

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. Esame C. 1441-bis-B – approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e opinione dissenziente</i>)	4

Mercoledì 8 aprile 2009. — Presidenza del presidente Lino DUILIO.

La seduta comincia alle 14.15.

Sui lavori del Comitato.

Lino DUILIO, *presidente*, in occasione della prima seduta del Comitato che si svolge nel corso del suo turno di presidenza, desidera preliminarmente sottoporre alla valutazione dei membri dell'organo alcune iniziative che è suo intendimento sviluppare durante il proprio mandato.

A suo avviso, è utile promuovere in primo luogo una riflessione di ampio respiro su aspetti che si riconnettono al principale nucleo delle competenze istituzionali dell'organo, ovvero agli strumenti legislativi che involgono i poteri normativi del Governo. Si riferisce, in particolare, all'esigenza di sviluppare un ragionamento complessivo su taluni profili, parzialmente nuovi, emersi nell'esame delle disposizioni di delegazione legislativa e, soprattutto, sulle modalità di esercizio della potestà governativa di adottare decreti legge e sulla relativa potestà delle Camere di modificarne i contenuti. Al riguardo, reputa

anche interessante paragonare l'esperienza italiana dei decreti legge, i cui contenuti sono nella piena disponibilità del Parlamento, che può addirittura stravolgerne i contenuti originari con quel peculiare strumento emendativo rappresentato dai cosiddetti maxi-emendamenti, con diverse esperienze di altri paesi europei quali, ad esempio, la Spagna, che invece adotta la opposta regola della immodificabilità parlamentare dei provvedimenti urgenti.

Un ulteriore filone tematico che propone come oggetto di approfondimento riguarda invece i nuovi metodi di realizzazione delle politiche pubbliche e i relativi strumenti attuativi. L'indagine, che riguarderebbe un settore oggetto di indagini ancora limitate e che appare dunque più innovativa ed ambiziosa, avrebbe l'obiettivo di verificare l'assetto di *governance* in alcuni settori delle politiche pubbliche, nelle quali si intrecciano – talvolta intersecandosi ed in altri casi addirittura sovrapponendosi – competenze ed interventi dei diversi livelli di governo (Unione europea, Stato, regioni ed enti locali). L'analisi per ciascun settore dovrebbe quindi mettere in luce anche la nascita di nuovi ed atipici strumenti di decisione a carattere trasversale (si pensi ai cosiddetti « piani » o « programmi territoriali »), dif-

facilmente collocabili nel tradizionale quadro gerarchico delle fonti tipiche del diritto.

Per tale via si intende individuare e definire quale sia il metodo della legislazione praticato nei singoli settori di intervento pubblico, anche al fine di prospettare i cambiamenti alla luce del nuovo assetto che conseguirà all'attuazione del federalismo fiscale.

Tiene a sottolineare come i due temi che ha inteso suggerire sono, ovviamente, in corso di definizione anche alla luce dei suggerimenti e delle indicazioni che ciascun membro del Comitato riterrà di avanzare. È suo intendimento comunque giungere a realizzare una documentazione che dia conto di tale attività, da mettere a disposizione delle istituzioni e degli studiosi interessati alle suddette questioni.

Informa inoltre il Comitato di aver avuto occasione di manifestare tali intendimenti in un incontro con la Presidenza della Camera cui ha preso parte anche l'onorevole Lo Presti, in qualità di attuale vice presidente del Comitato e di futuro presidente. Ciò al fine di addivenire ad una auspicabile condivisione delle iniziative da assumere del corso nel tempo, così che esse possano essere coerentemente promosse anche nei successivi turni di presidenza.

Infine, invita i colleghi ad una riflessione sugli strumenti da utilizzare al fine di rendere più penetrante ed efficace l'attività consultiva del Comitato per la legislazione sugli specifici provvedimenti oggetto di esame, in vista dell'obiettivo di fornire gli elementi di valutazione emersi in seno a questo organo sia mediante proposte emendative che con appositi interventi da parte dei componenti del Comitato per la legislazione nel corso delle sedute delle Commissioni o dell'Assemblea.

Doris LO MORO e Roberto OCCHIUTO, nel formulare gli auguri al presidente in relazione all'assunzione dell'incarico, desiderano esprimere pieno apprezzamento per gli intendimenti sul programma di lavoro che sono stati preannunciati. Entrambi manifestano altresì il personale

impegno ad attivarsi, nei modi che si riterrà di concordare, al fine di promuovere nelle sedi politiche le opportune riflessioni sui rilievi e sulle censure che il Comitato per la legislazione formula nell'ambito della propria attività consultiva.

Antonino LO PRESTI nell'associarsi alla formulazione dei migliori auguri per un proficuo svolgimento del mandato, dichiara di condividere le prospettive di lavoro che il presidente ha delineato. Su di esse, come detto, ha potuto registrare un forte interesse della Presidenza della Camera, in linea con la sensibilità che il Presidente Fini ha già avuto occasione di manifestare in ordine al tema della qualità normativa e del riordino dei metodi della legislazione.

Nell'incontro cui ha avuto la possibilità di partecipare, il Presidente della Camera non ha mancato di fornire anche utili indicazioni e suggerimenti preziosi per le future iniziative dell'organo, su cui anch'egli auspica che vi sia una sostanziale continuità nei diversi turni di Presidenza.

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

Disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile.

Esame C. 1441- bis-B – approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite I e V)

(Esame e conclusione. Parere con condizione, osservazioni e opinione dissenziente).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, preliminarmente intende rivolgere anch'egli i propri auguri al presidente per lo svolgimento del suo mandato, osservando che la sua volontà di rilancio dell'azione dell'organo è particolarmente significativa in una fase complessa quale quella attuale. Alle rifles-

sioni sull'uso della decretazione d'urgenza nelle ultime legislature, su cui concorda con quanto detto dal presidente, si aggiunge infatti la preoccupazione per i possibili effetti di un processo di federalismo che, ove non adeguatamente guidato, potrebbe far emergere profondi contenziosi a livello istituzionale.

Passando all'esame del provvedimento all'ordine del giorno, illustra quindi la seguente proposta di parere.

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1441-bis/B, limitatamente alle parti modificate dal Senato, e ricordato che sul medesimo disegno di legge il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 23 settembre 2008;

rilevato che:

nel corso dell'esame al Senato, il provvedimento in esame ha visto ampliato il suo contenuto originario, già estremamente articolato, in quanto sono state inserite ulteriori deleghe, segnatamente in materia di riassetto della disciplina del processo amministrativo (articolo 45), di semplificazione dei procedimenti civili (articolo 55) e di disciplina degli atti notarili informatici (articolo 66); inoltre viene nuovamente attribuita al Governo la potestà di adottare decreti legislativi di natura integrativa e correttiva in materia ambientale (articolo 12), e risulta anche ampiamente integrata una disposizione di delegazione legislativa già approvata dalla Camera, relativa alla modifica del Codice dell'amministrazione digitale (articolo 33);

il disegno di legge approvato dal Senato interviene anche su deleghe legislative ancora aperte: l'articolo 4 modifica significativamente la disciplina della delega legislativa cosiddetta norma-tagli-leggi, principalmente al fine di spostare di un anno l'applicazione della cosiddetta « ghigliottina » (ovvero l'abrogazione generalizzata di leggi) e di introdurre una distinta delega, volta all'adozione di decreti legislativi con cui abrogare – ove ne ricorrano le condizioni – anche norme

successive al 1° gennaio 1970 e senza alcun limite temporale; viene inoltre prorogato il termine di esercizio e vengono modificati principi e criteri direttivi di una delega conferita con la legge n. 165 del 2007, concernente il riordino degli enti di ricerca (articolo 27);

il testo, come modificato dal Senato, incide su tre diversi punti della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui essa regola l'esercizio dei poteri normativi del Governo (articoli 3 e 5); in particolare:

a) nel corso dell'esame presso il Senato si è in primo luogo intervenuti sulla disposizione concernente la redazione tecnica dei testi normativi a fini di chiarezza della legge che, come rilevato nel parere reso dal Comitato lo scorso 23 settembre (sull'originario articolo 25) « codifica i parametri di giudizio costantemente ribaditi dal Comitato per la legislazione in ordine alla corretta formulazione delle norme ed al loro impatto sulla normativa esistente prescrivendo, in più, l'obbligo di esplicitare ogni rinvio normativo con l'indicazione, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, del testo ovvero della materia alla quale la disposizione si riferisce, ovvero del principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che si intende richiamare »: tale disposizione è stata dunque inserita in un coerente contesto normativo (ovvero nella legge n. 400 del 1988) – come peraltro auspicato dal Comitato nel citato parere – ed è stata affiancata dalla previsione che impone al Governo sia l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici, sia una periodica attività di « aggiornamento dei codici e dei testi unici » da effettuare ogni sette anni;

b) il secondo intervento sulla citata legge n. 400 introduce in essa uno specifico meccanismo per svolgere la suddetta

attività di aggiornamento e, più in generale, di redazione di «testi unici compilativi» per settori omogenei di materia sulla base di un'autorizzazione permanente al Governo, cui viene consentito di avvalersi della cooperazione del Consiglio di Stato;

c) il terzo intervento riguarda invece la potestà normativa secondaria dell'Esecutivo, con specifico riguardo alla procedura di adozione dei regolamenti di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400: si prevede in termini generali che sullo schema di regolamento vada acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta;

esso inoltre prevede – parallelamente alle nuove specifiche funzioni attribuite al Governo per il riordino e riassetto delle fonti primarie – l'adozione di regolamenti destinati a realizzare un «periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti» ed alla ricognizione di quelle implicitamente o espressamente abrogate ovvero ormai non più produttive di effetti, con lo strumento dei decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400 del 1988;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento – per le parti introdotte dal Senato – reca talune modifiche non testuali alla disciplina vigente (ad esempio l'articolo 27, commi 2 e 3 e l'articolo 57, comma 2; peraltro, l'articolo 21, comma 3, interviene a prorogare un termine di adozione di un regolamento di delegificazione senza intervenire sul testo della disposizione che lo prevedeva, come invece era avvenuto in sede di prima lettura del provvedimento, accogliendo un'indicazione del Comitato); tali modifiche non testuali, in alcuni casi riguardano anche discipline recate da codici (l'articolo 17 opera una modifica non testuale del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; l'articolo 34, commi 1-3, e l'articolo 37, comma 1, si inseriscono in un settore normativo

già regolato dal codice dell'amministrazione digitale; l'articolo 46, comma 2, incide indirettamente sulla sfera di applicazione della norma che viene introdotta nel codice di procedura civile dal medesimo articolo 46, al comma 1), compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un «codice» riferito ad un determinato settore disciplinare;

il disegno di legge incide all'articolo 35 ed all'articolo 37, in modo non testuale ovvero mediante un'esplicita novellazione puntuale e frammentaria, su disposizioni contenute in regolamenti di delegificazione; tale circostanza non appare conforme alle esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, né a quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

si sopprimano gli articoli 35 e 37, commi 2 e 3 – il primo dei quali interviene su una materia già interamente disciplinata nel regolamento di delegificazione n. 68 del 2005, recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, mentre il secondo incide direttamente sul regolamento di delegificazione n. 117 del 2004 – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare, in modo frammentario, contenuti di provvedimenti di

rango subordinato, potendosi in tale ambito, operare mediante l'utilizzo di fonti normative secondarie.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare le seguenti disposizioni in termini di novella dei rispettivi testi codicistici su cui esse indirettamente incidono, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria:

a) l'articolo 17, che opera una modifica non testuale del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

b) l'articolo 34, commi 1-3, e l'articolo 37, comma 1, atteso che tali disposizioni si inseriscono in un settore normativo già regolato dal codice dell'amministrazione digitale e dall'apposito regolamento di delegificazione sulla posta elettronica certificata (emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 2005) e che l'articolo 89 del codice stabilisce in proposito che « la Presidenza del Consiglio dei Ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi, incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nel presente Codice »;

c) l'articolo 46, comma 2, che incide indirettamente sulla sfera di applicazione della norma introdotta nel codice di procedura civile dal comma 1 del medesimo articolo 46;

all'articolo 27, comma 2 – ove si esclude che la disciplina relativa alla soppressione degli enti pubblici non economici, recata dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, possa applicarsi agli enti di ricerca qualora entro il 31 dicembre 2009 siano adottati decreti legislativi

attuativi della delega prevista dalla legge n. 165 del 2007 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare tale disposizione con il medesimo articolo 26, in quanto il primo periodo del comma 1 esclude gli enti di ricerca dall'applicazione della norma, senza alcun ulteriore condizione; nel procedere alla novella del citato articolo 26 andrebbe altresì valutata l'opportunità di inserire in esso anche i contenuti del comma 3 dell'articolo 27, che ne costituiscono sostanzialmente una modifica non testuale;

all'articolo 32 – ove si interviene in materia di pubblicità legale di atti e provvedimenti amministrativi in forma cartacea e sulla stampa quotidiana – dovrebbe valutarsi l'esigenza di inserire tali previsioni nell'ambito delle disposizioni generali che disciplinano la pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi, quali, in particolare, il testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1092 del 1985, l'articolo 26 della legge n. 241 del 1990 e la normativa sui « siti istituzionali » delle pubbliche amministrazioni contenuta agli articoli 52, 53 e 54 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;

all'articolo 43 – il cui comma 1 reca disposizioni relative all'organizzazione ed alle funzioni della Corte dei Conti con specifico riguardo al contenzioso pensionistico, mentre il comma 2 novella il decreto-legge n. 453 del 1993 in ordine all'attività delle sezioni riunite – dovrebbe valutarsi l'opportunità di operare un complessivo riordino di tale settore normativo, in quanto tali disposizioni si inseriscono in una disciplina preesistente già stratificata che poggia, principalmente, sulla legge n. 20 del 1994 (« Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti ») e sul testo unico delle leggi sulla Corte dei conti di cui al regio decreto n. 1214 del 1934, nonché sull'estensione alla Corte dei conti di un complesso normativo originariamente dettato per i soli organi di governo della giustizia amministrativa e che, da ultimo, è stato oggetto di un significativo intervento di riforma ad

opera della recentissima legge n. 15 del 2009;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 1, capoverso Art. 18-ter-1, in materia di società di consulenza finanziaria, ed all'articolo 17, concernente il codice dei contratti pubblici, dovrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere che il termine di efficacia delle disposizioni decorra, in luogo di una data prestabilita per (rispettivamente il 1° ottobre 2009 ed il 1° luglio 2009), da una data che sia riferita al momento di entrata in vigore del presente testo legislativo;

all'articolo 4, comma 1, lettera a) – che introduce il comma 14-ter nell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, contenente la delega cosiddetta taglia-leggi, secondo cui « l'effetto ghigliottina » scatta decorso un anno dalla scadenza del termine del 16 dicembre 2009 ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di stabilire un termine fisso e non suscettibile di scorrimento, per la decorrenza del meccanismo della « ghigliottina », atteso che i peculiari effetti che si producono richiedono che vi siano le massime garanzie di certezza e conoscibilità dei tempi in cui i medesimi effetti si realizzano;

alla lettera c) del medesimo articolo 4, comma 1 – ove si introduce nel citato articolo 14 della legge n. 246 un ulteriore comma 18-bis, volto a prevedere una delega di tipo integrativo e correttivo che opera « entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 18 » – dovrebbe chiarirsi che tale delega non riguarda tuttavia la potestà di integrare e correggere tutti i decreti indicati al comma 18 ma quelli di riassetto adottati ai sensi del comma 18 (quest'ultimo, introdotto con la recentissima legge n. 15 del 2009, prevede infatti decreti legislativi di tre tipologie: recanti disposizioni integrative, ovvero di riassetto o, ancora, recanti disposizioni correttive);

all'articolo 5, comma 1, lettera b) – ove si modifica l'articolo 17 della legge

n. 400 del 1988 al fine di attribuire al Governo la funzione di emanare regolamenti « ai sensi del comma 1 del presente articolo », per procedere al « periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete » – dovrebbe verificarsi l'opportunità di precisare che si tratta esclusivamente di testi compilativi, anche al fine di evitare che l'azione di riordino normativo produca una novazione di fonti subordinate di diversa tipologia (regolamenti del Governo e regolamenti ministeriali ed interministeriali), suscettibile di creare incertezze;

all'articolo 19, comma 3 – ove si prevede che al riparto dei nove seggi del consiglio di amministrazione dell'Agenzia nazionale per il turismo si provveda con « decreto del sottosegretario di Stato con delega al turismo » – dovrebbe verificarsi se sia opportuno attribuire tale potestà direttamente al sottosegretario, atteso che la legge n. 400 del 1988, che disciplina l'attività del Governo, non attribuisce espressamente la potestà ai sottosegretari di emanare propri decreti (anche se risultano casi in cui ciò è avvenuto con riguardo al sottosegretario delegato per il coordinamento della protezione civile);

all'articolo 45 – ove si disciplina l'esercizio della delega legislativa in materia di riassetto della disciplina del processo amministrativo – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare, al comma 2, la congruità del richiamo ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997 « in quanto applicabili », atteso che si rimette alla discrezionale valutazione del legislatore delegato la individuazione dei principi e criteri da applicare nel caso di specie; al riguardo, andrebbe anche precisato se la disposizione secondo cui « entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e inte-

grazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune ... » configuri uno specifico parametro di esercizio della potestà legislativa delegata di tipo integrativo e correttivo dei decreti legislativi « principali » previsti al comma 1.

Roberto ZACCARIA, ad integrazione delle problematiche evidenziate dal relatore nella sua proposta di parere, sente l'esigenza di segnalarne alcune ulteriori emerse nel corso dei lavori presso le Commissioni di merito.

La prima concerne il numero 1) della lettera b) del comma 2 dell'articolo 45, disposizione che, nel delegare il Governo a riordinare le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni, definisce un peculiare oggetto di delega senza recare tuttavia alcun criterio per il relativo esercizio. Tale carenza assume particolare rilevanza se si riflette intorno alla circostanza che la linea di confine tra la giurisdizione del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo è estremamente mobile nonché esposta ad interventi interpretativi confliggenti da parte della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.

A migliore comprensione della delicatezza della problematica affrontata ritiene utile riportare il pensiero di un illustre amministrativista, il professor Travi, il quale, nel corso di una audizione informale ha evidenziato come il secondo comma dell'articolo 45 introduca un oggetto (il riordino della « giurisdizione del giudice amministrativo ») di cui mancano i criteri direttivi per l'esercizio della delega, perché quelli fissati nel primo comma dell'articolo 45 attengono solo alla disciplina del processo. Inoltre, ha anche ricordato che già tre volte negli ultimi dieci anni importanti provvedimenti legislativi in materia di « riordino della giurisdizione amministrativa » sono stati censurati dalla Corte costituzionale e nel primo caso la bocciatura ha riguardato proprio la violazione dei principi costituzionali sulla delega legislativa (Corte costituzionale, 17 luglio 2000, n. 292). Per tali ragioni e

considerato altresì che attualmente è in corso un dibattito acceso sui limiti della giurisdizione amministrativa e sui confini fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, con posizioni contrastanti del Consiglio di Stato e della Cassazione, è opinione del professor Travi che qualsiasi intervento legislativo sia destinato a creare inevitabilmente polemiche e discussioni, ragione per cui va dunque prestata una doverosa attenzione ai profili di correttezza costituzionale.

Tali perplessità, di cui intende farsi carico in questa sede, sono fonte di ulteriore preoccupazione considerato che, ai sensi del comma 4 dello stesso articolo 45, il Consiglio di Stato è chiamato a giocare un ruolo di primo attore nella stesura dei futuri decreti delegati recanti la disciplina del processo amministrativo. Tale circostanza dovrebbe indurre quindi il legislatore alla massima prudenza nel configurare siffatta disposizione di delega ed i relativi parametri di esercizio.

Altra questione si pone con riguardo al numero 3 della lettera b) del comma 2 dell'articolo 45, ove, ai fini del riassetto dei termini di decadenza o prescrizione delle azioni esperibili, è detto che il Governo opera « disciplinando, ed eventualmente riducendo », tali termini. A suo avviso, questo non può essere considerato un idoneo criterio direttivo, sia perché vago sia perché con l'uso della locuzione « eventualmente » si riduce l'indicazione fornita nella parte antecedente della disposizione.

Infine, segnala che la disposizione in commento, come testualmente formulata, sembrerebbe attribuire una funzione consultiva del Consiglio di Stato sui testi da esso stesso predisposti.

Antonino LO PRESTI, circa quanto osservato dal collega Zaccaria in merito al comma 4 dell'articolo 45, ritiene che la lettura della norma offra sufficienti spunti per escludere che l'eventuale affidamento della stesura del testo alla commissione speciale implichi un parere successivo del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo.

Per quanto riguarda, invece, l'appropriatezza del criterio di delega previsto al numero 3 della lettera b) del comma 2 dell'articolo 45, ritiene che, se pure la formulazione usata non appare circoscrivere in modo rigido la discrezionalità del legislatore delegato, non per ciò stesso può parlarsi di delega totalmente priva di principi e criteri direttivi, comunque desumibili dal complessivo tenore dell'articolo.

Con specifico riguardo, infine alla censura mossa dal collega Zaccaria in merito alla presunta mancanza di specifici principi e criteri direttivi nell'ambito della delega sul riordino delle norme sulla giurisdizione amministrativa, osserva che, proprio alla luce della formulazione letterale della disposizione, che fa riferimento ad una attività di riordino delle mere norme vigenti nella materia, sembra doversi escludere che ci si trovi in presenza di un'innovativa definizione delle regole che presiedono al riparto della giurisdizione. Il legislatore delegato sarebbe quindi chiamato, in buona sostanza, ad un'attività meramente compilativa e non innovativa dell'assetto giuridico oggi esistente. Non nega peraltro che possa riconoscersi un qualche fondamento alla preoccupazione relativa alla possibilità che il legislatore delegato possa essere tentato di interpretare in senso estensivo la funzione di mero riordino, che il criterio, pur chiaro, della norma delegante gli assegna. Questa rappresenta peraltro una problematica che, a suo giudizio, potrebbe più efficacemente essere risolta mediante una interlocuzione con il Governo.

Lino DUILIO, *presidente*, rileva che all'articolo 5, comma 3, del provvedimento in esame effettivamente viene precisato che il Consiglio di Stato non è investito del parere nei casi in cui sia stato chiamato a redigere l'articolato. Analoga previsione non è invece espressamente contenuta nell'articolo 45. Resta da valutare se tale disposizione sia comunque valida in entrambe le fattispecie che, comunque si riferiscono ad ambiti non del tutto coincidenti, in quanto il primo è relativo alla compilazione di testi unici, ed il secondo

alla redazione di schemi di decreti legislativi.

In riferimento alla disposizione che conferisce al Governo il compito di procedere al riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, nel richiamare i limiti di competenza dell'organo, rileva che la questione della natura della suddetta attività di riordino sia comunque meritevole di essere inserita nel parere affinché sia sottoposta all'attenzione delle Commissioni di merito nelle forme che il relatore riterrà opportuno. A tale ultimo riguardo invita anche a valutare l'uso, nel corso dell'ulteriore esame del provvedimento, dello strumento dell'ordine del giorno d'istruzione, al fine di chiarire tale aspetto con certezza.

Antonino LO PRESTI, concorda con i suggerimenti offerti dal presidente, anche in ragione della delicatezza della materia oggetto della disposizione in commento, essendo a tutti noto le notevoli implicazioni che sottendono alle regole ed ai criteri di riparto delle giurisdizioni.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, concordando anch'egli con quanto rilevato dal presidente e dall'onorevole Lo Presti, ritiene di riformulare la proposta di parere modulando l'osservazione riferita all'articolo 45 nel senso di richiedere l'esplicitazione della natura ricognitiva dell'attività di riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, nonché di precisare se sia o meno richiesto il parere del consiglio di Stato anche sugli schemi di decreto legislativo la cui redazione è affidata allo stesso Consiglio.

La proposta di parere, come riformulata è la seguente:

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1441-bis/B, limitatamente alle parti modificate dal Senato, e ricordato che sul medesimo disegno di legge il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 23 settembre 2008;

rilevato che:

nel corso dell'esame al Senato, il provvedimento in esame ha visto ampliato il suo contenuto originario, già estremamente articolato, in quanto sono state inserite ulteriori deleghe, segnatamente in materia di riassetto della disciplina del processo amministrativo (articolo 45), di semplificazione dei procedimenti civili (articolo 55) e di disciplina degli atti notarili informatici (articolo 66); inoltre viene nuovamente attribuita al Governo la potestà di adottare decreti legislativi di natura integrativa e correttiva in materia ambientale (articolo 12), e risulta anche ampiamente integrata una disposizione di delegazione legislativa già approvata dalla Camera, relativa alla modifica del Codice dell'amministrazione digitale (articolo 33);

il disegno di legge approvato dal Senato interviene anche su deleghe legislative ancora aperte: l'articolo 4 modifica significativamente la disciplina della delega legislativa cosiddetta norma-tagliare, principalmente al fine di spostare di un anno l'applicazione della cosiddetta « ghigliottina » (ovvero l'abrogazione generalizzata di leggi) e di introdurre una distinta delega, volta all'adozione di decreti legislativi con cui abrogare – ove ne ricorrano le condizioni – anche norme successive al 1° gennaio 1970 e senza alcun limite temporale; viene inoltre prorogato il termine di esercizio e vengono modificati principi e criteri direttivi di una delega conferita con la legge n. 165 del 2007, concernente il riordino degli enti di ricerca (articolo 27);

il testo, come modificato dal Senato, incide su tre diversi punti della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui essa regola l'esercizio dei poteri normativi del Governo (articoli 3 e 5); in particolare:

a) nel corso dell'esame presso il Senato si è in primo luogo intervenuti sulla disposizione concernente la redazione tecnica dei testi normativi a fini di chiarezza della legge che, come rilevato nel parere reso dal Comitato lo scorso 23 settembre (sull'originario articolo 25) "co-

difica i parametri di giudizio costantemente ribaditi dal Comitato per la legislazione in ordine alla corretta formulazione delle norme ed al loro impatto sulla normativa esistente prescrivendo, in più, l'obbligo di esplicitare ogni rinvio normativo con l'indicazione, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, del testo ovvero della materia alla quale la disposizione si riferisce, ovvero del principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che si intende richiamare": tale disposizione è stata dunque inserita in un coerente contesto normativo (ovvero nella legge n. 400 del 1988) – come peraltro auspicato dal Comitato nel citato parere – ed è stata affiancata dalla previsione che impone al Governo sia l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici, sia una periodica attività di "aggiornamento dei codici e dei testi unici" da effettuare ogni sette anni;

b) il secondo intervento sulla citata legge n. 400 introduce in essa uno specifico meccanismo per svolgere la suddetta attività di aggiornamento e, più in generale, di redazione di « testi unici compilativi » per settori omogenei di materia sulla base di un'autorizzazione permanente al Governo, cui viene consentito di avvalersi della cooperazione del Consiglio di Stato;

c) il terzo intervento riguarda invece la potestà normativa secondaria dell'Esecutivo, con specifico riguardo alla procedura di adozione dei regolamenti di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400: si prevede in termini generali che sullo schema di regolamento vada acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta;

esso inoltre prevede – parallelamente alle nuove specifiche funzioni attribuite al

Governo per il riordino e riassetto delle fonti primarie – l'adozione di regolamenti destinati a realizzare un « periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti » ed alla ricognizione di quelle implicitamente o espressamente abrogate ovvero ormai non più produttive di effetti, con lo strumento dei decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400 del 1988;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento – per le parti introdotte dal Senato – reca talune modifiche non testuali alla disciplina vigente (ad esempio l'articolo 27, commi 2 e 3 e l'articolo 57, comma 2; peraltro, l'articolo 21, comma 3, interviene a prorogare un termine di adozione di un regolamento di delegificazione senza intervenire sul testo della disposizione che lo prevedeva, come invece era avvenuto in sede di prima lettura del provvedimento, accogliendo un'indicazione del Comitato); tali modifiche non testuali, in alcuni casi riguardano anche discipline recate da codici (l'articolo 17 opera una modifica non testuale del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; l'articolo 34, commi 1-3, e l'articolo 37, comma 1, si inseriscono in un settore normativo già regolato dal codice dell'amministrazione digitale; l'articolo 46, comma 2, incide indirettamente sulla sfera di applicazione della norma che viene introdotta nel codice di procedura civile dal medesimo articolo 46, al comma 1), compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un « codice » riferito ad un determinato settore disciplinare;

il disegno di legge incide all'articolo 35 ed all'articolo 37, in modo non testuale ovvero mediante un'esplicita novellazione puntuale e frammentaria, su disposizioni contenute in regolamenti di delegificazione; tale circostanza non appare conforme alle esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, né a quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in

quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

si sopprimano gli articoli 35 e 37, commi 2 e 3 – il primo dei quali interviene su una materia già interamente disciplinata nel regolamento di delegificazione n. 68 del 2005, recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, mentre il secondo incide direttamente sul regolamento di delegificazione n. 117 del 2004 – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare, in modo frammentario, contenuti di provvedimenti di rango subordinato, potendosi in tale ambito, operare mediante l'utilizzo di fonti normative secondarie.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare le seguenti disposizioni in termini di novella dei rispettivi testi codicistici su cui esse indirettamente incidono, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria:

a) l'articolo 17, che opera una modifica non testuale del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

b) l'articolo 34, commi 1-3, e l'articolo 37, comma 1, atteso che tali disposizioni si inseriscono in un settore normativo già regolato dal codice dell'amministrazione digitale e dall'apposito regolamento di delegificazione sulla posta elettronica certificata (emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 2005) e che l'articolo 89 del codice stabilisce in proposito che « la Presidenza del Consiglio dei Ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi, incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nel presente Codice »;

c) l'articolo 46, comma 2, che incide indirettamente sulla sfera di applicazione della norma introdotta nel codice di procedura civile dal comma 1 del medesimo articolo 46;

all'articolo 27, comma 2 – ove si esclude che la disciplina relativa alla soppressione degli enti pubblici non economici, recata dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, possa applicarsi agli enti di ricerca qualora entro il 31 dicembre 2009 siano adottati decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla legge n. 165 del 2007 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare tale disposizione con il medesimo articolo 26, in quanto il primo periodo del comma 1 esclude gli enti di ricerca dall'applicazione della norma, senza alcun ulteriore condizione; nel procedere alla novella del citato articolo 26 andrebbe altresì valutata l'opportunità di inserire in esso anche i contenuti del comma 3 dell'articolo 27, che ne costituiscono sostanzialmente una modifica non testuale;

all'articolo 32 – ove si interviene in materia di pubblicità legale di atti e provvedimenti amministrativi in forma cartacea e sulla stampa quotidiana – dovrebbe valutarsi l'esigenza di inserire tali previsioni nell'ambito delle disposizioni generali che disciplinano la pubblicazione di atti e

provvedimenti amministrativi, quali, in particolare, il testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1092 del 1985, l'articolo 26 della legge n. 241 del 1990 e la normativa sui « siti istituzionali » delle pubbliche amministrazioni contenuta agli articoli 52, 53 e 54 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;

all'articolo 43 – il cui comma 1 reca disposizioni relative all'organizzazione ed alle funzioni della Corte dei Conti con specifico riguardo al contenzioso pensionistico, mentre il comma 2 novella il decreto-legge n. 453 del 1993 in ordine all'attività delle sezioni riunite – dovrebbe valutarsi l'opportunità di operare un complessivo riordino di tale settore normativo, in quanto tali disposizioni si inseriscono in una disciplina preesistente già stratificata che poggia, principalmente, sulla legge n. 20 del 1994 (« Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti ») e sul testo unico delle leggi sulla Corte dei conti di cui al regio decreto n. 1214 del 1934, nonché sull'estensione alla Corte dei conti di un complesso normativo originariamente dettato per i soli organi di governo della giustizia amministrativa e che, da ultimo, è stato oggetto di un significativo intervento di riforma ad opera della recentissima legge n. 15 del 2009;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 1, capoverso Art. 18-ter-1, in materia di società di consulenza finanziaria, ed all'articolo 17, concernente il codice dei contratti pubblici, dovrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere che il termine di efficacia delle disposizioni decorra, in luogo di una data prestabilita per (rispettivamente il 1° ottobre 2009 ed il 1° luglio 2009), da una data che sia riferita al momento di entrata in vigore del presente testo legislativo;

all'articolo 4, comma 1, lettera a) – che introduce il comma 14-ter nell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, contenente la delega cosiddetta taglia-leggi, secondo

cui « l'effetto ghigliottina » scatta decorso un anno dalla scadenza del termine del 16 dicembre 2009 ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di stabilire un termine fisso e non suscettibile di scorrimento, per la decorrenza del meccanismo della « ghigliottina », atteso che i peculiari effetti che si producono richiedono che vi siano le massime garanzie di certezza e conoscibilità dei tempi in cui i medesimi effetti si realizzano;

alla lettera *c*) del medesimo articolo 4, comma 1 – ove si introduce nel citato articolo 14 della legge n. 246 un ulteriore comma 18-*bis*, volto a prevedere una delega di tipo integrativo e correttivo che opera « entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 18 » – dovrebbe chiarirsi che tale delega non riguarda tuttavia la potestà di integrare e correggere tutti i decreti indicati al comma 18 ma quelli di riassetto adottati ai sensi del comma 18 (quest'ultimo, introdotto con la recentissima legge n. 15 del 2009, prevede infatti decreti legislativi di tre tipologie: recanti disposizioni integrative, ovvero di riassetto o, ancora, recanti disposizioni correttive);

all'articolo 5, comma 1, lettera *b*) – ove si modifica l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 al fine di attribuire al Governo la funzione di emanare regolamenti « ai sensi del comma 1 del presente articolo », per procedere al « periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete » – dovrebbe verificarsi l'opportunità di precisare che si tratta esclusivamente di testi compilativi, anche al fine di evitare che l'azione di riordino normativo produca una novazione di fonti subordinate di diversa tipologia (regolamenti del Governo e regolamenti ministeriali ed interministeriali), suscettibile di creare incertezze;

all'articolo 19, comma 3 – ove si prevede che al riparto dei nove seggi del consiglio di amministrazione dell'Agenzia nazionale per il turismo si provveda con « decreto del sottosegretario di Stato con delega al turismo » – dovrebbe verificarsi se sia opportuno attribuire tale potestà direttamente al sottosegretario, atteso che la legge n. 400 del 1988, che disciplina l'attività del Governo, non attribuisce espressamente la potestà ai sottosegretari di emanare propri decreti (anche se risultano casi in cui ciò è avvenuto con riguardo al sottosegretario delegato per il coordinamento della protezione civile);

all'articolo 45 – ove si disciplina l'esercizio della delega legislativa in materia di riassetto della disciplina del processo amministrativo – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare, al comma 2, la congruità del richiamo ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997 « in quanto applicabili », atteso che si rimette alla discrezionale valutazione del legislatore delegato la individuazione dei principi e criteri da applicare nel caso di specie; andrebbe inoltre precisato, in riferimento a quanto statuito alla lettera *b*), n. 1), ove si indica tra i principi e criteri direttivi della delega anche quello di « disciplinare le azioni e le funzioni del giudice: 1) riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni », la natura meramente ricognitiva di siffatta attività di riordino delle norme vigenti; andrebbe altresì precisato se la disposizione secondo cui « entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune ... » configuri uno specifico parametro di esercizio della potestà legislativa delegata di tipo integrativo e correttivo dei decreti legislativi « principali » previsti al comma 1;

infine, al medesimo articolo 45, comma 4 – ove si disciplina il procedimento di adozione dei decreti legislativi

attuativi della delega conferita dal medesimo articolo, prevedendosi in particolare che la stesura dell'articolato possa essere demandata al Consiglio di Stato – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare se, in analogia con quanto statuito dall'articolo 5, comma 3, del provvedimento in oggetto, anche in tal caso « sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso ».

Roberto ZACCARIA rileva che anche nelle Commissioni è stata posta la questione volta appunto a specificare che il parere del Consiglio di Stato non deve essere acquisito nel caso di specie e che gli

risultano anche esservi apposite proposte emendative. Con riguardo invece al modo in cui nella proposta di parere si dà conto del rilievo relativo a quanto statuito dall'articolo 45, comma 2, lettera *b*) n. 1), esprime comunque, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, la propria opinione dissenziente, in quanto, a suo avviso, la disposizione configura un nuovo specifico oggetto di delega legislativa del tutto priva di principi e criteri direttivi, in palese contrasto con l'articolo 76 della Costituzione.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.25.