

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
<i>ALLEGATO (Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione)</i>	11
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
Programma di lavoro della Commissione per il 2016 – È il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione (COM(2015) 610 final).	
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2016 (Doc. LXXXVII-bis, n. 4).	
Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° gennaio 2016 – 30 giugno 2017) – Portare avanti l'agenda strategica, elaborato dalle future presidenze neerlandese, slovacca e maltese (15258/15) (Parere alla Commissione XIV) (<i>Esame congiunto e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione del sostegno pubblico all'editoria (nuovo testo della proposta di legge C. 3317 Coscia e C. 3345 Pannarale) (Parere alla Commissione VII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	7

Mercoledì 10 febbraio 2016. – Presidenza del presidente Gianluca PINI, indi del vicepresidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 15.30.

Comunicazioni del Presidente.

Gianluca PINI, *presidente*, comunica che il collega Aniello Formisano ha presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza, nel quale, secondo prassi consolidata, traccia un bilancio dei principali aspetti in cui si è articolata l'attività consultiva dell'organo nel periodo di riferimento. Il Rapporto verrà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna e sarà disponibile nell'apposita sezione del sito internet della Camera dei deputati dedicata al Comitato.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Programma di lavoro della Commissione per il 2016 – È il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione (COM(2015) 610 final).

Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2016 (Doc. LXXXVII-bis, n. 4).

Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° gennaio 2016 – 30 giugno 2017) – Portare avanti l'agenda strategica, elaborato dalle future presidenze neerlandese, slovacca e maltese (15258/15).

(Parere alla Commissione XIV).

(*Esame congiunto e conclusione – Parere con osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Gianluca PINI, *presidente*, evidenzia che il Comitato per la legislazione è chiamato oggi a pronunciarsi, per la terza volta nel corso della Legislatura, sui tre documenti in esame, concernenti l'Unione europea e la partecipazione italiana.

Ricorda, in proposito, come la competenza del Comitato nell'esame del programma di lavoro della Commissione, si sia radicata a seguito dell'iniziativa, adottata nel marzo del 2004, dal collega Antonio Soda, che – in qualità di presidente pro tempore del Comitato per la legislazione – avanzò presso la Presidenza della Camera la richiesta di uno specifico coinvolgimento del Comitato nella procedura parlamentare di esame di tale importante atto comunitario. Ciò in ragione della presenza nel documento in oggetto, proprio a partire da quell'anno, di peculiari contenuti appositamente dedicati all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa in ambito europeo.

Con riferimento alla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ricorda che è la quinta volta che essa forma oggetto di esame del Comitato, e, più in generale, degli organi parlamentari, trattandosi di un nuovo istituto, introdotto nell'ordinamento a seguito della novella apportata all'articolo 15 della legge n. 11 del 2005 dalla legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010), che ha previsto che il Governo presenti, in luogo di un'unica relazione annuale, due distinte relazioni: una programmatica, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, e una di rendiconto, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno. L'adempimento è stato ora confermato dalla recente legge n. 234 del 2012 (articolo 13). Sulla base di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nel parere espresso il 14 luglio del 2010, la suddetta relazione è oggetto di esame congiunto con il programma legislativo delle Istituzioni europee, secondo la procedura già delineata dalla Giunta per il Regolamento il 9 febbraio 2000.

Nella presente occasione l'esame si svolge congiuntamente anche con il Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, elaborato dalle future

presidenze olandese, slovacca e maltese, che – nella versione oggi all'esame – concerne il periodo 1° gennaio 2016- 30 giugno 2017.

L'esame del Comitato si concluderà pertanto con l'approvazione di un unico parere avente ad oggetto tutti e tre gli atti.

Prima di dare la parola al relatore, ricorda, infine, che i rilievi che il Comitato riterrà di formulare verranno inviati alla Commissione Politiche dell'Unione europea, la quale procede all'esame congiunto degli atti, secondo le modalità stabilite dal già richiamato parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010.

Aniello FORMISANO, *relatore*, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminati i documenti in titolo, con riguardo ai profili di competenza del Comitato;

preso atto con favore che i tre documenti programmatici dedicano attenzione ai temi della buona legislazione, sia rilevando gli oneri gravanti su cittadini e imprese, sia prospettando la prosecuzione, il rafforzamento e l'applicazione di misure progettuali, sia l'introduzione di nuovi strumenti finalizzati ad affrontare questi temi;

ricosciuto, altresì, il notevole sforzo profuso dalle Istituzioni europee nel perseguimento dell'obiettivo di legiferare meglio ed espresso, in particolare, il massimo apprezzamento per l'inclusione della conclusione dei negoziati dell'Accordo inter istituzionale « Legiferare meglio » tra le priorità del programma legislativo della Commissione europea per il 2016;

ricordato altresì che – in ambito nazionale – è stato di recente adottato il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, che abroga, tra l'altro, 46 previsioni di adempimenti contenuti in disposizioni di legge vigenti non adottati e ritenuti quindi superati;

rammentato inoltre che, in via generale, la legge n. 124 del 2015 contiene diverse deleghe orientate alla semplificazione sia normativa sia amministrativa e che la semplificazione amministrativa è oggetto anche dell'Agenda per la semplificazione, prevista dall'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 e monitorata annualmente dalla Commissione parlamentare per la semplificazione;

ricordato altresì che, con riguardo alle consultazioni pubbliche, la cui importanza è sottolineata nel programma legislativo della Commissione, in ambito nazionale:

l'Agenda per la semplificazione è stata elaborata tenendo conto delle segnalazioni di cittadini e imprese sulle procedure più complesse e da semplificare;

l'articolo 8, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 133 del 2014 reca l'innovativa previsione in base alla quale lo schema di regolamento di delegificazione in materia di rocce e terre da scavo previsto dal comma 1 è sottoposto «ad una fase di consultazione pubblica per la durata di trenta giorni. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è tenuto a pubblicare entro trenta giorni eventuali controdeduzioni alle osservazioni pervenute» e che la consultazione pubblica si è svolta tra il 19 novembre e il 19 dicembre 2015 e ha visto la partecipazione di 92 soggetti; il 19 gennaio 2016 il Ministero dell'ambiente ha pubblicato sul proprio sito le controdeduzioni alle osservazioni pervenute e lo schema sarà sottoposto al parere delle competenti Commissioni parlamentari;

rilevati, specificamente, i seguenti elementi:

relativamente alla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea:

la Relazione richiama in più punti la qualità della legislazione. In particolare:

1) al capitolo 7, paragrafo 3, si sofferma sulle attività nel campo della semplificazione, focalizzando l'attenzione su tre elementi:

a) la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE», che – come spiegato nella relazione – «rilancia gli obiettivi di una politica di semplificazione a livello europeo: la creazione di un ambiente regolatorio «adatto allo scopo», vale a dire trasparente, semplice, privo di inutili oneri burocratici e che produca il massimo dei benefici a un costo contenuto». Nella comunicazione – come si legge nella relazione – «particolare enfasi è stata posta su trasparenza e consultazione, dato che cittadini e parti interessate potranno partecipare a consultazioni aperte in ogni fase della proposta legislativa avvalendosi anche di un nuovo portale web»;

b) il Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolazione (REFIT), cui il Governo dichiara di voler contribuire attraverso «la partecipazione alle valutazioni congiunte con la Commissione europea nelle aree di regolazione oggetto di esame; la promozione del principio di proporzionalità tra adempimenti per le imprese in relazione alla dimensione e alle esigenze di tutela degli interessi pubblici»;

c) la segnalazione di due iniziative legislative derivanti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, recante delega al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche:

«l'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche, che sta già riducendo i tempi di rilascio di concerti e di pareri a 30 giorni al massimo»;

il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, prima menzionato, che abroga 46 previsioni di adempimenti;

2) al capitolo 9, in materia di energia, si afferma infine che «Tenendo conto del carattere trasversale della strategia dell'Unione energetica sarà fonda-

mentale assicurare che le future proposte e decisioni che la Commissione presenterà siano basate su un'approfondita analisi d'impatto, che tenga conto delle interrelazioni e degli effetti incrociati di una politica rispetto ad altre, e che sia accompagnata dal monitoraggio *ex post* degli effetti e dei risultati, ispirato allo stesso principio »;

relativamente al Programma di lavoro della Commissione:

il Programma di lavoro dedica costante attenzione alle tematiche della qualità della legislazione e della semplificazione, con specifico riguardo all'efficacia della normativa: « Le norme vigenti che sono superate o che risultano troppo gravose o complesse per poter essere applicate non raggiungeranno i loro obiettivi ». Occorre quindi verificare l'adeguatezza delle norme ed il loro rispetto e a questo scopo il programma si pone l'obiettivo di « riesaminare ambiti fondamentali della legislazione vigente affinché producano risultati reali e positivi ». La Commissione propone anche di « abrogare alcune leggi che non sono più attuali »;

anche il programma richiama l'accordo interistituzionale « Legiferare meglio », che rientra tra le priorità in esso indicate ed è parte delle iniziative intese a promuovere un'Unione europea di cambiamento democratico e menziona altresì l'importanza del dialogo con i Parlamenti nazionali, al fine di garantire che questi ultimi « abbiano voce in capitolo nel processo decisionale europeo »;

la Commissione richiama infine il programma REFIT, che mira a ridurre la burocrazia e a eliminare gli oneri normativi e le cui azioni (modifiche legislative, controlli di idoneità e valutazioni) sono una componente fondamentale dell'attività della Commissione: in particolare, dunque, l'allegato 2 elenca tutte le misure (27) che la Commissione prevede di adottare nel corso del 2016 in attuazione del programma REFIT, dando altresì conto – per ciascuna di esse – dei presupposti e degli obiettivi; le azioni programmate compren-

dono: abrogazione, valutazione di atti legislativi vigenti, aggiornamento e riesame, studio inteso a valutare gli effetti di determinate normative, consolidamento, semplificazione e rifusione di discipline vigenti, controllo di idoneità di taluni atti legislativi rispetto agli obiettivi prefissati, valutazione dei costi normativi cumulativi (cioè di quanto incide su determinati settori la legislazione che impatta su di essi), codificazione; si ritiene che ciò possa costituire un modello di programmazione legislativa;

il Programma, sulla base delle priorità di intervento della Commissione, individua 17 proposte attualmente in sospeso, che meritano di essere adottate in tempi brevi dai colegislatori (contenute nell'Allegato n. 3) e 20 proposte da ritirare o modificare (indicate nell'Allegato n. 4), perché non più rilevanti, bloccate o non abbastanza ambiziose. Le proposte saranno ritirate nell'arco di sei mesi, a partire da aprile 2016;

il programma annuncia infine l'abrogazione di 28 norme non più attuali, elencate nell'Allegato 5 e, all'Allegato 6, a fini informativi nei confronti di cittadini e imprese, indica la data di entrata in vigore dei 68 atti legislativi che diventeranno efficaci nel 2016;

relativamente al Programma di diciotto mesi del Consiglio:

questo Programma – predisposto dalle presidenze olandese, slovacca e maltese – ribadisce che, nella sua attuazione, le tre presidenze terranno conto dell'importanza dei principi su cui si basa il miglioramento della regolamentazione. « Il Consiglio, in quanto colegislatore, ha una responsabilità particolare nel garantire che la regolamentazione dell'UE sia della migliore qualità e rispetti pienamente i principi di sussidiarietà, proporzionalità, semplicità, trasparenza e coerenza, nonché dei diritti fondamentali. Il miglioramento della regolamentazione contribuirà a con-

seguire gli obiettivi fissati nell'agenda strategica e una riduzione degli oneri normativi costituirà un importante motore della crescita economica e della competitività. Le tre presidenze prendono altresì atto dell'intenzione della Commissione di avviare una riflessione su un maggiore ruolo dei parlamenti nazionali nella preparazione del processo decisionale dell'UE. »;

per quanto concerne la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2016:

sotto il profilo della riduzione degli oneri regolatori, della valutazione di impatto della regolamentazione e della programmazione legislativa:

nel prendere favorevolmente atto dell'impegno profuso in sede europea per la riduzione degli oneri regolatori gravanti su cittadini, imprese e pubblica amministrazione, auspica che il Governo dia sistematica applicazione al combinato disposto dell'articolo 14, commi da 1 a 10, della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005) e degli articoli 6, 7 ed 8 della legge n. 180 del 2011 (statuto delle imprese), anche corrispondendo all'obbligo di verificare l'impatto delle proprie iniziative legislative e regolamentari (VIR) e di integrare la formulazione delle proposte di atti normativi con l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR);

accolte con favore le iniziative recentemente adottate dal Governo nel senso della semplificazione legislativa e amministrativa, auspica il proseguimento dell'attività avviata con il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, volto all'abrogazione di previsioni recanti adempimenti ritenuti superati;

prende infine favorevolmente atto delle recenti esperienze di consultazione pubblica avviate dall'Esecutivo e auspica che tale metodo possa consolidarsi nella fase dell'istruttoria sugli atti normativi in sede governativa;

per quanto concerne il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2016:

sotto il profilo della programmazione legislativa:

prende atto con favore dell'importanza attribuita alle iniziative per legiferare meglio e auspica la prosecuzione e l'attuazione del Programma REFIT, il quale potrebbe utilmente essere trasposto, con gli opportuni adattamenti, sul piano della legislazione nazionale;

per quanto concerne il Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea:

sotto il profilo della programmazione legislativa:

prende atto con favore della rilevanza riconosciuta al miglioramento della regolamentazione ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nell'agenda strategica dalle presidenze olandese, slovacca e maltese, nonché per il conseguimento della crescita economica e della competitività. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione del sostegno pubblico all'editoria (nuovo testo della proposta di legge C. 3317 Coscia e C. 3345 Pannarale).

(Parere alla Commissione VII).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, illustra il provvedimento in titolo che reca

sia disposizioni di immediata applicazione sia norme di delega che intervengono su un ambito materiale omogeneo, quello dell'informazione e dell'editoria.

Il testo presenta alcuni aspetti problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato tra i quali segnala, in particolare, quelli posti dall'articolo 1, che detta una nuova disciplina del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, istituito dall'articolo 1, comma 160, lettera *b*), della recentissima legge 28 dicembre 2015, n. 208, ridefinendone tra l'altro le finalità, le modalità di finanziamento e di ripartizione. In proposito osserva che tali disposizioni, in aggiunta a quelle recate dall'articolo 5, che provvede ad effettuare le conseguenti abrogazioni dell'ordinamento vigente, risultano tuttavia inadeguate ad assicurare il coordinamento della nuova normativa con la disciplina contenuta nella legge n. 208, in quanto la soppressione della lettera *b*) del comma 160, che istituisce il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, disposta dall'articolo 5, sopprimerebbe la disciplina unitaria delle finalità cui sono destinate le maggiori entrate eventualmente derivanti dal canone di abbonamento alla televisione, che risultano così indicate in parte al comma 160, lettere *a*) e *c*) e in parte nella nuova legge.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C 3317 e della proposta C 3345, quale testo base per il seguito dell'esame, adottato dalla Commissione VII nella seduta del 9 febbraio 2016, e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il testo, che si compone di 5 articoli, presenta un contenuto omogeneo, recando, oltre a disposizioni di immediata applicazione finalizzate all'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, al riordino dei contributi alle

imprese editrici e alla vendita dei giornali, disposizioni di delega al Governo per la ridefinizione del sostegno pubblico all'editoria, per la revisione della disciplina pensionistica dei giornalisti e per la revisione della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti;

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

con riferimento alla formulazione delle norme di delega per la ridefinizione del sostegno pubblico all'editoria, il testo, all'articolo 2, comma 2, si connota per la formulazione dei principi e dei criteri direttivi in termini assai dettagliati, con l'eccezione di quelli contenuti alle lettere *g*), *h*) e *i*), che presentano un minor livello di dettaglio e risultano alquanto generici;

in relazione invece ai criteri direttivi contenuti al comma 5 dell'articolo 2 che il Governo è chiamato a osservare nell'esercizio delle deleghe per la revisione della disciplina pensionistica dei giornalisti (lettera *a*) e per la revisione della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (lettera *b*) – delle quali peraltro non v'è menzione né nel titolo della proposta di legge né nella rubrica dell'articolo – si segnala che i principi e i criteri contenuti alla lettera *a*), da un lato coincidono con le finalità della delega e, dall'altro, laddove si prevede che la delega debba procedere anche alla « revisione della procedura per il riconoscimento degli stati di crisi delle imprese editoriali ai fini dell'accesso ai prepensionamenti », appaiono, analogamente a quelli contenuti alla lettera *b*), assai generici, con la conseguenza che, nella suddette fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;

sul piano del coordinamento con l'ordinamento vigente, il testo, all'articolo 1, detta una nuova disciplina del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informa-

zione, istituito dall'articolo 1, comma 160, lettera b), della recentissima legge 28 dicembre 2015, n. 208, definendone le finalità e prevedendo che: il Fondo stesso sia istituito nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio piuttosto che del Ministero dello sviluppo economico; sia finanziato fino ad un importo massimo di 100 (piuttosto che di 50) milioni delle « eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone di abbonamento alla televisione rispetto alle somme già iscritte a tale titolo nel bilancio di previsione per l'anno 2016 »; sia finanziato anche con le somme versate a titolo di sanzioni amministrative comminate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ai sensi dell'articolo 541, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 177 del 2005, che attualmente vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato (comma 10 dell'articolo 51 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177); sia ripartito annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Sottosegretario di Stato delegato, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Il testo, al successivo articolo 5, sopprime poi il comma 160, lettera b), il comma 162 e reca una clausola di coordinamento con il comma 163 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015: tali disposizioni risultano tuttavia inadeguate ad assicurare il coordinamento della nuova normativa con la disciplina contenuta nella legge n. 208 in quanto la soppressione della lettera b) del comma 160, che istituisce il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, sopprimerebbe la disciplina unitaria delle finalità cui sono destinate le maggiori entrate eventualmente derivanti dal canone di abbonamento alla televisione, che risultano così indicate in parte al comma 160, lettere a) e c) e in parte nella nuova legge, peraltro con riferimento incompleto alle « eventuali maggiori entrate » (senza indicare il termine di riferimento, dato dalle somme già iscritte a tale titolo nel bilancio di previsione per l'anno 2016);

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

quanto alla procedura delineata per l'esercizio della delega, l'articolo 2, comma 7, all'ultimo periodo, prevede che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmetta il testo alle Camere « con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione »: il testo sembrerebbe configurare tale trasmissione come atto conclusivo del procedimento, mentre essa dovrebbe essere funzionale – come in tutti i casi in cui è prevista – all'espressione di un secondo parere parlamentare;

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

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare l'articolo 1 in termini di novella ai commi 160, lettera b), e 162 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015, in particolare:

a) indicando, nel comma 162, le finalità del Fondo e le fonti di finanziamento ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 160, lettera b) (le risorse statali destinate alle diverse forme di sostegno all'editoria quotidiana e periodica anche digitale, comprese le risorse del Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria di cui all'articolo 1, comma 261, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; quelle destinate all'emittenza radiofonica e televisiva in ambito locale, comprese quelle iscritte nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, nonché le somme versate a titolo di sanzioni amministrative comminate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ai sensi dell'articolo 51, commi 1 e 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177,

che attualmente, a norma del comma 10 del citato articolo 51, vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato);

b) indicando, sempre nel comma 162, le modalità di riparto annuale del Fondo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Sottosegretario di Stato delegato, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti);

c) modificando il comma 160, lettera b), al fine di prevedere che il Fondo sia finanziato fino ad un importo massimo di 100 milioni delle « eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone di abbonamento alla televisione rispetto alle somme già iscritte a tale titolo nel bilancio di previsione per l'anno 2016 »;

si dovrebbero conseguentemente coordinare con la nuova disciplina le disposizioni di cui al comma 163 dell'articolo 1 della legge 208/2015;

si dovrebbero infine coordinare con la nuova disciplina le disposizioni contenute all'articolo 51, comma 10, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e quelle di cui all'articolo 1, comma 261, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si integrino il titolo della proposta di legge e la rubrica dell'articolo 2 con il riferimento alle due deleghe conferite al Governo dal comma 5 di tale articolo (revisione della disciplina pensionistica dei giornalisti e revisione della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti), anche tenuto conto che la Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi impone, al paragrafo 1, che nel titolo debba essere

specificata, ove costituisca il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto, la presenza di deleghe legislative;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la disposizione contenuta all'articolo 2, comma 7, ultimo periodo, con la previsione di un secondo parere parlamentare e con la contestuale indicazione di un termine per la sua espressione; diversamente, anche tenuto conto della tempistica prevista per l'esercizio della delega (pari a soli sei mesi), ove la nuova trasmissione del testo alle Camere non sia funzionale all'espressione di un secondo parere parlamentare, si dovrebbe sopprimere il periodo in questione;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2, comma 2, lettere g), h) e i) e al comma 5, lettere a) e b), che recano principi e criteri direttivi generici o formulati in termini di finalità della delega, si dovrebbero meglio precisare i suddetti principi e criteri al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore delegato;

all'articolo 4, comma 1, si dovrebbe infine aggiornare il termine di decorrenza ivi previsto per la nuova disciplina in materia di vendita dei giornali, attualmente fissato al 1° gennaio 2016, al fine di distanziarlo rispetto all'entrata in vigore della legge.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 16.

ALLEGATO

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ
SVOLTA DAL COMITATO
PER LA LEGISLAZIONE

Terzo turno di Presidenza
Presidente On. Aniello FORMISANO

(8 gennaio 2015 – 7 novembre 2015)

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	1
I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI	3
▪ 1.1. Il convegno sull'assetto delle fonti nella riforma costituzionale	3
▪ 1.2. La presentazione del Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea	3
▪ 1.3. Gli Appunti del Comitato	5
▪ 1.4. Il sito internet	5
II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO	6
III. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA	8
IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO	11
▪ 4.1. La struttura dei pareri	11
▪ 4.2. I parametri utilizzati nei pareri	13
▪ 4.3. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	15
▪ 4.4. Profili di formulazione tecnica dei testi normativi	17
▪ 4.4.1. Considerazioni generali	17
▪ 4.4.2. Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento	20
▪ 4.4.3. Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio	22
▪ 4.4.4. Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio	26
▪ 4.5. Sistema delle fonti	29
▪ 4.6. Richiami alla legge n. 400 del 1988	36
▪ 4.7. Profili della legislazione delegata	44
▪ 4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto	47
▪ 4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000	50
▪ 4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale	52
▪ 4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale	56
▪ 4.11.1. Limiti di contenuto dei decreti-legge	56
▪ 4.11.2. La sentenza n. 70 del 2015	57

▪ 4.11.3. <i>Le deleghe legislative</i>	58
▪ 4.11.4. <i>Il principio di parità delle parti</i>	58
V. CONCLUSIONI	61
VI. TABELLE	63
▪ TAB. 1 “RILIEVI NEL PARERE”	65
▪ TAB. 2 “RICHIAMI CIRCOLARE”	67
▪ TAB. 3 “ULTERIORI RICHIAMI”	68
▪ TAB. 4 “SISTEMA DELLE FONTI”	69
▪ TAB. 5 “LEGGE 400/1988”	71
▪ TAB. 6 “DISPOSIZIONI DI DELEGA”	72

PREMESSA

Il terzo turno di presidenza del Comitato per la legislazione si colloca in una fase centrale della legislatura, che presenta, dal punto di vista della produzione normativa, caratteristiche diverse rispetto ai primi due turni di presidenza.

Già con riguardo ai precedenti dieci mesi il presidente pro tempore Tagliatela aveva individuato qualche elemento di novità nel procedere della legislatura:

in primo luogo, lo sforzo di evitare i cosiddetti decreti-legge omnibus, anche se restava marcato il carattere intersettoriale di numerosi provvedimenti d'urgenza;

in secondo luogo, l'intensificata attenzione per gli adempimenti (spesso atipici) previsti dagli atti legislativi, sia con un costante monitoraggio dello stock ereditato dai precedenti Governi sia con un impegno a limitare il rimando a successivi provvedimenti attuativi, attraverso la scrittura di norme auto-applicative.

In questi dieci mesi, il quadro si è ulteriormente evoluto:

i decreti-legge vengono utilizzati con una certa parsimonia e presentano — con poche eccezioni — caratteristiche di omogeneità;

gli adempimenti previsti negli atti legislativi, pur numerosi, appaiono maggiormente rispettosi del sistema delle fonti: diminuisce il ricorso a strumenti atipici; per esempio, in nessun parere è stata constatata la previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare. In più, una delega prevista nell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124 punta a fare ordine nelle disposizioni emanate negli ultimi anni che prevedono adempimenti mai attuati;

cresce sensibilmente l'attenzione per la legislazione delegata, per lo più rivolta a complessi procedimenti di riforma: ne sono testimoni gli 11 pareri (su 27) espressi dal Comitato.

Restano le problematiche evidenziate in tutti i rapporti degli ultimi anni, poiché la produzione normativa resta volatile, stratificata, difficile da attuare.

Il Comitato per la legislazione ha continuato la propria attività, non limitandosi all'espressione dei pareri: si sono intensificati i contatti informali con le Commissioni di merito, cui sono state sottoposte, generalmente con successo, talune questioni di drafting; le condizioni di diversi pareri sono state trasfuse in emendamenti; si è svolta una riflessione ad ampio raggio sul sistema delle fonti e sulle prospettive di riforma costituzionale, con il convegno svoltosi il 22 gennaio 2015, che ha segnato il passaggio delle consegne dal presidente Tagliatela al sottoscritto.

Al rapporto saranno allegate schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

Come già accennato nella premessa, la riflessione sull'assetto delle fonti è stata intensa ed è culminata nel convegno svoltosi nella Sala Aldo Moro di palazzo Montecitorio il 22 gennaio 2015, che ha segnato anche il passaggio del testimone nella presidenza del Comitato.

1.1. Il convegno sull'assetto delle fonti nella riforma costituzionale

Del convegno già ha parlato, nel proprio rapporto, il presidente Tagliatela. Mi limito pertanto ad evidenziare tre aspetti del lavoro del Comitato emersi in quella sede: la buona prova che hanno dato le norme regolamentari su composizione e presidenza del Comitato, con la rotazione tra deputati di maggioranza e di opposizione, che in quella occasione avevo definito “un brillante esperimento”; la continuità che si registra negli approcci del Comitato, pur nel passaggio delle presidenze; la collaborazione, anche informale, con il sistema delle Commissioni, nell'intento di promuovere una migliore scrittura delle leggi.

1.2. La presentazione del Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

La presentazione del Rapporto 2014 tra Stato, Regioni e Unione europea si è svolta il 19 marzo 2015 a Palazzo Montecitorio, nella Sala della Regina.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

La redazione annuale di un rapporto sulla legislazione è stata promossa dal Comitato fin dalla sua nascita, nel 1998, e coinvolge, oltre alla Camera dei deputati, l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

La presentazione del rapporto, organizzata congiuntamente da Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, costituisce una sede importante di confronto tra i rappresentanti delle Assemblee legislative e con il Governo.

Il tema sul quale si è incentrata la discussione – che come ogni anno ha preso le mosse dalla Nota di sintesi del Rapporto – ha riguardato l'assunzione di decisioni in tempi di crisi: celerità, volatilità e legittimazione delle norme tra esecutivi ed Assemblee. La Nota di sintesi individua un altro profilo critico, riguardante l'effettività delle decisioni, cioè la loro attuazione ed il loro impatto sulla realtà. Sono aspetti – come ho avuto modo di sottolineare introducendo i lavori – che il Comitato da sempre affronta sia nell'attività consultiva sia nelle proprie riflessioni.

La discussione è stata introdotta dal sottoscritto e presieduta dal Vicepresidente della Camera dei deputati, Luigi Di Maio, che ha poi tirato le conclusioni. Vi hanno preso parte: i presidenti Vannino Chiti (Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato), che ha svolto un'ampia relazione, Giampiero D'Alia (Commissione parlamentare per le questioni regionali), Giancarlo Giorgetti (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) e Bruno Tabacci (Commissione parlamentare per la semplificazione); i presidenti dei Consigli regionali dell'Umbria (Eros Brega, coordinatore della Conferenza), dell'Abruzzo (Giuseppe Di Pangrazio) e della Puglia (Onofrio Introna); la dottoressa Marina Elvira Calderone, presidente nazionale del Comitato unitario delle professioni, e la professoressa Ida Nicotra, componente dell'Autorità nazionale anticorruzione; i professori Paolo

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Caretti, direttore dell'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze, e Stelio Mangiameli, direttore dell'ISSIRFA; il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Maria Elena Boschi.

1.3. Gli Appunti del Comitato

Nei dieci mesi di riferimento sono stati pubblicati tre fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato fin dal 2004 in funzione di un aggiornamento periodico sull'attività normativa:

- il quarto fascicolo ha puntato l'attenzione sui decreti-legge tra Governo e Parlamento;
- il quinto fascicolo ha ricostruito, in linea generale, gli andamenti della produzione legislativa nel periodo 2008-2015.
- il sesto fascicolo ha analizzato i procedimenti legislativi delegati nel corso della XVII legislatura.

Se il quarto fascicolo ha puntato l'attenzione, in continuità con i primi tre, sulla decretazione d'urgenza, è sintomatico che il quinto ed il sesto fascicolo, con l'evolvere della legislatura, hanno guardato ad altri aspetti della produzione legislativa.

1.4. 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”.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

II.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel terzo turno di presidenza il Comitato si è riunito 18 volte, esprimendo 27 pareri su 26 provvedimenti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio, con la rilevante eccezione del disegno di legge di riforma costituzionale (A. C. 2613-B):

- ◆ 15 disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del regolamento della Camera);
- ◆ 10 progetti di legge contenenti disposizioni di delega, sottoposti all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento della Camera (in un caso il Comitato ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura). Nel dettaglio:
 - 6 disegni di legge governativi contenenti disposizioni di delega in materia di nautica da diporto (C. 2722), di “buona scuola” (C. 2994 e C. 2994-B), di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione (C. 3098), di modifiche ai codici penale e di procedura penale (C. 2798), di contratti pubblici (C. 3194) e di riforma della RAI (C. 3272);
 - 1 disegno di legge governativo di delegazione europea (C. 3123, legge di delegazione europea 2014);
 - 3 testi unificati di proposte di legge di iniziativa parlamentare riguardanti: la riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati (TU 3-*bis* ed abb.); il riordino del sistema nazionale della protezione civile (TU 2607 ed abb.); l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata (TU 1138 ed abb.);

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

- ◆ 1 disegno di legge riguardante la riforma della Parte II della Costituzione (C. 2613-B), sottoposto al parere del Comitato (che già si era espresso in prima lettura) a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione Affari costituzionali. Il titolo esatto del disegno di legge reca "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".

<i>Tipologia pareri</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Tipologia provvedimenti</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i>	15	55,5%	<i>15 disegni di legge di conversione</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i>	11	40,8%	<i>10 progetti di legge contenenti disposizioni di delega</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 4</i>	1	3,7%	<i>1 disegno di legge costituzionale</i>

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

III.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

I dati sull'attivazione del Comitato denotano caratteristiche della produzione legislativa che si differenziano da quelle della parte iniziale della legislatura, entrata ora in una fase più matura.

Una prima annotazione: il numero dei pareri espressi dal Comitato è gradualmente e fisiologicamente diminuito negli anni, passando dai 39 del primo turno ai 32 del secondo e ai 27 del terzo.

Nel corso del primo turno, 29 pareri hanno riguardato disegni di legge di conversione e 10 pareri hanno riguardato progetti di legge contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione.

Durante il secondo turno, i pareri sono stati rispettivamente 24 e 7; il Comitato si è pronunciato anche sul disegno di legge di riforma costituzionale, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione.

Nel terzo turno, come già segnalato, i pareri sono stati rispettivamente 15 e 11 (anche in questo caso, occorre aggiungere il parere sul disegno di legge di riforma costituzionale).

Quindi, nei primi 20 mesi di attività i pareri sui disegni di legge di conversione hanno rappresentato circa il 75 per cento dei pareri espressi dal Comitato; negli ultimi 10 mesi tale percentuale è scesa al 55 per cento. Specularmente, è aumentato il peso dei progetti di legge recanti deleghe al Governo.

Al termine del secondo turno di presidenza del Comitato, a quasi 22 mesi dall'inizio della legislatura, erano state approvate 103 leggi (tra parentesi è indicata l'incidenza percentuale di ciascuna tipologia):

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

43 di conversione (41,75%);
8 leggi di bilancio e di stabilità (7,77);
1 collegata alla manovra di finanza pubblica (0,97%);
30 leggi di ratifica (29,13%);
4 leggi europee e di delegazione europea (3,88%);
17 altre leggi (16,50%).

Alla data del 6 novembre 2015 risultano approvate 175 leggi:

55 di conversione (31,43%);
10 leggi di bilancio e di stabilità (5,71%);
3 leggi collegate (1,71%);
67 leggi di ratifica (38,29%);
6 leggi europee e di delegazione europea (3,43%);
34 altre leggi (19,43%).

In questi dieci mesi, quindi, sono state approvate 72 leggi, delle quali:

12 di conversione (pari al 16,67 per cento delle leggi approvate nel periodo);
2 leggi di bilancio e di stabilità (2,78%);
2 leggi collegate (2,78%);
37 leggi di ratifica (51,38%);
2 leggi europee e di delegazione europea (2,78%);
17 altre leggi (23,61%).

In questo periodo, dunque: le leggi di conversione rappresentano un sesto della produzione legislativa; aumentano molto le leggi di ratifica, che da sole valgono oltre la metà delle leggi approvate; aumenta la produzione legislativa ordinaria etichettata come “altre leggi”, che rappresenta quasi un quarto del totale.

Il confronto con l'intero anno 2014 è illuminante: in 12 mesi (rispetto ai 10 del 2015 presi in considerazione) sono state approvate ugualmente 72 leggi, delle quali:

27 (il 37,50 per cento) sono di conversione;

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4 sono di bilancio (5,56%);

1 è collegata alla manovra di finanza pubblica (1,39%);

23 sono di ratifica (31,94%);

2 sono leggi europee (2,78%);

15 sono altre leggi (20,83%).

Inoltre, negli ultimi dieci mesi, i decreti-legge presentano generalmente un contenuto più omogeneo, dimensioni più modeste ed altri elementi di discontinuità rispetto al passato (cfr. *infra*).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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 27 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, 4 (pari quasi al 15 per cento) sono privi

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

di rilievi. Si tratta dei pareri riferiti: ai decreti-legge 27/2015 (C. 3059 – elezioni regionali e amministrative 2015), 99/2015 (C. 3249 – Missione EUNAVFOR MED) e 154/2015, in materia economico-sociale (C. 3340); al disegno di legge di riforma costituzionale esaminato in seconda lettura (C. 2613-B).

La struttura dei **23 pareri contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi	
Tipologia di rilievi	Pareri
Osservazioni	3
Condizioni	0
Osservazioni e condizioni	16
Osservazioni e raccomandazioni	1
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	3

Complessivamente, il **70 per cento** dei pareri (**19 su 27**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni; **3 pareri** (il **13 per cento**) contengono tutte le tre tipologie di rilievi utilizzate dal Comitato.

La tipologia dei rilievi presenti in ciascun parere è indicata nella tabella 1.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali (cfr. il paragrafo 4.10).

In questo turno di presidenza il Comitato ha anche richiamato in più occasioni la giurisprudenza costituzionale, con specifico riguardo ai limiti di contenuto della decretazione d'urgenza e all'individuazione dei principi e criteri direttivi nelle disposizioni di delegazione legislativa al Governo (cfr. il paragrafo 4.11).

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 rilevi 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).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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

Dei 27 pareri resi dal Comitato 5 riguardano provvedimenti cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in quanto o di iniziativa parlamentare, o di provenienza, in prima o seconda lettura, dal Senato.

Dei 22 provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

- 10 risultano corredati di AIR e di ATN;
- 4 risultano corredati della sola ATN;
- 8 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 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

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

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.

Nei 12 casi in cui l'**AIR** è assente:

- ◆ in 9 pareri si constata semplicemente l'assenza; nel parere sul decreto-legge n. 146/2015 (C. 3315 – sciopero nei musei) si segnala che “La relazione illustrativa, conformemente al disposto dell'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo, peraltro circoscritto”;
- ◆ in 3 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.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.4. Profili di formulazione tecnica dei testi normativi

4.4.1. Considerazioni generali

Il Comitato, per la legislazione, negli ultimi anni, si è interessato anche ad aspetti ulteriori rispetto a quelli espressamente trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; in particolare, ha prestato attenzione ai seguenti fenomeni:

- ◆ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ◆ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;
- ◆ presenza di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

Sono aspetti spesso molto contigui a quelli trattati nella circolare: per esempio, le disposizioni transitorie, speciali o temporanee delineano in genere regimi derogatori.

Il quadro complessivo emerge dalla seguente tabella, ove su sfondo giallo sono indicati i profili specificamente trattati nella circolare: dei 27 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento 24 si riferiscono a profili di formulazione tecnica dei testi.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Pareri riguardanti profili di formulazione tecnica dei testi legislativi	24 su 27
Deroghe	7
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	1
Proroga di disposizioni transitorie	2
Richiami generici, imprecisi o errati	6
Incidenza su fonti secondarie	1
Redazione del testo	15
Titolo e rubriche	4
Stratificazione normativa	8
Modifica di norme recenti	6
Modifiche non testuali	9
Norme di interpretazione autentica	2
Reviviscenza	1
Norme descrittive, ricognitive, programmatiche	13

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 relative alla redazione del testo, ovvero la chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati);

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

- ◆ complessa e talora di difficile interpretazione e ricostruzione, anche a causa delle numerose modifiche non testuali a previgenti disposizioni normative e ad una stratificazione che talora interessa anche norme di recente approvazione;
- ◆ condizionata da un alto numero di disposizioni implicitamente o esplicitamente derogatorie della normativa vigente oppure volte a prorogare regimi in deroga o a stabilire regimi transitori, speciali o temporanei comunque fondati su impianti derogatori;
- ◆ 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). Questi due fenomeni, nei dieci mesi di riferimento, si presentano in fase recessiva: l'auspicio è che si stia effettivamente realizzando un'inversione di tendenza, dopo anni di crescente confusione nel sistema delle fonti;
- ◆ accompagnata dalla presenza di previsioni di dubbia portata normativa, meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

La tabella 2 e la tabella 3 indicano nel dettaglio gli aspetti trattati nella circolare e quelli ulteriori che costituiscono oggetto dei singoli pareri espressi dal Comitato.

Rimandando per il dettaglio alle schede relative a tutti i pareri espressi nel periodo di riferimento, che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione di carattere generale sugli aspetti appena segnalati.

Talune tendenze di tecnica legislativa manifestatesi nella parte finale della scorsa legislatura si ripresentano anche in quella in corso e costituiscono oggetto di attenzione da parte del

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Comitato. Sono tre i fenomeni di particolare interesse che già erano stati individuati con riguardo ai primi due turni di presidenza del Comitato:

- una accentuata volatilità di diverse disposizioni, in ambiti nei quali si procede o in via incrementale e/o per successivi aggiustamenti, ove si produce talora una stratificata situazione normativa, non sempre corredata degli opportuni coordinamenti;
- la previsione di discipline a carattere derogatorio, temporaneo, transitorio o sperimentale, poi magari di volta in volta prorogate;
- la redazione – a corredo delle parti precettive – di parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio, che indicano contesto e finalità, talora in stile quasi colloquiale.

4.4.2. Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento

Come risulta dalle tabelle 2 e 3, sono molti i pareri che si soffermano sui temi collegati della modifica di norme di recente approvazione, della stratificazione normativa e del mancato coordinamento con la normativa vigente. Ovviamente, i problemi si amplificano quando le norme si stratificano senza gli adeguati coordinamenti.

Segnalo, al riguardo, i seguenti pareri:

- sul decreto-legge n. 192/2014 (C. 2803 – mille proroghe), ove nelle premesse si rileva che «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il decreto non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali. Diversi interventi di proroga o differimento di termini (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, commi 2, 4, 7 e 9, concernenti assunzioni e contratti di lavoro nel settore pubblico; l'articolo 4, commi 1, 3 e 6, concernenti

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

provvedimenti di competenza del ministero dell'interno; l'articolo 9, comma 1, relativo al divieto di conferimento in discarica di rifiuti, nonché ulteriori casi puntualmente individuati nel seguito) vengono infatti disposti senza novellare il termine precedentemente previsto ». Ne consegue la seguente osservazione: «si dovrebbero riformulare in termini di novella le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative al fine di prorogare o differire termini da esse previsti» (Scheda 1, punto 6);

▪ sul disegno di legge C. 2994 (delega sulla “buona scuola), ove nelle premesse si rileva che «nel procedere a numerosi interventi modificativi della disciplina vigente (contenuta sia nel testo unico del 1994 sia in una pluralità di altri provvedimenti assai stratificati), il disegno di legge non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano oggetto di modifiche non testuali (ad esempio, l'articolo 4, sull'alternanza scuola-lavoro, interviene sulla materia già disciplinata dal decreto legislativo n. 77 del 2005 apportando modifiche sia testuali sia implicite; l'articolo 7 indica le funzioni del dirigente scolastico senza effettuare un coordinamento con l'articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e con l'articolo 396 del decreto legislativo n. 297 del 1994, che disciplinano il medesimo oggetto; all'articolo 19 il comma 1 dispone in merito all'Osservatorio per l'edilizia scolastica senza novellare l'articolo 6 della legge n. 23 del 1996, che ne ha previsto l'istituzione e regolato i compiti); per effetto di questi interventi sono influenzati negativamente, in particolare, i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività del testo unico del 1994, caratteri che dovrebbero essere propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare; tuttavia, si segnala che l'articolo 21 delega il Governo alla codificazione e al riordino della normativa vigente: è, dunque, nell'attuazione di tale delega che potrebbero trovare efficace soluzione i problemi di coordinamento» (Scheda 9, punto 1-bis);

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

▪ sul disegno di legge C. 2798 (modifiche ai codici penale e di procedura penale), ove nelle premesse il Comitato rileva che «l'incremento della pena per il reato di corruzione previsto dall'articolo 3 risulta già disposto, nella medesima misura, dall'articolo 1, comma 1, lettera f) della legge n. 69/2015». Ne consegue una condizione soppressiva (Scheda 14, punto 2 e condizione 1);

▪ sui decreti-legge nn. 83 e 92 del 2015 (C. 3201 – fallimenti, modifiche al codice civile e al codice di procedura civile e C. 3210 – rifiuti e ILVA), ove nelle premesse il Comitato annota in maniera identica che «il provvedimento interviene in una materia oggetto di una notevole stratificazione normativa, con un potenziale effetto di precarietà sulla certezza dei rapporti giuridici», esemplificando il fenomeno. Basti citare il parere sul decreto-legge n. 83/2015: «a titolo esemplificativo si segnala che l'articolo 4 modifica l'articolo 161 della legge fallimentare, che, negli ultimi anni è stato integralmente sostituito dall'articolo 2 del decreto-legge n. 32/2005 e poi modificato dal decreto legislativo n. 169/2007 e dai decreti legge n. 83/2012 e n. 69/2013» (Scheda 16, punto 2).

4.4.3. Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio

I decreti-legge che di volta in volta prorogano la partecipazione italiana alle missioni internazionali ed alle iniziative per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione presentano generalmente profili di interesse sul versante della stratificazione e del coordinamento normativi, che in genere interessano – ed è il motivo per cui vengono trattati in questo paragrafo – disposizioni a carattere derogatorio, originariamente percepiti per un limitato periodo di tempo e poi via via prorogati. Nei dieci mesi di riferimento il

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Comitato si è pronunciato su due decreti-legge: il n. 7 del 2015, che oltre al tema delle missioni affronta quello del contrasto al terrorismo; il n. 99 del 2015, concernente la partecipazione all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED.

Il ragionamento svolto nel parere sul primo decreto parte dalla constatazione che «secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale;

per la disciplina in materia penale, si perpetua la lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001: da ciò consegue che disposizioni inizialmente valide per il breve arco temporale di riferimento dei decreti-legge in materia di missioni vengono di volta in volta prorogate, per di più in maniera non testuale e attraverso una rete di richiami normativi difficilmente dipanabile, consolidatasi nel tempo;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina in più punti derogatoria del diritto vigente. La relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) dà conto analiticamente delle norme derogate, anche implicitamente; si rammenta tuttavia che l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 dispone tra l'altro che il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede “a che ogni norma che sia diretta a sostituire,

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate” (comma 1, lettera *a*)) e che “Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito” (comma 2); a titolo esemplificativo, deroghe sono riscontrabili: all'articolo 14, comma 3 (che autorizza spese “anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato”); all'articolo 15, comma 1 (trattamento del personale in missione); all'articolo 15, comma 4 (compenso forfettario di impiego per il personale in missione); all'articolo 15, comma 5 (deroghe alla competenza territoriale dei tribunali militari, alla procedura penale militare, al codice penale ed al codice di procedura penale); all'articolo 16, comma 1, in materia contabile;

l'articolo 5, comma 1, primo periodo, incrementa di 1.800 unità il contingente di 3.000 unità di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, prorogandone l'operatività dal 31 marzo al 30 giugno 2015, con ciò integrando senza gli opportuni coordinamenti una disposizione di recentissima emanazione, recata, per di più, in un decreto-legge il cui *iter* di conversione era ancora in corso al momento della deliberazione del decreto oggi in esame» (Scheda 4, punti 2, 3, 4 e 5).

Dal circostanziato quadro tracciato nelle premesse conseguono una condizione, una osservazione ed una raccomandazione (che riprende analoghe raccomandazioni già formulate dal Comitato in precedenti occasioni):

la condizione è così formulata: «si valuti l'opportunità di individuare più specificamente le normative cui, per effetto del provvedimento in esame, si potrà derogare» (Scheda 4, condizione 1);

l'osservazione invita le Commissioni di merito a «verificare se le disposizioni di cui all'articolo 15, commi 1, 4 e 5, e

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

all'articolo 16, comma 1, debbano mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime» (Scheda 4, osservazione 1);

la raccomandazione è del seguente tenore: «richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali (da ultimo nei pareri sui decreti-legge n. 2 e n. 109 del 2014), si ribadisce la necessità che 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» (Scheda 4, raccomandazione 1).

Nel parere sul decreto-legge n. 99 del 2015 il Comitato non formula rilievi né ripete la raccomandazione, «in attesa dell'approvazione in via definitiva del disegno di legge S. 1917, recante *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, approvato dalla Camera dei deputati il 13 maggio 2015 ed in avanzato stato di esame presso il Senato» (Scheda 19, punto 2).

Un'osservazione analoga a quella sopra riportata con riguardo alla possibilità di trasformare disposizioni nate come temporanee in discipline a regime è contenuta nel parere sul decreto-legge mille proroghe (C. 2803), che proprio per la sua natura si presta a valutazioni di questo tipo, soprattutto in presenza di norme che, «a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente anche da numerosi anni» (Scheda 1, punto 8 e osservazione 3).

In relazione a discipline derogatorie rispetto alla normativa vigente, è di particolare interesse il parere sul decreto-legge n. 3

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

del 2015 (C. 2844 – sistema bancario) ove nelle premesse si rileva che «l'articolo 1, comma 1, lettera *a*), già trattato sotto il profilo dell'immediata applicabilità, novella il testo unico bancario prevedendo che, in taluni casi, nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni e di altri strumenti di capitale “è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, *anche in deroga a norme di legge*, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca”. Con ciò il decreto-legge in esame:

a) consente a una fonte del diritto subordinata di derogare alle previsioni di fonti legislative di rango primario senza che il legislatore individui puntualmente quali siano le disposizioni derogabili, bensì solamente la finalità per cui tale potere regolamentare è attribuito e l'oggetto;

b) deroga, inoltre, implicitamente alla disciplina dell'articolo 2535 del codice civile (circa il rimborso delle azioni del socio uscente nelle società cooperative) senza esplicitare tale carattere derogatorio: ciò ha luogo senza che il predetto articolo 2535 sia incluso fra quelli che il decreto stesso (articolo 1, comma 1) prevede come inapplicabili alle banche popolari» (Scheda 2, punto 3). Ne consegue una condizione che impegna le Commissioni di merito ad individuare «le disposizioni di legge cui, per effetto del provvedimento in esame, la Banca d'Italia è abilitata a derogare mediante norme di rango secondario, e si espliciti il carattere derogatorio della disposizione rispetto all'articolo 2535 del codice civile» (Scheda 2, condizione 2).

4.4.4. Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio

Il ricorso a preamboli esplicativi e a periodi privi di contenuto immediatamente precettivo, in quanto si limitano a dare indicazioni di contesto, descrittive, ricognitive, di principio o programmatiche, ha trovato notevole diffusione a partire dal decreto-legge n. 70/2011, nella scorsa legislatura.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, si segnalano, tra gli altri, i pareri sui decreti-legge n. 3 (C. 2844 – Sistema bancario) e n. 1 del 2015 (C. 2894 – ILVA e Taranto) e sul disegno di legge C. 2994 (“Buona scuola”), che offrono un ampio campionario di disposizioni di dubbia portata normativa. Nelle premesse del primo parere si rileva che «l'articolo 3, che consente alla SACE di esercitare l'attività creditizia, reca numerose previsioni prive ovvero di dubbia portata normativa, in quanto dichiarative di finalità, volte a richiamare l'osservanza della normativa vigente, o a disporre, piuttosto pleonasticamente, che la società applichi le disposizioni secondo “le modalità operative più idonee”» (Scheda 2, punto 10). Elenchi più dettagliati sono contenuti negli altri due pareri (Scheda 3, punto 5; Scheda 9, punti 6 e 7).

Alla enumerazione delle diverse categorie di disposizioni consegue in genere una osservazione finalizzata ad una valutazione della loro portata normativa.

Appaiono di particolare interesse due pareri nei quali il Comitato riconosce l'opportunità di disposizioni apparentemente prive o di dubbia portata normativa:

nelle premesse del parere sul testo unificato C. 3-*bis*-B ed abb. si rileva che «l'articolo 14-*bis* del TUE (come novellato dall'articolo 2, comma 8, della proposta di legge in esame), prevede che le forze politiche dichiarino, fra l'altro, “il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica”, e fa salve le prerogative che l'articolo 92, secondo comma, della Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica: tale previsione – che di per sé parrebbe priva di portata normativa in quanto si limita a richiamare una disposizione vigente, peraltro di rango sovraordinato – tuttavia nel predetto contesto normativo può essere considerata come finalizzata ad orientare maggiormente la lettura della disposizione in senso costituzionalmente orientato; la previsione è, inoltre, già presente, negli stessi termini benché

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

riferita sia alle liste singole sia alle coalizioni, nel TUE, essendo stata inserita dalla riforma elettorale di cui alla legge n. 270 del 2005» (Scheda 6, punto 7);

analogamente, le premesse del parere sul decreto-legge n. 65 del 2015 (C. 3134 – pensioni, ammortizzatori sociali e TFR) desumono l'opportunità di una previsione meramente descrittiva da una sentenza della Corte costituzionale cui il decreto dà attuazione (v. infra, il paragrafo 4.11.2 e la Scheda 11, punto 5).

Di peculiare interesse è anche il parere sul disegno di legge di delegazione europea 2014 (C. 3123), ove il Comitato si sofferma sulle disposizioni volte a normare profili endoprocedimentali della delega: «il disegno di legge contiene alcune disposizioni sprovviste di un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto volte a riprodurre o richiamare la disciplina già vigente ovvero riferite ad aspetti endoprocedimentali connessi all'attuazione della delega; con riferimento al primo aspetto, gli articoli 4, comma 1, lettera c) e 10, comma 1, lettera e) riproducono quanto già previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera b), della legge n. 234 del 2012; l'articolo 6, comma 1, mantiene fermo quanto stabilito dall'articolo 1, commi 5, 6 e 7, del decreto legislativo n. 188 del 2014; i principi direttivi di cui agli articoli 19, comma 1, lettera a) e 21, comma 1, lettera a) vincolano il legislatore delegato a prevedere che le definizioni siano conformi alle definizioni delle decisioni quadro oggetto di delega; con riferimento al secondo aspetto, l'articolo 6, comma 1, alinea, fa riferimento al coordinamento del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio per l'attuazione della delega oggetto dell'articolo» (Scheda 13, punto 3).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.5. Sistema delle fonti

Il Comitato ha sempre dedicato una grande attenzione nei suoi pareri agli aspetti critici legati al sistema delle fonti, analizzando:

- ◆ i rapporti tra le fonti del diritto;
- ◆ il coerente utilizzo delle fonti;
- ◆ la sovrapposizione di fonti;
- ◆ la previsione di adempimenti particolari;
- ◆ gli intrecci con altri atti, in particolare con altri decreti-legge in corso di conversione.

La tabella che segue mostra in maniera eloquente la frequenza con la quale il Comitato si è soffermato su tali problematiche, trattate in 20 dei 27 pareri espressi.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Sistema delle fonti: pareri con notazioni rispetto al totale	
Coordinamento con vigenti fonti normative	15
Confluenza di più decreti-legge in una legge di conversione	1
Intreccio con DL in corso di conversione	1
Sovrapposizione di fonti normative	7
Coerente utilizzo delle fonti normative	4
Rapporti con fonti subordinate	1
Delegificazione spuria	1
DPCM con contenuto normativo	2
Adempimenti	4
Efficacia temporale	8

La tabella 4 illustra nel dettaglio i pareri espressi dal Comitato sugli specifici aspetti.

Alcuni elementi vanno evidenziati:

l'assenza di previsioni relative all'emanazione di decreti ministeriali di natura non regolamentare, oggetto di ripetuti rilievi nei precedenti turni di presidenza;

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

l'esiguo numero di pareri che richiamano questioni attinenti alla fuga dal sistema delle fonti, come la delegificazione spuria ed i rapporti con le fonti subordinate ed il coerente utilizzo delle fonti normative.

Il parere che si sofferma sul maggior numero di profili problematici riguarda il decreto-legge n. 192 del 2014 (C. 2803 – mille proroghe), nel quale si toccano i seguenti temi:

rapporti con fonti subordinate: l'articolo 6, comma 5 incide in maniera non testuale sull'articolo 357 del regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici: è il settimo decreto-legge, nell'arco di quattro anni, che novella questo articolo del regolamento; «tale circostanza – annota il Comitato – non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano “un diverso grado di ‘resistenza’ ad interventi modificativi successivi” [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato del 20 aprile 2001]» (Scheda 1, punto 12). Ne consegue una condizione che offre un'alternativa tra la soppressione della norma ed una sua riformulazione «nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti subordinate mediante atti aventi la medesima forza» (Scheda 1, condizione 2);

delegificazione spuria: «l'articolo 10, comma 9, in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la potestà di stabilire “l'aumento della misura degli acconti ai fini dell'IRES e dell'IRAP, dovuti per il periodo d'imposta 2015, e l'aumento, a decorrere dal 1° gennaio 2016, delle accise di cui alla Direttiva del Consiglio 2008/118/CE del 16 dicembre 2008” in misura tale da

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

assicurare la copertura dei maggiori oneri risultanti dalle attività di monitoraggio della spesa: si attribuisce così ad una fonte subordinata 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 le medesime garanzie individuate da tale ultima procedura, e della quale, come rilevato in altre circostanze dal Comitato, andrebbe altresì valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione, in assenza di qualsiasi indicazione relativa alla parametrizzazione dei profili quantitativi della prestazione» (Scheda 1, punto 13). La conseguente condizione è così formulata: «previa valutazione della rispondenza alle previsioni dell'articolo 23 della Costituzione, si riconduca tale disposizione alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione» (Scheda 1, condizione 3);

efficacia temporale, con un ampio campionario di proroghe, in parte già segnalate: il decreto infatti: a volte differisce termini già scaduti, con efficacia retroattiva (Scheda 1, punto 7); «proroga disposizioni di carattere temporaneo, di alcune delle quali andrebbe valutata la trasformazione a regime in quanto, a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente anche da numerosi anni» (Scheda 1, punto 8); proroga «in più punti il termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime alcune delle quali avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni» (Scheda 1, punto 9); proroga « il termine per l'adozione di provvedimenti attuativi o applicativi di norme preesistenti che, conseguentemente, pur vigendo da tempo, non hanno mai trovato attuazione» (Scheda 1, punto 10); proroga disposizioni aventi carattere derogatorio (Scheda 1, punto 11).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Altri fenomeni radicati nel tempo che in questi dieci mesi hanno comunque avuto un numero limitato di ricorrenze sono i seguenti:

- il ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri come fonte intermedia tra i regolamenti ministeriali ed i regolamenti governativi (da emanare con DPR), andando oltre le previsioni della legge n. 400 del 1988¹ (Scheda 2, punto 4 e condizione 3; Scheda 9, punto 13). Di particolare interesse è il decreto-legge n. 1 del 2015 (ILVA e Taranto – C. 2894), a proposito del quale il Comitato formula la seguente osservazione: «con riferimento all'articolo 8, ove il comma 3 e il comma 4 (progetto di valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale marittimo di Taranto) demandano l'approvazione del progetto stesso a un DPCM che “sostituisce tutte le autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso comunque denominati di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo”, derogando implicitamente alla legge n. 400 del 1988 (che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministeri), alle procedure previste, in generale, dalla legge n. 241 del 1990 e a quelle previste dal codice ambientale e dal codice dei beni culturali, si dovrebbe valutare l'effettiva opportunità di tale articolata deroga e, comunque, l'opportunità di individuare puntualmente ed esplicitamente le normative cui – per effetto della

¹ In questo caso si ripete di parere in parere la considerazione che tale circostanza “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)”.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

presente disposizione – si intende derogare» (Scheda 3, osservazione 3);

- talora, i decreti-legge si intrecciano con altri in corso di conversione: «l'articolo 5, comma 1, primo periodo, incrementa di 1.800 unità il contingente di 3.000 unità di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, prorogandone l'operatività dal 31 marzo al 30 giugno 2015, con ciò integrando senza gli opportuni coordinamenti una disposizione di recentissima emanazione, recata, per di più, in un decreto-legge il cui *iter* di conversione era ancora in corso al momento della deliberazione del decreto oggi in esame» (Scheda 4, punto 5);
- infine, il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78/2015 (C. 3262 – enti territoriali) «riproduce, all'articolo 5-*bis*, i contenuti del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85 (S. 1992), recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio, assegnato alle Commissioni riunite 1^a e 4^a del Senato e, all'articolo 11, commi 16-*bis* e 16-*ter*, i contenuti degli articoli 1 e 2 del decreto legge n. 92 del 2015 (C. 3210), in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, attualmente all'esame delle Commissioni riunite VIII e X della Camera; come già evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge, sia pure attenuata dall'espressa clausola di salvezza degli

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

effetti prodotti dal decreto-legge confluito nel provvedimento in esame e dunque destinato a cadere» (Scheda 20, punto 2). Ne consegue la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare sovrapposizioni normative ed intrecci tra disposizioni sostanzialmente identiche presenti in più provvedimenti d'urgenza, in quanto tale fenomeno è suscettibile di ingenerare incertezze interpretative ed applicative, di determinare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge nonché un uso anomalo dello strumento del decreto-legge» (Scheda 20, raccomandazione 1).

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.6. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, 9 pareri sui 27 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 7 pareri espressi su disegni di legge di conversione e di 2 pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega.

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

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988	
Riferimento normativo	Num. pareri
art. 11, co. 2 Commissario straordinario di Governo	1
art. 13-bis Chiarezza testi normativi	1
Art. 15, con particolare riguardo al comma 1	1
art. 15, co. 2, a) Deleghe in DL	1
Art. 15, comma 2, lett. b) Limiti di contenuto	1
art. 15, co. 3 Immediata applicazione	2
art. 17, co. 1 Reg. esec., att. integ., indep. (DPR)	1
art. 17, co. 2 Reg. delegif. (DPR)	2
art. 17, co. 3 Reg. settoriali (DM)	1
art. 17, co. 4-bis Org. Uffici e Ammin.	1
art. 17, co. 4-ter riordino fonti regolamentari	1
art. 17 in generale Regolamenti	2

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

La tabella 5 dà conto nel dettaglio dei richiami alla legge n. 400/1988 contenuti nei singoli pareri espressi dal Comitato. Rimandando per l'analisi di dettaglio, alle schede che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limito in questa sede ad una rapidissima ricognizione:

◆ l'articolo 11, comma 2, che disciplina la nomina dei commissari straordinari di Governo, è richiamato nel parere sul decreto-legge n. 78/2015 (C. 3262 – enti territoriali), dove il Comitato annota nelle premesse che «al medesimo articolo 11, il comma 16-*quater*, lettera *a*), novella l'articolo 33 del decreto-legge n. 133 del 2014, al fine di dettare una nuova disciplina per la nomina dei commissari straordinari per il risanamento ambientale, prevedendo che essa avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione interessata, e derogando così implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, a norma del quale – e come attualmente previsto dalla disposizione novellata – i commissari straordinari del Governo sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri» (Scheda 20, punto 8b). Ne consegue la seguente osservazione:

«all'articolo 11, comma 16-*quater*, lettera *a*), laddove prevede che i Commissari straordinari per il risanamento ambientale siano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – alla luce del quadro normativo vigente richiamato in premessa – valuti la Commissione se non sia opportuno – ripristinando il testo vigente – prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei ministri» (Scheda 20, osservazione 4);

◆ l'articolo 13-*bis*, sulla chiarezza dei testi normativi, è stato richiamato dal Comitato nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 7/2015 (C. 2893 – contrasto al terrorismo e missioni

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

internazionali) ove si rileva, come altre volte nel passato su analoghi provvedimenti, che, «in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina in più punti derogatoria del diritto vigente. La relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) dà conto analiticamente delle norme derogate, anche implicitamente; si rammenta tuttavia che l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 dispone tra l'altro 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” (comma 1, lettera a)) e che “Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito” (comma 2)» (Scheda 4, punto 4). Ne consegue una condizione;

◆ con riguardo ai limiti di contenuto dei decreti-legge, i casi più interessanti concernono:

l'introduzione nel disegno di legge di conversione di disposizioni incidenti su deleghe, puntualmente oggetto di una condizione soppressiva nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4/2015 (C. 2915 – esenzione IMU e proroga termini delega fiscale), con la motivazione che «l'inserimento nel disegno di legge di conversione, durante l'esame al Senato, di una nuova norma di carattere sostanziale, volta a prorogare i termini di esercizio di una delega legislativa, è una circostanza che, per costante giurisprudenza del Comitato, integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione”, interpretandosi il citato limite di contenuto come finalizzato ad impedire che nel testo del decreto stesso o nel disegno di legge

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

di conversione possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite» (Scheda 5, punto 3);

il mancato riferimento, nel preambolo, al carattere straordinario delle circostanze di necessità e urgenza «che giustificano l'adozione del decreto-legge, come invece richiede l'articolo 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti-legge recano "l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione"; il sesto capoverso, infatti, fa riferimento alla sola "necessità" e il settimo capoverso richiama "la necessità e l'urgenza"» (Scheda 10, punto 2);

la disamina, nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 27/2015 (C. 3059 – elezioni regionali e amministrative 2015) sui limiti della decretazione d'urgenza in materia elettorale, considerando il caso di specie pienamente rispondente ai limiti di contenuto posti dall'articolo 72 della Costituzione, in quanto finalizzato semplicemente a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo: «è circostanza non infrequente in prossimità di scadenze elettorali che con provvedimenti d'urgenza siano dettate disposizioni in materia elettorale finalizzate a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali (si considerino ad esempio i decreti-legge n. 43 del 2000, n. 111 del 2000, n. 166 del 2001, n. 8 del 2005, n. 1 e n. 75 del 2006, n. 24 del 2008): il provvedimento, anche alla luce dei sopracitati precedenti, 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, quarto comma, della Costituzione (fra cui è compresa la materia elettorale);

durante l'esame al Senato non sono stati introdotti emendamenti; nella seduta del 21 aprile 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato l'ordine del giorno G1, della

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Commissione, con il quale – premesso di ritenere il disegno di legge in esame non rientrante nel sopra menzionato divieto di provvedere mediante decreto-legge in materia elettorale – impegna il Governo, in sede di emanazione di decreti-legge, all'assoluto rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988» (Scheda 7, punto 2);

◆ con riguardo al profilo ordinamentale dell'immediata applicazione, il Comitato:

- nel parere sul decreto-legge n. 78/2015 (C. 3262 – enti territoriali) ha rilevato la presenza di disposizioni di non immediata applicazione soltanto nelle premesse (Scheda 20, punto 6);
- nel parere sul decreto-legge n. 3/2015 (C. 2844 – sistema bancario), il Comitato ha rilevato nelle premesse che «il decreto reca, in generale, misure di immediata applicabilità; tuttavia in relazione alla disciplina transitoria della riforma delle banche popolari l'articolo 1:
 - a) al comma 1 subordina implicitamente l'efficacia delle limitazioni al diritto al rimborso delle azioni e di altri strumenti finanziari all'entrata in vigore di disposizioni dettate dalla Banca d'Italia;
 - b) al comma 2 prevede che, in fase di prima applicazione, le banche popolari si adeguino ai nuovi limiti dimensionali entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di disposizioni attuative dettate dalla Banca d'Italia; in entrambi i casi non vengono fissati i termini per l'entrata in vigore delle disposizioni della Banca d'Italia, sicché non risulta desumibile il termine iniziale di effettiva applicabilità delle predette disposizioni: tale circostanza suscita perplessità in ordine al rispetto del canone di immediata applicabilità delle misure contenute nei decreti legge, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

del 1988, talché parrebbe opportuna l'individuazione dei predetti termini da parte delle Commissioni di merito» (Scheda 2, punto 2). Ne consegue la seguente condizione: «relativamente all'articolo 1, commi 1 e 2, le cui previsioni diverranno applicabili solo dopo l'emanazione di appositi provvedimenti della Banca d'Italia, si individuino – tenendo presente il requisito dell'immediata applicabilità (previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988) – i termini temporali entro i quali detti provvedimenti debbono entrare in vigore» (Scheda 2, condizione 1);

◆ con riguardo all'articolo 17:

già ho segnalato nel paragrafo relativo al sistema delle fonti, le previsioni relative a DPCM a contenuto normativo, che il Comitato ha invitato a trasformare in regolamenti governativi o ministeriali (previsti rispettivamente dai commi 1 e 3 dell'articolo 17) ed alla cosiddetta “delegificazione spuria”;

per certi versi speculare a tale ultimo fenomeno è quello della legificazione di materie delegificate rilevato nel parere sul disegno di legge n. 3098 (riorganizzazione P.A.), ove il Comitato annota che «la lettera *b*), numero 4), delega il Governo a precisare “la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, con determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle risorse finanziarie destinate ai suddetti uffici”»: andrebbe valutata l'opportunità di chiarire come tale previsione si coordini con quella recata dal comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, che prevede per la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri un regolamento governativo adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari; si dovrebbe in particolare, dunque, chiarire con quale strumento venga adottata la determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri» (Scheda 12, punto 8);

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

nel parere sul disegno di legge n. 2994 (“Buona scuola”) «il Comitato rileva con favore la previsione di cui all'articolo 21, comma 4, che dispone un complessivo riordino della disciplina regolamentare conseguente all'adozione dei decreti legislativi; se infatti l'articolo 17, comma 4-ter, della legge n. 400 del 1988 prevede il periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, la ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e l'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, il riordino straordinario in parola è giustificato dalle profonde modificazioni della normativa di rango primario e risulta coerente con l'obiettivo della semplificazione e del riordino dell'ordinamento, al fine di eliminare le antinomie, ridurre i dubbi e le incertezze applicative, rendere più coerente, certa e conoscibile la disciplina settoriale: appare pertanto auspicabile l'uso di siffatte clausole in caso di riforme di ampia portata» (Scheda 9, punto 17).

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.7. Profili della legislazione delegata

Il Comitato ha espresso il parere su:

10 progetti di legge recanti disposizioni di delega (sul disegno di legge C. 2994 si è pronunciato sia in prima, sia in seconda lettura; nel parere in seconda lettura non è presente alcun rilievo sulla delega ivi prevista);

il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4/2015 (C. 2915 – esenzione IMU e proroga termini delega fiscale).

L'analisi del Comitato ha riguardato i seguenti aspetti problematici:

- ◆ la scarsa definizione dei principi e criteri direttivi, rilevata nei pareri su 5 disegni di legge di iniziativa governativa (C. 2722 – nautica da diporto; C. 2994 – “buona scuola”; C. 3098 – riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni; C. 3194 – delega appalti; C. 3272 – riforma RAI);
- ◆ la sovrapposizione tra principi, criteri direttivi ed oggetto della delega, anch'essa rilevata in 5 pareri, su 4 disegni di legge governativi (C. 2994; C. 3098; C. 2798 – modifiche ai codici penale e di procedura penale; C. 3194) e sul testo unificato C. 2607 ed abb., in materia di protezione civile.
 - ◆ la possibilità di scegliere tra più opzioni alternative è rilevata in 4 pareri, su tre disegni di legge governativi (C. 2722; C. 3098; C. 3123 – legge di delegazione europea 2014) e sul testo unificato C. 2607, in materia di protezione civile.
- ◆ le procedure di delega. In particolare, l'attenzione del Comitato si è concentrata sulla necessità di individuare termini certi e conoscibili per l'esercizio della delega, evitando tecniche di “scorrimento” di tali termini. Nei pareri sul disegno di legge di conversione C. 2915 e su altri 4 disegni di legge governativi (C. 2994; C. 3098; C. 2798; C. 3194) il Comitato constata nelle premesse (Scheda 5, punto 4; Scheda 9, punto 4; Scheda 12, punto 9; Scheda 14, punto 9; Scheda 21, punto 5) il ricorso alla tecnica dello scorrimento, consistente nella possibilità di prolungare il termine per

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

l'esercizio della delega quando l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza del termine stesso, ponendo in ciascun parere una condizione finalizzata ad individuare «il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di scorrimenti»». Nel parere sul disegno di legge di conversione C. 2915 la condizione relativa alla fissazione di un termine certo è subordinata ad una condizione soppresiva della disposizione incidente sulla delega.

Nelle premesse del parere sul testo unificato C. 2607 ed abb. il Comitato si sofferma su un gravame procedurale imposto al Governo qualora intenda procedere all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi: «al comma 6 dell'articolo 1 andrebbe approfondita, in assenza di precedenti in tal senso, la *ratio* della previsione dell'obbligo di presentare una relazione motivata alle Camere per procedere all'adozione di decreti legislativi integrativi o correttivi; appare inoltre ultronea, perché riferita ad aspetti endoprocedimentali, la previsione che la relazione sia presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile» (Scheda 18, punto 5). Ne consegue una osservazione ove il Comitato invita la Commissione di merito a riformulare la disposizione (Scheda 18, osservazione 2).

La tabella seguente dà conto della frequenza dei vari rilievi negli atti esaminati.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega		
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo	% rispetto al totale dei pareri resi su progetti di legge contenenti deleghe
Principi e criteri direttivi generici o mancanti	5	
Sovrapposizione tra principi, criteri e oggetto della delega	5	
Procedure di delega	6	

La tabella 6 dà conto nel dettaglio dei singoli pareri del Comitato.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.8. 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 i disegni di legge di conversione appaiono storicamente più problematici da questo punto di vista. Nei dieci mesi di riferimento del presente rapporto tale problematicità appare limitata a 4 dei 15 decreti-legge esaminati, lungo un crinale eterogeneità/omogeneità nel quale sono utilizzate molteplici definizioni, la cui distinzione è talora impercettibile:

◆ i pareri sui decreti-legge in diverso grado eterogenei (ma in due casi avvinti da finalità univoche o comunque riconducibili ad una *ratio* unitaria) sono così sintetizzabili:

▪ il contenuto del decreto-legge n. 78/2015 (C. 3262 – enti territoriali) è definito “estremamente complesso e articolato”: il Comitato analizza il contenuto sia del nucleo originario del decreto sia delle modifiche e integrazioni introdotte al Senato, in confronto con gli ambiti materiali individuati nel preambolo e richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale (Scheda 20, punto 1 e 1a). Ne conseguono due condizioni: la prima, “tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale”, invita la Commissione a valutare la soppressione di numerose disposizioni introdotte al Senato, «che appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo» (Scheda 20, condizione 1); la seconda invita la Commissione a verificare l'opportunità di mantenere altre disposizioni, sempre introdotte al Senato, «de quali, pur recando misure riguardanti gli “enti territoriali”, incidono tuttavia su

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

oggetti ulteriori rispetto a quelli specificati nel preambolo» (Scheda 20, condizione 2);

▪ il contenuto del decreto-legge n. 192/2014 (C. 2803 – mille proroghe) è considerato fisiologicamente eterogeneo: reca infatti disposizioni che intervengono «su numerosi ambiti materiali, ma che risultano legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori» (Scheda 1, punto 1);

▪ il contenuto del decreto-legge n. 154/2015 (C. 3340 – materia economico-sociale) è considerato implicitamente eterogeneo: «il decreto-legge consta di tre articoli di natura sostanziale, recanti, rispettivamente, misure per garantire il decoro degli istituti scolastici, interventi volti ad assicurare l'esecuzione dei programmi di Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, nonché interventi nei territori colpiti dagli eccezionali eventi metereologici dei giorni 13 e 14 settembre 2015; il titolo del decreto-legge riconduce alla generica e vasta materia economico-sociale i contenuti dei tre articoli, i quali, invece, incidono ciascuno su un diverso ambito materiale» (Scheda 24, punto 1);

▪ nel parere sul decreto-legge n. 7/2015, che riunisce in un unico contesto normativo disposizioni finalizzate sia alla partecipazione italiana alle missioni internazionali sia le misure di contrasto al terrorismo, il Comitato compie un'ampia disamina del contenuto: «il decreto-legge si compone di cinque Capi, dei quali il primo e il secondo recano misure antiterrorismo, il terzo e il quarto – come avviene di consueto nei decreti “proroga missioni” – recano misure in tema, rispettivamente, di missioni internazionali e di cooperazione allo sviluppo, il quinto reca disposizioni finali e transitorie; il decreto-legge unisce dunque alle consuete misure ripetutamente disposte e prorogate in materia di missioni internazionali, un nutrito *corpus* (ben 11 articoli) di disposizioni antiterrorismo, espandendo l'oggetto usuale della disciplina dell'atto;

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

la relazione illustrativa evidenzia una *ratio* unitaria del decreto in questi termini: “[i]l consolidamento... dei processi di pace e di stabilizzazione in aree di crisi acquisisce sempre più anche... funzione preventiva... con sicuri riflessi sulla sicurezza dei cittadini. La lotta al terrorismo va realizzata pertanto in maniera unitaria senza dividere tra sicurezza interna ed esterna, come d'altronde dimostrato dal fenomeno dei cosiddetti *foreign fighters*. ..[dunque] il provvedimento prevede misure volte sia a rafforzare e attualizzare gli strumenti di prevenzione e repressione penale del fenomeno nel territorio dello Stato, sia a consentire la partecipazione a missioni internazionali delle Forze armate e di polizia finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e al sostegno ai processi di ricostruzione e di pace”;

le disposizioni del decreto risultano infatti avvinte da un unico nesso teleologico (per di più puntualmente esplicitato nella relazione illustrativa e – quanto ai contenuti – riscontrabile anche nel titolo del provvedimento e nel preambolo), pur afferendo ad ambiti materiali distinti» (Scheda 4, punto 1);

◆ 2 decreti-legge vengono considerati sostanzialmente omogenei: n. 3/2015 (C. 2844 – sistema bancario) e n. 83/2015 (C. 3134 – fallimenti; modifiche ai codici civile e di procedura civile);

◆ 7 decreti-legge sono considerati omogenei: n. 1/2015 (C. 2894 – ILVA e Taranto); n. 4/2015 (C. 2915 – esenzione IMU e proroga termini delega fiscale); n. 51/2015 (C. 3104 – agricoltura e quote latte); n. 65/2015 (C. 3134 – pensioni, ammortizzatori sociali e TFR); n. 92/2015 (C. 3210 – rifiuti e ILVA); n. 99/2015 (C. 3249 – missione EUNAVFOR MED); n. 153/2015 (C. 3386 – finanza pubblica);

◆ il decreto-legge n. 146/2015 (C. 3315 – scioperi nei musei) presenta un “contenuto puntuale”;

◆ il decreto-legge n. 27/2015 (C. 3059 – elezioni regionali e amministrative 2015) presenta un contenuto “puntuale e specifico”.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, ha effettuato espliciti richiami allo Statuto del contribuente nel parere relativo al decreto-legge n. 4/2015 (C. 2915 – esenzione IMU), dove ha rimarcato che «il provvedimento è, in alcuni punti, derogatorio della legge n. 212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), le cui disposizioni “costituiscono principi generali dell’ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali” (articolo 1, comma 1). Si tratta, in particolare:

a) del comma 9-*quater* dell’articolo 1 del decreto, il quale introduce un’interpretazione autentica dell’IMI in Provincia di Bolzano in difformità dall’articolo 1, comma 2, dello statuto del contribuente secondo cui l’adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta, fra l’altro, soltanto “con legge ordinaria” (e non, dunque, con decreto-legge): al riguardo è, inoltre, privo di portata normativa il riferimento allo statuto del contribuente effettuato dal decreto in esame, per di più nel momento stesso in cui vi deroga;

b) dell’articolo 1-*bis*, che proroga la sospensione di adempimenti e versamenti nell’isola di Lampedusa, senza novellare l’articolo 23, comma 12-*octies* del decreto-legge n. 95 del 2012, la cui efficacia già è stata differita, in tempi recentissimi, dall’articolo 10, comma 12 del decreto-legge n. 192 del 2014 (“milleproroghe”), in difformità dall’articolo 2, comma 4, dello statuto del contribuente, secondo cui le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato (detta disposizione, inoltre, è stata introdotta nel presente decreto mentre era ancora in corso la conversione del decreto-legge “milleproroghe”)» (Scheda 5, punto 7).

Ne conseguono due osservazioni, la prima delle quali, in particolare, invita a «esplicitare il carattere derogatorio – e non

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

applicativo – dell'articolo 1, comma 2, dello statuto del contribuente».

In connessione con l'esordio delle premesse, ove viene richiamato il parere sul decreto-legge n. 66/2014, che già aveva sollevato le questioni trattate nel parere in esame, il Comitato formula la seguente raccomandazione: «si valuti l'opportunità di coordinare e consolidare in un testo unico o comunque in un idoneo contesto normativo la complessiva disciplina della tassazione immobiliare, curandone in particolare una più stretta rispondenza ai principi di cui allo “*Statuto del contribuente*”, avendo particolare riguardo ai requisiti di stabilità, certezza e semplificazione della normativa vigente».

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

4 dei 27 pareri resi dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione:

- il parere sul decreto-legge n. 192/2014 (C. 2803 – mille proroghe) si sofferma su una fattispecie di delegificazione spuria riguardante la riserva di legge in materia tributaria disposta dall'articolo 23 della Costituzione (Scheda 1, punto 13);

- il parere sul decreto-legge n. 27/2015 (C. 3059 – elezioni regionali e amministrative 2015), con riguardo ai limiti di contenuto dei decreti-legge, compiendo la disamina già riportata nel paragrafo relativo alla legge n. 400 del 1988, richiama, con riguardo alla materia elettorale, l'articolo 72, quarto comma (Scheda 7, punto 2);

- il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2015 (C. 2915 – esenzione IMU e proroga termini delega fiscale), sempre con riguardo ai limiti di contenuto dei decreti-legge, richiama il divieto esplicitato dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988, il quale a sua volta fa riferimento all'articolo 76 della Costituzione, sulla delega legislativa (Scheda 5, punto 3);

- nel parere sul decreto-legge n. 1 del 2015 (C. 2894 – ILVA e Taranto) svolge un articolato ragionamento sugli obiettivi del decreto, richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'articolo 111 della Costituzione (principio del giusto processo). Vale la pena riportare il lungo passo delle premesse, che mette in evidenza questioni di indubbia rilevanza nel rapporto tra decretazione d'urgenza, provvedimenti amministrativi e potere giudiziario:

«l'articolo 4, ai commi 1 e 2, dispone l'approvazione *ope legis* delle seguenti proposte di piano (che dovevano essere sottoposte ad una procedura di approvazione disciplinata dal

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

decreto-legge n.101 del 2013), richiamate ma non allegate al decreto stesso:

1) le modalità di costruzione e di gestione delle discariche per rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'Ilva di Taranto, presentate in data 19 dicembre 2014 dal sub-commissario ambientale;

2) (per effetto di una previsione introdotta al Senato) le proposte presentate in data 19 dicembre 2014 al Ministro dell'ambiente dal sub-commissario ambientale, relative alla definizione delle misure di compensazione ambientale;

3) le modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti del ciclo produttivo dell'Ilva di Taranto presentate in data 11 dicembre 2014 dal sub-commissario ambientale;

sul piano dell'uso della tecnica legislativa, tali previsioni assumono rilievo sotto due distinti profili:

a) in linea generale, l'approvazione per decreto-legge, presenta – rispetto all'adozione di un provvedimento amministrativo, come originariamente previsto – diversi regimi di:

formazione dell'atto (si pensi agli istituti di: partecipazione, informazione al pubblico, ponderazione degli interessi, acquisizione di pareri e atti propedeutici, motivazione, responsabilità amministrativa);

tutela giurisdizionale (accesso alla giustizia costituzionale piuttosto che a quella amministrativa);

incidenza su eventuali procedimenti *sub iudice* (al riguardo si rammenta, da un lato, che “La giurisprudenza costituzionale ravvisa una violazione del ‘principio della parità delle parti’, di cui all'articolo 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013)” (sent. n.191 del 2014) e, dall'altro, che in un caso simile, sempre relativo all'emergenza dell'Ilva, gli articoli 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012 sono passati indenni al vaglio di costituzionalità” proprio in quanto

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

nella fattispecie non sussisteva alcuna lesione della riserva di giurisdizione (sent. n. 85 del 2013);

b) nel caso in esame, le proposte di cui all'articolo 4, proprio in quanto approvate in via legislativa e richiamate dall'atto stesso, dovrebbero essere oggetto di pubblicazione ufficiale per consentirne un idoneo regime di pubblicità e di conoscibilità legale: al riguardo, esse potrebbero essere allegate al decreto-legge, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* oppure anche pubblicate in un sito internet istituzionale dandone però avviso nella Gazzetta ufficiale. Il Comitato ha affrontato una questione simile nel parere sul decreto-legge n. 78 del 2013, il quale “richiamava” un decreto del Presidente della Repubblica, peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi: in tale circostanza, anche in accoglimento della condizione formulata dal Comitato, l'Assemblea della Camera deliberò di allegare al decreto-legge il testo del decreto del Presidente della Repubblica di cui, in quel caso, si operava la “legificazione”» (Scheda 3, punto 7). Anche la condizione che ne consegue è particolarmente elaborata:

«con riferimento ai piani e alle misure richiamati ed approvati *ope legis* dall'articolo 4, commi 1 e 2:

a) si valuti se sia effettivamente necessario e congruo l'impiego della fonte legislativa in sostituzione di provvedimenti amministrativi, caratterizzati da significative differenze in materia di: formazione dell'atto, tutela giurisdizionale, incidenza su eventuali procedimenti *sub iudice*;

b) considerando che i predetti atti così approvati non corredano il provvedimento in esame, si individuino forme di pubblicazione ufficiale idonee a consentirne un adeguato regime di pubblicità e di conoscibilità legale, come la pubblicazione in allegato al decreto-legge (analogamente a quanto avvenuto con il decreto del Presidente della Repubblica richiamato dal decreto-legge n. 78 del 2013), la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale oppure la pubblicazione in un sito internet istituzionale

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

dandone comunque avviso nella *Gazzetta Ufficiale*» (Scheda 3, condizione 1).

4.10.1. Il parere sul disegno di legge di riforma costituzionale

Il 4 novembre 2015 il Comitato ha espresso il parere sul disegno di legge n. 2613-B, recante disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Il parere, privo di rilievi, si articola in quattro capoversi:

il primo e il secondo affrontano due questioni di coordinamento interno al testo: la prima concerne il quinto comma del nuovo articolo 55 della Costituzione, relativamente alle funzioni del Senato, e viene risolta richiamando i lavori preparatori e una interpretazione sistematica delle disposizioni apparentemente in conflitto (Scheda 25, punto 1); con riguardo al termine entro il quale approvare la legge volta a disciplinare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato, il Comitato annota una sovrapposizione tra il comma 6, già oggetto di doppia deliberazione in prima lettura, e il comma 11, terzo periodo dell'articolo 39 (Scheda 25, punto 2);

il terzo capoverso segnala l'ultrattività del vigente testo dell'articolo 116 della Costituzione, con riferimento alle sole regioni a statuto speciale e alle province autonome (Scheda 25, punto 3);

il quarto capoverso rileva che il nuovo articolo 55, quinto comma, penultimo periodo, si riferisce «genericamente ed in senso a-tecnico» all'impatto delle politiche dell'Unione europea «sui territori», annotando che «la medesima dizione è già contenuta, nella medesima accezione, nel testo vigente dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione» (Scheda 25, punto 4).

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Nel terzo turno di presidenza del Comitato, in tendenziale continuità con la linea emersa nei precedenti dieci mesi, sono stati abbastanza frequenti i richiami alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ricorrono in 7 dei 27 pareri: 1 richiama sentenze comunque riconducibili al tema dei limiti di contenuto della decretazione d'urgenza; 1 richiama la sentenza n. 70 del 2015, in materia di trattamenti pensionistici, a seguito della quale è stato emanato il decreto-legge n. 65 del 2015 (C. 3134 – pensioni, ammortizzatori sociali e TFR); 4 richiamano sentenze concernenti la formulazione di disposizioni di delegazione legislativa; 2 richiamano sentenze attinenti a specifici profili.

4.11.1. Limiti di contenuto dei decreti-legge

Le sentenze fondamentali in materia di omogeneità dei decreti-legge sono la n. 22 del 2012 e la n. 32 del 2014, che il Comitato, nel passato, ha richiamato con una certa frequenza. Nei dieci mesi di riferimento, invece, soltanto nel parere sul decreto-legge n. 78 del 2015 (C. 3262 – enti territoriali) si elenca una lunga serie di disposizioni introdotte nel corso dell'*iter* al Senato e che appaiono estranee al contenuto originario del decreto-legge, richiamando non soltanto le due sentenze sopra citate ma anche altre tre:

«con riferimento alle disposizioni prima indicate, che inseriscono, nella legge di conversione, oggetti di disciplina nuovi rispetto a quelli contenuti nel decreto-legge, 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

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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; si ricorda altresì che, nella sentenza n. 32 del 2014, con orientamento confermato, da ultimo, nella recentissima sentenza n. 154 del 2015, la Corte costituzionale ha inoltre chiarito che “le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso” (Scheda 20, punto 1a).

4.11.2. La sentenza n. 70 del 2015

Il decreto-legge n. 65 del 2015, come già accennato, è stato emanato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, della quale il parere dà ampio conto nell'esordio delle premesse, soffermandosi poi, per giustificarla, su una previsione – già richiamata – apparentemente priva di portata normativa, volta ad esplicitare le finalità del decreto in conseguenza della citata sentenza: «l'articolo 1, comma 1, alinea, premette testualmente che le modificazioni al decreto-legge n. 201 del 2011 avvengono: “Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale...”; tale esplicitazione delle finalità, del bilanciamento perseguito nonché dei vincoli costituzionali a prima vista parrebbe di dubbia portata normativa, in quanto non ha carattere effettivamente innovativo dell'ordinamento vigente ed è meramente descrittiva di elementi del contesto istituzionale nel quale è posta in essere la norma: tuttavia, nel caso di specie, essa appare rispondente a un espresso richiamo della Corte costituzionale che nella citata sentenza n. 70 ha

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

osservato, fra l'altro, che la disposizione annullata “*si limita a richiamare genericamente la ‘contingente situazione finanziaria’, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. ..*”; poiché dunque il giudice delle leggi – in questa sentenza – sembra richiedere al legislatore l'esplicitazione, nello stesso testo normativo e non *ab extra*, del percorso logico seguito nell'esercizio della sua discrezionalità, nel caso di specie la predetta premessa appare giustificata» (Scheda 11, punto 5).

Nello stesso parere, con riguardo a disposizioni a carattere derogatorio, si richiamano anche la sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994 e la sentenza della Corte di cassazione n. 23793 del 2010 (Scheda 11, punto 6).

4.11.3. Le deleghe legislative

I 4 pareri sopra richiamati, che si soffermano sulle opzioni alternative offerte al legislatore delegato, segnalano, al riguardo, che «in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007)» (Scheda 8, punto 5; Scheda 12, punto 3; Scheda 13, punto 2; Scheda 18, punto 3).

4.11.4. Il principio di parità delle parti

Il parere sul decreto-legge n. 1 del 2015 (C. 2894 – ILVA e Taranto), ampiamente riportato nel paragrafo relativo al coordinamento con disposizioni di rango costituzionale, richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

violazione del principio della parità delle parti, di cui all'articolo 111 della Costituzione (Scheda 3, punto 7).

PAGINA BIANCA

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

V. CONCLUSIONI

Mi sono lungamente soffermato sulle peculiarità dei dieci mesi nei quali ho ricoperto la carica di presidente del Comitato, che coincidono con una fase evidentemente matura della legislatura, nella quale la produzione normativa si presenta meno disordinata. Ne sono testimonianza le statistiche sulle leggi approvate e i pareri del Comitato, dai cui rilievi si evince una minore confusione nel sistema delle fonti: è sintomatica l'assenza di previsioni riguardanti l'adozione di atti di natura non regolamentare.

Soltanto i prossimi rapporti potranno chiarire se si tratti di una tendenza destinata ad affermarsi o di una parentesi più o meno lunga: l'auspicio è che i segnali emersi in questi dieci mesi possano consolidarsi anche grazie all'azione del Comitato per la legislazione.

In particolare, sono convinto che l'attività di confronto sempre più sistematico con le Commissioni di merito, svolta in questa legislatura, possa consentire di risolvere diversi problemi di redazione dei testi per le vie brevi, a tutto vantaggio della certezza del diritto.

Per rafforzare ulteriormente tale rapporto, andrebbero compiuti altri passi, dando maggiore valenza alle previsioni regolamentari riguardanti la partecipazione dei rappresentanti del Governo e dei relatori presso le Commissioni di merito alle sedute del Comitato, cosa che avviene piuttosto raramente.

Sono sicuro che nel seguito della legislatura il Comitato saprà consolidare e potenziare il suo ruolo, indispensabile per incrementare l'attenzione alla qualità e ai metodi della legislazione: un'attenzione che il Comitato testimonia non solo nell'attività consultiva, ma attraverso una sotterranea e spesso sconosciuta attività informale e una costante opera di approfondimento e di confronto ai più alti livelli istituzionali.

PAGINA BIANCA

VI. TABELLE

PAGINA BIANCA

TABELLE

TAB. 1 "RILIEVI NEL PARERE"

RILIEVI NEL PARERE						
AC	Forma Atto	Oss.	Cond.	Racc.	Note	Scheda
<u>2803</u>	DL 2014/192	SI	SI	NO	4 Condizioni, 5 Osservazioni	<u>0001</u>
<u>2844</u>	DL 2015/003	SI	SI	NO	4 Condizioni, 9 Osservazioni	<u>0002</u>
<u>2894</u>	DL 2015/001	SI	SI	NO	1 Condizione, 4 Osservazioni	<u>0003</u>
<u>2893</u>	DL 2015/007	SI	SI	SI	2 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0004</u>
<u>2915</u>	DL 2015/004	SI	SI	SI	3 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0005</u>
<u>TU 3-bis-B</u>	pdl	SI	SI	NO	1 Condizione, 3 Osservazioni	<u>0006</u>
<u>3059</u>	DL 2015/027	NO	NO	NO	nessun rilievo	<u>0007</u>
<u>2722</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	1 Condizione, 3 Osservazioni	<u>0008</u>
<u>2994</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	10 Condizioni, 19 Osservazioni	<u>0009</u>
<u>3104</u>	DL 2015/051	SI	NO	NO	4 Osservazioni	<u>0010</u>
<u>3134</u>	DL 2015/065	SI	NO	NO	3 Osservazioni	<u>0011</u>
<u>3098</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	6 Condizioni, 5 Osservazioni	<u>0012</u>
<u>3123</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	2 Condizioni, 1 Osservazione	<u>0013</u>
<u>2798</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	5 Condizioni, 3 Osservazioni	<u>0014</u>
<u>2994-B</u>	ddl Gov	SI	NO	SI	3 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0015</u>
<u>3201</u>	DL 2015/083	SI	SI	NO	5 Condizioni, 5 Osservazioni	<u>0016</u>

TABELLE

RILIEVI NEL PARERE						
AC	Forma Atto	Oss.	Cond.	Racc.	Note	Scheda
<u>3210</u>	DL 2015/092	SI	SI	NO	1 Condizione, 1 Osservazione	<u>0017</u>
<u>TU 2607</u>	pdl	SI	SI	NO	2 Condizioni, 2 Osservazioni	<u>0018</u>
<u>3249</u>	DL 2015/099	NO	NO	NO	nessun rilievo	<u>0019</u>
<u>3262</u>	DL 2015/078	SI	SI	SI	3 Condizioni, 5 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0020</u>
<u>3194</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	4 Condizioni, 8 Osservazioni	<u>0021</u>
<u>3315</u>	DL 2015/146	SI	SI	NO	1 Condizione, 1 Osservazione	<u>0022</u>
<u>3272</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	2 Condizioni, 1 Osservazione	<u>0023</u>
<u>3340</u>	DL 2015/154	NO	NO	NO	nessun rilievo	<u>0024</u>
<u>2613-B</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	nessun rilievo	<u>0025</u>
<u>3386</u>	DL 2015/153	SI	SI	NO	1 Condizione, 2 Osservazioni	<u>0026</u>
<u>TU 1138</u>	pdl mista	SI	NO	NO	1 Osservazione	<u>0027</u>

TABELLE

TAB. 2 "RICHIAMI CIRCOLARE"

RICHIAMI ALLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI									
AC	Forma Atto	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Schede
<u>2803</u>	DL 2014/192	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	<u>0001</u>
<u>2844</u>	DL 2015/003	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	<u>0002</u>
<u>2894</u>	DL 2015/001	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0003</u>
<u>2893</u>	DL 2015/007	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0004</u>
<u>2915</u>	DL 2015/004	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	<u>0005</u>
<u>TU 3-bis-B</u>	pdl	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0006</u>
<u>2722</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0008</u>
<u>2994</u>	ddl Gov	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	<u>0009</u>
<u>3104</u>	DL 2015/051	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	<u>0010</u>
<u>3134</u>	DL 2015/065	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	<u>0011</u>
<u>3098</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	<u>0012</u>
<u>3123</u>	ddl Gov	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	<u>0013</u>
<u>2798</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	<u>0014</u>
<u>3201</u>	DL 2015/083	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	<u>0016</u>
<u>3210</u>	DL 2015/092	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	<u>0017</u>
<u>3262</u>	DL 2015/078	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	<u>0020</u>
<u>3194</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0021</u>
<u>3272</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0023</u>
<u>2613-B</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0025</u>
<u>3386</u>	DL 2015/153	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	<u>0026</u>

TABELLE

TAB. 3 “ULTERIORI RICHIAMI”

ULTERIORI RICHIAMI NON PRESENTI NELLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI								
AC	Forma Atto	Mod. norme recenti	Portata normativa Nor. descr/ricogn/progr. Ambito applicaz.	Stratificazione normativa	Efficacia disp. abrogate o modificate	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Schede
<u>2803</u>	DL 2014/192	SI	NO	SI	NO	NO	SI	<u>0001</u>
<u>2844</u>	DL 2015/003	SI	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0002</u>
<u>2894</u>	DL 2015/001	NO	SI	SI	NO	NO	NO	<u>0003</u>
<u>2893</u>	DL 2015/007	SI	NO	SI	NO	NO	SI	<u>0004</u>
<u>TU 3-bis-B</u>	pdl	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0006</u>
<u>2994</u>	ddl Gov	NO	SI	SI	NO	NO	NO	<u>0009</u>
<u>3104</u>	DL 2015/051	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0010</u>
<u>3134</u>	DL 2015/065	SI	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0011</u>
<u>3098</u>	ddl Gov	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0012</u>
<u>3123</u>	ddl Gov	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0013</u>
<u>2798</u>	ddl Gov	SI	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0014</u>
<u>2994-B</u>	ddl Gov	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0015</u>
<u>3201</u>	DL 2015/083	NO	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0016</u>
<u>3210</u>	DL 2015/092	NO	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0017</u>
<u>3249</u>	DL 2015/099	NO	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0019</u>
<u>3262</u>	DL 2015/078	SI	NO	NO	NO	SI	NO	<u>0020</u>
<u>3315</u>	DL 2015/146	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0022</u>
<u>3272</u>	ddl Gov	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0023</u>
<u>3386</u>	DL 2015/153	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0026</u>
<u>TU 1138</u>	pdl mista	NO	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0027</u>

TABELLE

TAB. 4 “SISTEMA DELLE FONTI”

A.C.	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)	Decreto (D.L. o D.Lgs.)
<u>2803</u>	DL 2014/192	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0001</u>
<u>2844</u>	DL 2015/003	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0002</u>
<u>2894</u>	DL 2015/001	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0003</u>
<u>2893</u>	DL 2015/007	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0004</u>
<u>2915</u>	DL 2015/004	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	<u>0005</u>
TU 3- bis-B	pdl	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0006</u>
<u>2994</u>	ddl Gov	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0009</u>
<u>3104</u>	DL 2015/051	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0010</u>
<u>3134</u>	DL 2015/065	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0011</u>
<u>3098</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0012</u>
<u>2798</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0014</u>

TABELLE

SISTEMA DELLE LEGGI												
AC	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)	Disegno di legge (D.L.)
<u>2994-B</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	<u>0015</u>
<u>3134</u>	DL 2015/083	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0016</u>
<u>3201</u>	DL 2015/092	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0017</u>
<u>TU 2607</u>	pdl	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0018</u>
<u>3249</u>	DL 2015/099	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0019</u>
<u>3262</u>	DL 2015/078	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	<u>0020</u>
<u>2613-B</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0025</u>
<u>3386</u>	DL 2015/153	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0026</u>
<u>TU 1138</u>	pdl mista	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0027</u>

TABELLE

TAB. 5 "LEGGE 400/1988"

PARERI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE													
Riferimenti normativi citati (L. 400/1988) TABELLA A													
AC	art. 11 Comm. straord. di Gov.	art. 13-bis Chiarezza testi normativi	art. 15, c.1 Preambolo	art. 15, c.2, a Deleghe in DL	art. 15, c.2, b Art. 72 Cost.	art. 15, c.3 Immed. applicazione	art. 17 c.1 Reg. esec., art. -integ., indip. (DPR)	art. 17, c.2 Reg. delegif. (DPR)	art. 17, c.3 Reg. settoriali (DM)	art. 17, c.4-bis Org. Uffici e Ammin.	art. 17, c.4-ter Riord. Reg.	art. 17 in generale Regolamenti	
2803	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	0001
2844	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	0002
2893	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0004
2915	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0005
3059	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0007
2994	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	0009
3104	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0010
3098	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	0012
3262	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0020

TABELLE

TAB. 6 “DISPOSIZIONI DI DELEGA”

DISPOSIZIONI DI DELEGA								
AC	Forma Atto	Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. Generici/mancanti	Sovrapp. tra princ., cit. e ogg. delega	Procedure di delega	Scorrimento	Rif. ad eventualità e opzioni selezionabili	Schede
<u>2915</u>	DL 2015/004	NO	NO	NO	SI	SI	NO	<u>0005</u>
<u>TU 3-bis-B</u>	pdl	SI	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0006</u>
<u>2722</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	NO	NO	SI	<u>0008</u>
<u>2994</u>	ddl Gov	SI	SI	SI	SI	SI	NO	<u>0009</u>
<u>3098</u>	ddl Gov	SI	SI	SI	SI	SI	SI	<u>0012</u>
<u>3123</u>	ddl Gov	SI	NO	NO	NO	NO	SI	<u>0013</u>
<u>2798</u>	ddl Gov	SI	NO	SI	SI	SI	NO	<u>0014</u>
<u>2994-B</u>	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0015</u>
<u>TU 2607</u>	pdl	SI	NO	SI	SI	NO	SI	<u>0018</u>
<u>3194</u>	ddl Gov	SI	SI	SI	SI	SI	NO	<u>0021</u>
<u>3272</u>	ddl Gov	SI	SI	NO	NO	NO	NO	<u>0023</u>
<u>TU 1138</u>	pdl mista	SI	NO	NO	NO	NO	NO	<u>0027</u>