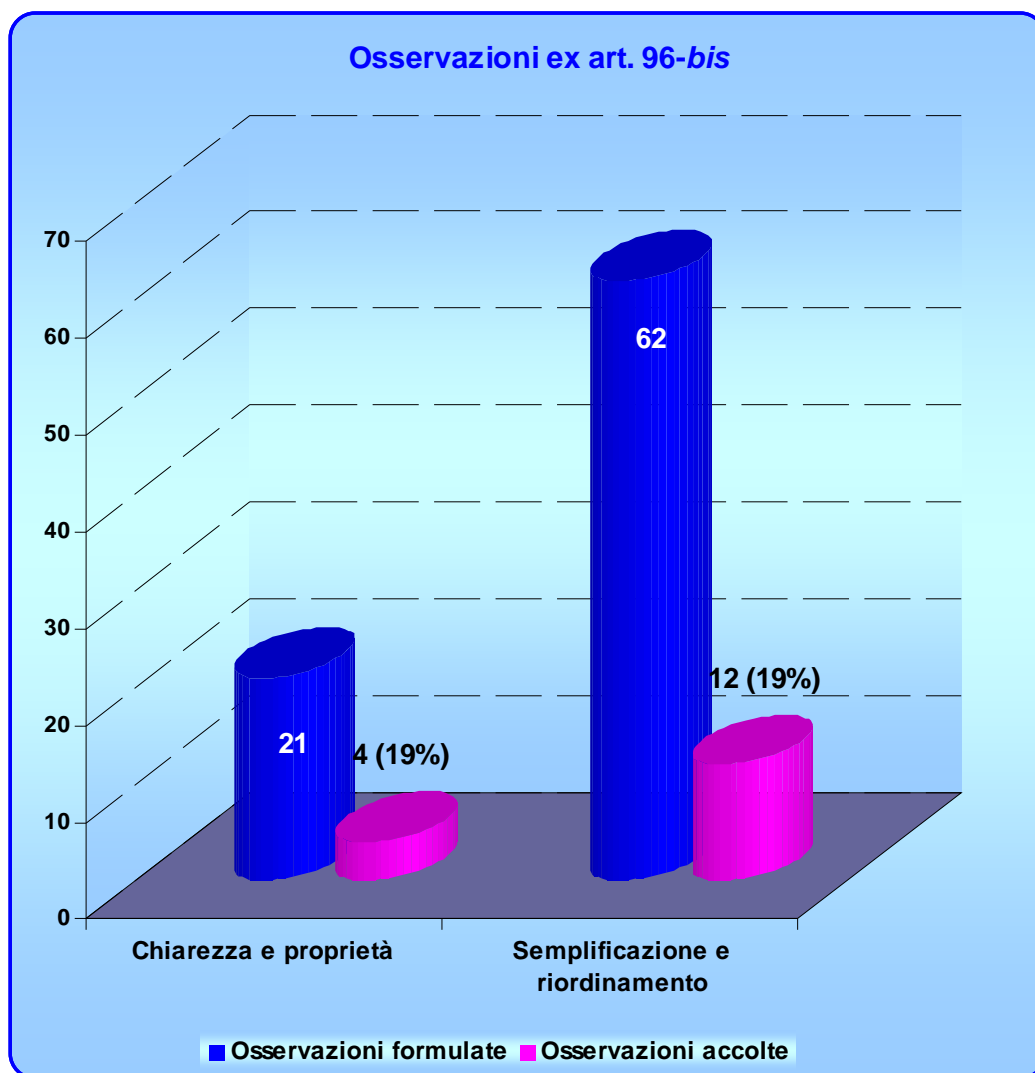
| | Condizioni Formulate | Condizioni Accolte | Osservazioni Formulate | Osservazioni Accolte |
|-----------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------|----------------------|
| ■ Chiarezza e proprietà | 15 | 2 | 27 | 4 |
| ■ Semplificazione e riordinamento | 84 | 17 | 71 | 12 |
| ■ Limiti di contenuto | 5 | 1 | 0 | 0 |
| ■ Specificità | 3 | 1 | 0 | 0 |

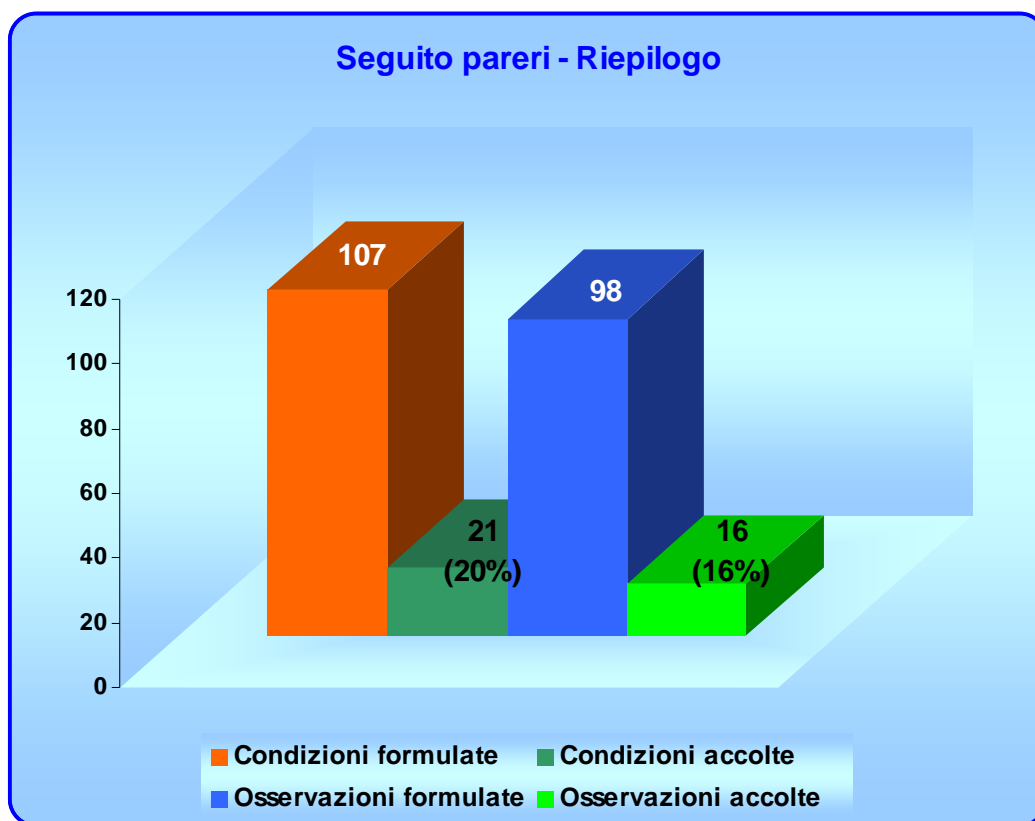












VII.

CONCLUSIONI

Come ho accennato nella premessa, il presente rapporto, a conclusione di un periodo che ha coinciso con gli ultimi mesi del Governo Berlusconi ed i primi otto mesi del Governo Monti, si riferisce ad una fase molto intensa dal punto di vista politico-istituzionale, anche e soprattutto in conseguenza del perdurare e dell'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale.

La contingente situazione sembra riverberarsi anche sulla produzione normativa, le cui caratteristiche di complessità appaiono oggi acute.

Tali caratteristiche sono state richiamate nel paragrafo III e mi auguro che traspaiano da tutto il rapporto. Mi permetto di indicarle nuovamente in maniera sintetica:

◆ *una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni;*

◆ *una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagevole la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;*

◆ *il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;*

◆ *una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento;*

◆ *come caso estremo di volatilità, si segnalano i frequenti casi nei quali decreti-legge in corso di conversione vengono*

modificati o comunque si intrecciano con altri decreti appena convertiti o anche essi all'esame parlamentare.

La situazione di emergenza economica sembra in questa fase condizionare notevolmente la produzione normativa, lasciando pochi margini anche al recepimento dei rilievi formulati dal Comitato per la legislazione con riferimento ai disegni di legge di conversione, il cui esame si è spesso esaurito in tempi rapidi.

Il ruolo del Comitato in questo particolare frangente e la sua capacità di incidere sul procedimento legislativo hanno costituito ricorrente oggetto di dibattito tra i suoi componenti che, come ormai invalso in questa legislatura, si sono fatti carico di trasporre i rilievi del Comitato in emendamenti ed in ordini del giorno. Questi ultimi, come già accennato, si sono concentrati molto sul carattere eterogeneo e spesso ordinamentale dei decreti-legge, e sulle previsioni di numerosi adempimenti in essi contenute. In particolare, si è cercato di rilanciare in ogni occasione il monito sotteso alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, fin qui a dire il vero poco ascoltato.

L'auspicio è che tutti gli sforzi messi in atto e l'azione del Comitato possano finalmente indurre ad una riflessione su metodi e strumenti della legislazione che possa essere condivisa da tutte le istituzioni interessate. Sarebbe infatti fondamentale che le istituzioni dotate di poteri normativi si impegnino – in uno sforzo comune – a rendere la legislazione più leggibile ed ordinata, più coerente con il sistema delle fonti, più certa nei suoi enunciati e nei suoi effetti. E' uno sforzo importante, ma non impossibile, che potrebbe essere facilitato da una piena applicazione delle disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa, da una maggiore attenzione per l'attività consultiva del Comitato, da qualche accorgimento nella stesura delle norme, partendo dalla formazione di provvedimenti meno eterogenei nel loro

contenuto e con disposizioni più leggibili, più brevi, meglio raccordate con la legislazione vigente.

In questa direzione si è sempre mosso il Comitato, nella consapevolezza che “qualità della legislazione” non sia un’espressione fine a se stessa ma coincida con il valore supremo della certezza del diritto.