

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO 1 (<i>I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: Cause e possibili rimedi</i>)	6
ALLEGATO 2 (<i>Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione</i>)	129

Martedì 5 febbraio 2013. — Presidenza del presidente Doris LO MORO.

La seduta comincia alle 13.35.

Comunicazioni del Presidente.

Doris LO MORO, *presidente*, a conclusione del proprio turno di presidenza del Comitato per la Legislazione, desidera dare conto degli esiti di un lavoro di ricerca da ella promosso, e realizzato con l'aiuto di un qualificato gruppo di studiosi, dal titolo: «I costi per la competitività italiana derivanti dall'instabilità normativa: cause e possibili rimedi», del quale dispone sin d'ora la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

In proposito, fa presente che la ricerca analizza due fenomeni, intimamente connessi, che sempre più caratterizzano il nostro tessuto normativo: si tratta, in particolare, della stratificazione e dell'instabilità normativa. Questi fenomeni, la cui rilevanza è stata già colta in altri contesti di ricerca, pur non potendo essere annoverati nell'ambito dei parametri legislativi e giurisprudenziali cui il Comitato per la legislazione ricorre al fine di individuare le criticità dei provvedimenti al suo esame rispetto ai canoni di un ordi-

nato modo di legiferare, hanno suscitato l'interesse dell'organo parlamentare, soprattutto nei tanti casi in cui si sono manifestati mediante modifiche non testuali e con il succedersi di numerosi atti su una stessa materia anche in un arco temporale assai ristretto.

Precisa quindi che la ricerca trae origine dalla constatazione che l'instabilità e la stratificazione normativa, pregiudicando la « qualità della legislazione » e, quindi, in ultima istanza, la stessa certezza del diritto, provocano danni di non poco rilievo per i cittadini in generale e per gli operatori economici in modo particolare.

Formula conclusivamente l'auspicio che la ricerca promossa possa fornire elementi utili per la ricognizione dei profili più problematici connessi ai fenomeni in oggetto, per l'individuazione delle relative cause e, soprattutto, degli strumenti mediante i quali limitarne la portata.

In funzione di questo obiettivo, la ricerca, prima di analizzare il quadro normativo nazionale, fornisce una serie di elementi di valutazione del sistema normativo europeo e di alcuni dei Paesi membri anche al fine di individuare pratiche meritevoli di attenzione. Il lavoro fornisce quindi un inquadramento dei fenomeni dell'instabilità e della stratifica-

zione normativa nell'ambito delle tecniche regolatorie adottate a livello nazionale ed esamina alcuni settori strategici (quello dei contratti pubblici, dei rifiuti, degli incentivi alle energie rinnovabili e delle professioni intellettuali) in relazione ai quali i fenomeni normativi all'oggetto appaiono particolarmente significativi.

Le conclusioni del lavoro individuano infine quegli aspetti endogeni al nostro sistema normativo, sui quali sembrerebbe possibile agire al fine, se non di governare, quanto meno di limitare il fenomeno all'esame.

Comunica altresì di aver presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al proprio turno di presidenza, del quale dispone la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta (*vedi allegato 2*). Al riguardo, fa presente che tale documento dà conto, tra l'altro, di tutte le iniziative promosse dal Comitato in tale lasso temporale, tra le quali ricorda, in particolare, il convegno, tenutosi lo scorso novembre, dal titolo «Parlamenti e legislazione nell'età contemporanea», che ella ha avuto il piacere di coordinare e che ha visto la partecipazione di diversi componenti del Comitato.

Ringrazia quindi i componenti del Comitato per la qualità del contributo fornito da ciascuno ai lavori dell'organo e per lo spirito di costante collaborazione che ne ha contraddistinto l'impegno. Rivolge infine un sentito ringraziamento agli uffici della Camera per l'impegno profuso, sia nell'attività istituzionale del Comitato — che senza il loro apporto non sarebbe stata possibile — sia nell'attività di ricerca che ha promosso.

Lino DUILIO, dopo aver ringraziato anch'egli la presidente sia per l'equilibrio, l'impegno e lo stile dimostrato nella conduzione dei lavori del Comitato, sia per l'importante iniziativa di ricerca che ha portato a termine, ricorda la rilevanza del ruolo e dell'attività del Comitato richiamando le belle parole dell'onorevole Andreatta in un convegno sui metodi della legislazione promosso dal Comitato nel

dicembre del 1999, allorché affermò che «*Il ruolo del Comitato è principalmente quello di impersonare un impegno politico e istituzionale sul tema dei metodi della legislazione. Un impegno non radicato nell'esercizio di poteri legislativi, ma che si sostanzia in una funzione di stimolo e di sostegno verso i protagonisti dei processi decisionali, basata sull'osservazione ad ampio raggio e sulla elaborazione di una casistica concreta*».

Porge quindi anch'egli un sentito ringraziamento agli uffici della Camera, il cui lavoro di eccellenza è quotidianamente percepibile da ciascun deputato e che, in relazione all'attività del Comitato, si sostanzia in un'intensa collaborazione, sia nello svolgimento delle attività istituzionali dell'organo, sia di quelle di ricerca.

Desidera infine informare la presidente ed i componenti del Comitato che sta curando una rielaborazione aggiornata a tutta la legislatura delle ricerche sugli strumenti legislativi svolte in questi anni, ai fini di una loro pubblicazione in veste organica. A questo scopo, sta svolgendo un'attività di integrazione dei dati già raccolti e parzialmente pubblicati, che depositerà quanto prima, al fine della loro pubblicazione sulle pagine dedicate al Comitato per la legislazione sul sito della Camera.

Carlo MONAI si associa anch'egli alle parole di ringraziamento nei confronti della presidente e degli uffici della Camera testé formulate dall'on. Duilio. Si esprime quindi in merito alla propria esperienza di membro del Comitato per la Legislazione, reputandola assai stimolante e utile anche al fine di approfondire importanti temi del diritto costituzionale. Ha poi apprezzato anche l'opportunità — offertagli dalla partecipazione ai lavori del Comitato — di poter rivolgere uno sguardo d'insieme alla pressoché intera produzione normativa del Parlamento e ciò grazie alla veste di «sentinella» che vigila sull'operato del legislatore propria del Comitato. Riprendendo infine le considerazioni conclusive elaborate dalla presidente Lo Moro nel

rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel corso del suo turno di presidenza, auspica anch'egli che anche presso il Senato della Repubblica possa essere istituito un organo analogo al Comitato e che, invece, nell'ordinamento della Camera, possano essere introdotti dispositivi

volti a rafforzare l'efficacia dei pareri del Comitato, eventualmente prevedendo che l'attività dell'organo si collochi in una fase più « a valle » del procedimento legislativo.

La seduta termina alle 13.55.

ALLEGATO 1

**I costi per la competitività italiana derivanti
dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi.**

INDICE

Premessa	7
I. Le politiche europee	9
• 1. Come legifera l'UE	9
• 2. Quanto legifera l'Unione europea. Esempi di instabilità normativa	18
II. Elementi per una comparazione sull'instabilità delle norme in Francia, Germania e Spagna	21
III. Le tecniche regolatorie nazionali	38
IV. La stratificazione normativa in quattro settori	57
• Premessa	57
• 1. La regolazione dei contratti pubblici	58
• 2. La regolazione dei rifiuti	71
• 3. La regolazione delle energie rinnovabili	84
• 4. La regolazione delle professioni intellettuali	96
V. CONCLUSIONI	106
APPENDICE	113

PREMESSA

Nel breve ma intenso periodo nel quale ho ricoperto il ruolo di presidente del Comitato per la Legislazione, ho inteso promuovere - avvalendomi di un qualificato gruppo di ricerca - uno studio su due fenomeni, intimamente connessi, che sempre più caratterizzano il nostro tessuto normativo: si tratta, in particolare, della stratificazione e dell'instabilità normativa. Questi fenomeni, la cui rilevanza è stata colta in altri contesti di ricerca, pur non potendo essere annoverati nell'ambito dei parametri legislativi e giurisprudenziali cui il Comitato per la legislazione ricorre al fine di individuare le criticità dei provvedimenti al suo esame rispetto ai canoni di un ordinato modo di legiferare, hanno suscitato l'interesse dell'organo parlamentare, soprattutto nei tanti casi in cui si sono manifestati mediante modifiche non testuali e con il succedersi di numerosi atti su una stessa materia anche in un arco temporale assai ristretto.

La presente iniziativa trae inoltre origine dalla constatazione che la stratificazione e l'instabilità normativa, pregiudicando la "qualità della legislazione" e, quindi, in ultima istanza, la stessa certezza del diritto, provocano danni di non poco rilievo per i cittadini in generale e per gli operatori economici in modo particolare. È infatti evidente come il continuo cambiamento del quadro normativo vigente interferisca con le strategie imprenditoriali e rischi di pregiudicare investimenti effettuati sulla base di una normativa non più in vigore. Non è un caso che l'OCSE ritenga che il miglioramento della qualità della legislazione e una maggiore attuazione della normazione adottata siano alcuni degli strumenti da utilizzare al fine di dare slancio alla crescita ed alla produttività del nostro Paese.

L'auspicio che formulo è dunque che la presente ricerca possa fornire elementi utili per la ricognizione dei profili più problematici connessi alla stratificazione e all'instabilità normativa,

per l'individuazione delle cause del fenomeno e, soprattutto, degli strumenti mediante i quali limitarne la portata.

In funzione di tale obiettivo, la presente ricerca, prima di analizzare il quadro normativo nazionale, fornisce una serie di elementi di valutazione del sistema normativo europeo e di alcuni dei Paesi membri anche al fine di individuare pratiche meritevoli di attenzione. Il lavoro fornisce quindi un inquadramento dei fenomeni dell'instabilità e della stratificazione normativa nell'ambito delle tecniche regolatorie adottate a livello nazionale ed esamina alcuni settori strategici (quello dei contratti pubblici, dei rifiuti, degli incentivi alle energie rinnovabili e delle professioni intellettuali) in relazione ai quali i fenomeni normativi all'oggetto appaiono particolarmente significativi.

Conclusivamente, ringrazio i giovani ricercatori del cui aiuto mi sono avvalsa, i dottori Emilio Adamo, Benedetto Cimino, Edgardo Angelo Luciano Ferrati, Antonello Iuliani, Claudia Lucidi, Simona Morettini e Claudio Tancredi Palma. Un sentito ringraziamento per il prezioso contributo fornito va altresì agli uffici della Camera dei deputati.

Doris Lo Moro

I. LE POLITICHE EUROPEE

Il fenomeno dell'instabilità normativa ha una portata che travalica i confini nazionali dei singoli Stati membri e concerne l'intero contesto giuridico europeo. L'esigenza di eliminare o, quantomeno, arginare le conseguenze dannose di tale precarietà è da tempo avvertita a livello di Unione Europea.

Per questa ragione e sui binari della strategia tracciata dal Consiglio Europeo di Lisbona nel marzo del 2000, la Commissione europea ha varato un programma d'azione di ampio respiro volto a definire una strategia che avesse come obiettivo la semplificazione dell'ambiente regolamentare.

Si è così giunti nel 2003 all'adozione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" il quale si prefiggeva l'obiettivo di razionalizzare la regolamentazione migliorandone la qualità.

Il buon esito delle iniziative proposte, periodicamente riesaminate ed aggiornate, ha consentito di modernizzare e semplificare il *corpus* legislativo attraverso l'ingresso stabile nell'*iter* normativo di nuove tecniche quali la consultazione delle parti interessate e le valutazioni d'impatto.

In seguito si è passati ad una fase ulteriore, della cosiddetta "legislazione intelligente": una normativa che fosse rispettosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e che garantisse elevati livelli qualitativi dalla fase di ideazione ed elaborazione del testo normativo fino alla revisione ed attuazione.

1. Come legifera l'UE

L'attuale livello qualitativo raggiunto dalla produzione normativa europea costituisce il risultato di una serie di politiche adottate dall'Unione a partire dalla fine degli anni 90'. Già il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e

proporzionalità tratteggiava quello che sarebbe diventato il futuro della elaborazione legislativa¹ a livello europeo.

Il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 aveva avanzato la richiesta di “fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, inclusa l’efficienza dell’amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario”².

Dopo alcuni necessari ma fondamentali passaggi³ si era giunti all’elaborazione di un piano d’azione⁴ sul miglioramento e la semplificazione dell’ambiente regolamentare. Il piano, al fianco di azioni che riguardavano più direttamente il ruolo della Commissione europea - come la definizione di norme minime di consultazione o l’analisi d’impatto delle principali iniziative legislative e politiche a partire dalla fine del 2002 – ne prevedeva altre destinate, da un lato, al Consiglio ed al Parlamento Europeo

¹ “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” in base al quale:

“Fatto salvo il suo diritto d’iniziativa, la Commissione dovrebbe:

- eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni;
- giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; se necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà dettagli a questo riguardo. Il finanziamento, totale o parziale, di azioni comunitarie con fondi del bilancio comunitario richiede una spiegazione;
- tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all’obiettivo da conseguire;
- presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l’applicazione dell’articolo 3 B del trattato. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale”.

<http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>

² Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000 Conclusioni della Presidenza.

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

³ COM(2001)130 def. “Relazione Intermedia della Commissione al Consiglio Europeo di Stoccolma – Migliorare e semplificare l’ambiente regolamentare”; COM(2001)428 def. “Libro Bianco sulla Governance europea”; Relazione finale del gruppo consultivo ad alto livello presieduta dal Sig. Mandelkern del 13 novembre 2001

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

⁴ COM(2002)278 def. - Piano d’azione “semplificare e migliorare la regolamentazione”.

come l'utilizzo di metodi di regolamentazione alternativi e, dall'altro, agli Stati membri come le valutazioni periodiche sulla qualità della regolamentazione o le consultazioni ed analisi d'impatto negli stessi Stati membri.

Il suddetto piano d'azione costituiva il prelude all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" adottato nel 2003⁵. Con tale accordo il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione concordarono una serie di punti:

- **Migliorare il coordinamento nell'iter legislativo:**

Attraverso una maggiore sincronizzazione dei lavori e scambio di informazioni tra ciascuna Istituzione;

- **Maggiore trasparenza ed accessibilità:**

Per favorire la trasparenza e la divulgazione di informazioni a favore dei cittadini dell'Unione anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie di comunicazione;

- **Scelta dello strumento legislativo e base giuridica:**

Oltre a motivare sulla scelta dello strumento legislativo designato, la Commissione avrebbe dovuto proporre interventi normativi ispirati al criterio della maggiore semplicità possibile; fornire una motivazione della base giuridica utilizzata per ogni proposta e giustificare gli interventi avanzati alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

- **Metodi di regolamentazione alternativi:**

Si tratta di tecniche legislative che in alcuni settori si sono rivelate più adeguate e più efficaci per il conseguimento di determinati obiettivi, ma che non possono essere impiegate nel caso di scelte politiche importanti o in materia di diritti

⁵ 2003/C 321/01 Progetto Interistituzionale "Legiferare meglio".

fondamentali ed il loro utilizzo non deve compromettere i principi di concorrenza e di unicità del mercato. Nello specifico:

- *Coregolamentazione*: un meccanismo attraverso il quale l'atto legislativo o regolamentare comunitario conferisce ai soggetti interessati dal provvedimento stesso (operatori economici, parti sociali ecc.) il potere di attuare gli obiettivi predeterminati dall'autorità legislativa⁶. Al proposito occorre sottolineare che gli art.138 e 139 del Trattato istitutivo⁷ prevedono forme specifiche di coregolamentazione.

- *Autoregolamentazione (o Self-regulation)*: consiste nella possibilità riservata ad attori economici, parti sociali, organizzazioni non governative, associazioni o gruppi organizzati, di adottare tra di loro e per loro stessi orientamenti comuni a livello europeo⁸. Pratica spesso utilizzata fra i componenti di una specifica professione ma anche per disciplinare i rapporti tra operatori economici ed i loro clienti. A differenza della coregolamentazione non richiede necessariamente l'adozione di un atto legislativo.

● **Miglioramento della qualità della legislazione:**

In particolare attraverso il ricorso alla *consultazione prelegislativa* e *all'analisi degli effetti*. Nella fase di consultazione assumono rilevanza una serie di strumenti che hanno già avuto un impiego consolidato (Libro bianco, Libro verde, consultazioni delle parti sociali) ed attualmente stanno sempre più prendendo piede le consultazioni interattive via Internet (si pensi alle consultazioni che hanno preceduto l'adozione dello SBA). In merito all'analisi degli effetti delle proposte legislative va segnalata l'istituzione nel 2006 di un apposito comitato

⁶ 2003/C 321/01, Punto 18, cit.

⁷ Artt. 154 e 155 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*.

⁸ 2003/C 321/01, Punto 22, cit.

indipendente (*Impact Assessment Board*, “IAB”) che fornisce consulenza e supporto nelle valutazioni d’impatto in seno alla Commissione ed il cui parere nella maggior parte dei casi è obbligatorio prima che la Commissione presenti una proposta⁹. Inoltre la Corte dei conti europea, in un’apposita relazione¹⁰, ha ritenuto le valutazioni d’impatto una buona pratica per diversi ambiti.

• **Semplificazione e riduzione del volume della legislazione:**

Già nel 1996 con il lancio del progetto pilota SLIM¹¹ vi era stato un primo tentativo di semplificare la normativa di pochi settori (all’inizio soltanto 4) cui successivamente se ne aggiunsero altri (fino ad arrivare a 17 aree, tra le quali l’IVA, il settore bancario, le qualifiche professionali).

Nel 2002 la Commissione europea presentò un piano d’azione volto a semplificare ed a migliorare la qualità del contesto normativo e che proponeva varie tecniche di semplificazione: consolidazione, codificazione rimaneggiamento e semplificazione¹².

⁹ C(2010) 1100 “I metodi di lavoro della Commissione 2010-2014”. Il comitato è presieduto dal vicesegretario generale della Commissione ed è composto da otto funzionari con la qualifica di direttore provenienti da differenti direzioni generali (due per ciascuna area di direzioni generali: macroeconomica, microeconomica, sociale ed ambientale). I componenti sono nominati dal Presidente della Commissione, su proposta del segretario generale, per un periodo di due anni.

¹⁰ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 3/2010 “Le valutazioni d’impatto nelle istituzioni.

dell’Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?”.

¹¹ COM(1996) 264 def. “SEMPLIFICARE LA LEGISLAZIONE PER IL MERCATO INTERNO (SLIM: PROGETTO PILOTA”.

¹² “La consolidazione consiste nel raggruppare in un testo unico le disposizioni in vigore di una determinata normativa, che si trovano sparpagliate nel primo atto giuridico nella materia e nei successivi atti che lo modificano. La codificazione consiste nell’adozione di un nuovo atto giuridico che integra, in un testo unico, senza cambiarne la sostanza, un precedente atto di base e le sue modifiche successive ed il nuovo atto giuridico rimpiazza e abroga l’atto precedente. Un accordo interistituzionale sulla codificazione è stato concluso il 20 dicembre 1994. Il rimaneggiamento

Nel 2005, vi fu una nuova fase di semplificazione con il lancio di un “*Rolling Programme*” per il periodo 2005-2008 ed un aggiornamento dei relativi metodi di azione:

- *Abrogazione*: rimozione degli atti divenuti inutili, irrilevanti o obsoleti;
- *Codificazione*: al fine di ridurre il volume della legislazione e nello stesso tempo formulare testi qualitativamente migliori sotto il profilo della trasparenza, della certezza del diritto e della relativa attuazione¹³;
- *Rifusione*: considerato un valido strumento di razionalizzazione della normativa in quanto modifica e codifica, nello stesso tempo, gli atti giuridici considerati¹⁴;
- *Modifica della strategia normativa*: preferendo i regolamenti alle direttive per assicurare un’uniforme attuazione delle normative negli Stati membri ed un maggior ricorso a metodi alternativi di regolamentazione.

permette di adottare un atto legislativo unico che, nel contempo, reca le modifiche sostanziali auspiccate, procede alla codificazione di queste con le disposizioni dell’atto precedente che rimangono immutate e abroga quest’ultimo. L’accordo interistituzionale concluso il 17 aprile 2002 relativo a un ricorso più strutturato alla tecnica del rimaneggiamento degli atti giuridici consentirà di meglio applicare tale metodo. Infine, la semplificazione è un esercizio che mira, sulla base dell’esperienza, a rendere la sostanza della regolamentazione più semplice e appropriata ai bisogni degli utilizzatori. Gli atti sottoposti a una codificazione, a un rimaneggiamento o a una semplificazione devono essere sottoposti al legislatore per adozione, poiché la struttura o la sostanza di tali atti è modificata” COM(2002) 278 def, pag.13-14.

¹³ Nel 2008 la Commissione ha completato la codificazione di 229 atti su un totale di 436 e 142 sono stati adottati e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (Cfr. COM(2009) 15 def. “*Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell’Unione europea*”.

¹⁴ “*La codificazione è il processo mediante il quale le disposizioni di un atto e tutte le sue modifiche sono unificate in un nuovo atto giuridicamente vincolante che abroga gli atti cui si sostituisce senza mutare la sostanza delle disposizioni*” mentre “*La rifusione è un processo mediante il quale un nuovo atto giuridicamente vincolante, che abroga gli atti cui si sostituisce, unisce alla modifica della sostanza della legislazione la codificazione delle altre disposizioni destinate a rimanere immutate*” COM(2005) 535 def, pag. 7.

- *Maggior impiego dell'ICT*: si pensi all'iniziativa "i2010" che costituisce la strategia politica europea per il settore dell'ICT.

Nel 2009 vi è stato un aggiornamento della strategia di semplificazione e diversi sono stati i risultati raggiunti. Tra questi molti incidono sul sistema imprenditoriale¹⁵.

Nel 2010 l'esigenza di giungere ad una svolta per il sistema politico ed economico europeo divenne maggiormente sentita. Prima, in primavera, venne varato un importante piano strategico volto a favorire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva¹⁶ (vedi infra). In seguito, in autunno, si registrò il lancio di una nuova strategia volta al conseguimento in ambito UE di una "legislazione intelligente". La comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea"¹⁷ propone un programma di azioni in tre settori principali:

- **Gestione della qualità della normativa nell'arco dell'intero ciclo di elaborazione delle politiche**: semplificare la legislazione e ridurre gli oneri amministrativi - in quest'ultimo ambito va segnalato il *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE*¹⁸ che ha come obiettivo prefissato quello di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione UE e dalle misure nazionali di applicazione o di attuazione – valutazione dei costi-benefici della legislazione vigente; assicurare la massima qualità dei nuovi interventi normativi e migliorare l'attuazione della legislazione.

¹⁵ Per maggiori approfondimenti sui risultati raggiunti Cfr. COM(2009) 17 def. "Terza relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo".

¹⁶ COM(2010) 2020 "EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

¹⁷ COM(2010) 543 definitivo "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea".

¹⁸ COM(2007)23 "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea";

COM(2009) 544 "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE - Piani settoriali di riduzione e azioni 2009".

• **Responsabilità condivisa:** rafforzare il coordinamento fra tutti i soggetti coinvolti nel processo di elaborazione politica (Parlamento europeo, Consiglio, organi consultivi e Stati membri). Da ricordare che il Trattato di Lisbona, nei protocolli n. 1 e 2, ha previsto una procedura che consente ai parlamenti nazionali di esprimere il proprio parere su progetti di proposte legislative per quanto concerne il principio di sussidiarietà¹⁹.

In base all'ultima Relazione della Commissione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità "Legiferare meglio" (COM(2012)373), nel 2011 la Commissione ha ricevuto 64 pareri motivati dai Parlamenti nazionali, quasi il 75% in più rispetto al 2010, il primo anno di funzionamento del meccanismo di controllo della sussidiarietà. La relazione sottolinea inoltre che "i 64 pareri motivati pervenuti nel 2011 si riferivano a 28 diverse proposte della Commissione (...) In nessuno dei casi del 2011 si è raggiunta la soglia per il "cartellino giallo" o il "cartellino arancione". Dalla tabella allegata alla relazione risulta che nel 2011 l'Italia ha inviato parere motivato sulle seguenti iniziative della Commissione:

- Cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, COM(2011) 215 e nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione applicabile, COM(2011) 216 (Camera dei deputati);
- Competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, COM(2011) 126 (Senato della Repubblica);

¹⁹ L'art.7 del Protocollo n.2 prevede il diritto per i Parlamenti nazionali di inviare un parere al promotore dell'atto. A seconda del numero di pareri negativi, l'art.7 prevede due meccanismi (cosiddetti "cartellino giallo" e "cartellino arancione"). In entrambi i casi è previsto il riesame della proposta che può sfociare in una sua modifica o ritiro. Nell'ipotesi di "cartellino arancione", inoltre, il Parlamento ed il Consiglio possono bloccare la procedura legislativa.

- Alimenti destinati ai lattanti e ai bambini e alimenti destinati a fini medici speciali, COM(2011) 353 (Senato della Repubblica);

- Proposta di regolamento recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, COM(2011) 615 (Camera dei deputati).

• **Dare voce ai cittadini ed alle parti interessate:** rafforzamento del processo consultivo sia in sede di elaborazione delle politiche che di valutazione della loro efficacia portando, dal 2012, la durata delle consultazioni da 8 a 12 settimane ed un riesame della politica di consultazione della Commissione.

Infine vanno segnalati tre ulteriori strumenti di tecnica legislativa:

- **Clausole di riesame:** che prevedono un termine entro il quale l'atto legislativo dovrà essere esaminato.

- **Clausole di revisione:** fanno sì che un atto legislativo possa essere emendato entro un certo termine

- **Clausole di limitazione temporale della validità (o sunset clauses):** che individuano la scadenza dell'atto legislativo e quindi la durata della sua vigenza.

Questi strumenti sono spesso stati impiegati per proposte legislative soggette ad evoluzioni tecnologiche rapide al fine di assicurare un aggiornamento efficace della materia.

Un importante filone di intervento da parte delle istituzioni europee è rappresentato dalle misure per tutelare le medie e piccole imprese, in quanto settore economico maggiormente esposto agli effetti negativi dell'instabilità normativa. Sul contenuto di tali misure, si veda l'appendice al presente rapporto.

2. Quanto legifera l'Unione europea. Esempi di instabilità normativa

Nel paragrafo precedente si sono illustrati tutti i meccanismi messi in campo dall'Unione europea per migliorare la qualità della propria attività di regolazione, che deve però fare i conti con un contesto estremamente ampio, diversificato ed in rapida evoluzione, che richiede una imponente produzione normativa.

A titolo meramente esemplificativo, nella sesta legislatura europea (2004-2009) sono stati emanati 14.279 atti giuridici (tra regolamenti, direttive e decisioni); nella settima legislatura, dal 14 luglio 2009 al 31 luglio 2012, sono stati emanati 5.536 atti giuridici.

In questa mole di atti, non mancano i casi di instabilità normativa, che vedono susseguirsi interventi modificativi a brevissima distanza di tempo. Sarebbe interessante verificare come tale instabilità normativa si ripercuota sugli Stati membri. In questa sede, ci si limita ad indicare tre regolamenti di recente emanazione soggetti a modifiche e, in un caso, ad abrogazione in un breve intervallo temporale, per evidenziare come il fenomeno dell'instabilità normativa interessi tutti gli ambiti istituzionali, senza eccezioni:

1. l'allegato I del regolamento (UE) n. 10/2011 della Commissione, del 14 gennaio 2011, riguardante i materiali e gli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, come corretto da un avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 ottobre 2011, è stato

modificato in rapida sequenza dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 321/2011 della Commissione, del 1° aprile 2011, dal Regolamento (UE) n. 1282/2011 della Commissione, del 28 novembre 2011, e dal Regolamento (UE) n. 1183/2012 della Commissione, del 30 novembre 2012;

2. il Regolamento di esecuzione (UE) n. 542/2012 del Consiglio, del 25 giugno 2012, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1375/2011, è stato prima modificato dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 1015/2012 del Consiglio, del 6 novembre 2012, e quindi abrogato dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 1169/2012 del Consiglio, del 10 dicembre 2012, che ne ha integralmente innovato la disciplina;

3. il Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, nel testo rettificato dal *corrigendum* apparso nella Gazzetta Ufficiale del 31 gennaio 2009, è stato modificato nei successivi tre anni dai seguenti dieci provvedimenti:

Regolamento (CE) n. 889/2009 della Commissione, del 25 settembre 2009;

Regolamento (CE) n. 992/2009 della Commissione, del 22 ottobre 2009;

Regolamento (CE) n. 1250/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009;

Regolamento (UE) n. 360/2010 della Commissione, del 27 aprile 2010;

Regolamento (UE) n. 307/2011 della Commissione, del 29 marzo 2011;

Regolamento di esecuzione (UE) n. 785/2011 della Commissione, del 5 agosto 2011;

Atto 12012JN03/04, relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica;

Regolamento di esecuzione (UE) n. 313/2012 della Commissione, del 12 aprile 2012;

Regolamento di esecuzione (UE) n. 524/2012 della Commissione, del 20 giugno 2012;

Regolamento (UE) n. 671/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2012.

II. ELEMENTI PER UNA COMPARAZIONE SULL'INSTABILITÀ DELLE NORME IN FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA

La comparazione in materia di instabilità delle norme è resa indubbiamente problematica dai diversi sistemi istituzionali e delle fonti vigenti nei diversi Paesi, che si è ritenuto opportuno riassumere per grandi linee in alcuni box.

Nel fornire alcuni elementi utili per tale opera comparatistica, si è deciso di escludere dal novero dei Paesi oggetto generalmente di comparazione il Regno Unito, ove la produzione legislativa è notevolmente ridotta (25 leggi nel 2011; una ventina nel 2012), rispetto agli altri principali Paesi europei. Il fenomeno della volatilità della legislazione si presenta, quindi, con minore evidenza rispetto agli altri Paesi europei oggetto di questo studio²⁰.

I tre Paesi qui considerati presentano diversi assetti territoriali; Germania e Spagna, al pari dell'Italia, riconoscono potestà legislativa non soltanto allo Stato centrale ma anche alle sue articolazioni territoriali.

La tabella che segue mostra le leggi approvate nei Paesi oggetto della comparazione, relativamente agli anni 2010 e 2011.

PAESE	LEGGI APPROVATE NEL 2011	LEGGI APPROVATE NEL 2010
FRANCIA	111	114
SPAGNA	50	53

²⁰ E' noto che il diritto britannico non è centrato sulla produzione normativa del Parlamento, bensì è fondato sul delicato equilibrio tra le pronunce dei giudici e la capacità di coordinare e codificare consuetudini e precedenti da parte del legislativo, fermo restando il principio della supremazia del Parlamento e, di conseguenza, la primazia delle fonti di rango parlamentare su tutte le altre.

GERMANIA	153	89
ITALIA	70	73

L'attività legislativa di questi ultimi anni è stata indubbiamente condizionata anche da fattori esogeni, come la crisi economica e finanziaria che ha reso necessaria una serie di interventi normativi, spesso a breve distanza l'uno dall'altro, anche per ottemperare agli obblighi imposti in sede europea.

Il succedersi delle norme, soprattutto in alcuni settori chiave, ha prodotto però esiti diversi nei 4 Paesi considerati nella presente ricerca: in Italia e Spagna l'instabilità si è infatti accompagnata anche ad una stratificazione di norme che si susseguono nel tempo spesso prive delle opportune clausole di coordinamento con le discipline previgenti; in Francia e Germania, invece, si è assistito ad una più ordinata opera di manutenzione normativa – rispettivamente – dei testi codicistici e delle leggi base.

LA FRANCIA

Nel 2011, la Francia ha visto promulgate 111 leggi di cui 88 (79%) di iniziativa governativa e 23 (21%) di iniziativa parlamentare. Il dato, benché leggermente inferiore alla produzione del 2010 (114), è superiore sia al biennio precedente sia alla media degli ultimi vent'anni.

Da una prima analisi, si evince come i temi che hanno contraddistinto maggiormente l'attività legislativa francese sono simili a quelli che hanno caratterizzato la produzione normativa della maggioranza dei Paesi membri dell'Unione europea. Il riordino e la semplificazione della struttura amministrativa, la programmazione di piani strategici volti al contenimento della spesa pubblica e al raggiungimento del pareggio di bilancio sono state tematiche dominanti, affrontate più volte dal legislatore sia nel 2010 che nel 2011 per contrastare la crisi economica e finanziaria in atto a livello globale.

Le fonti del diritto e le differenti forme della legislazione francese

- Leggi Costituzionali, con le quali il Parlamento esercita il suo potere costituente, attraverso una procedura speciale, *ex art. 89 Cost.*;
- Leggi Organiche, volte all'applicazione del testo costituzionale secondo la procedura disciplinata dall'art. 46 Cost.;
- Leggi Ordinarie;
- Leggi Finanziarie, di sola iniziativa governativa;
- Leggi Programmatiche, *lois de programmes*, che determinano gli obiettivi dell'azione economica dello Stato ;
- Leggi di Abilitazione, *lois d'habilitation*, *ex art. 38 Cost.*, in base alle quali il Parlamento invita il Governo ad assumere, attraverso le ordinanze, le misure necessarie alla realizzazione del suo programma in settori generalmente riservati alla legge. Le ordinanze dovranno essere ratificate, poi, dal Parlamento attraverso un'apposita legge;
- I Regolamenti, *ex art. 37 Cost.*, che possono essere Autonomi o di Esecuzione delle leggi:
 - I Regolamenti Autonomi sono provvedimenti che riguardano materie estranee alla riserva di legge come, per esempio, l'amministrazione dello Stato;
 - I Regolamenti di Esecuzione sono, invece, provvedimenti riguardanti materie per le quali la legge determina le regole o principi fondamentali. Hanno la funzione di definire le modalità di applicazione della legge e si esplicano attraverso i *Decreti* che possono essere:
 - L'espressione del potere proprio del Primo Ministro o, in alcuni casi specifici, del Presidente della Repubblica;
 - Prodotti dal Consiglio di Stato, qualora il testo legislativo preveda il parere di questo organo;
 - Deliberati in Consiglio dei Ministri e firmati sia dal Presidente della Repubblica che dal Primo Ministro. Generalmente la loro emanazione è prevista in un provvedimento legislativo.
- Gli *arrêtés*, atti a carattere regolamentare di un Ministro, sempre secondo la previsione di un testo legislativo.

La tecnica della codificazione è propria della tradizione giuridica francese, tanto che l'attività normativa in questo Paese è definita come “codificazione a diritto costante”: il codificatore è chiamato

soltanto a mettere insieme proposizioni normative già esistenti, non potendone creare di nuove.

Alla base c'è l'idea che far confluire diverse disposizioni normative contenute in vari testi di legge, in un sistema ordinato di codici, possa contribuire ad una maggiore conoscibilità del diritto.

Tale procedura, definita con decreto n. 89-647 del 12 settembre del 1989 e successivamente modificata nel 1999, ha portato all'emanazione di oltre 70 codici, tanto che, ad oggi, la parte codificata del diritto può considerarsi quantitativamente superiore a quella non codificata.

Il lavoro di codificazione risponde all'esigenza di assicurare una realtà giuridica stabile attraverso l'elaborazione di un codice che raccolga, riordini e coordini tutte le norme volte a regolare una specifica materia. Questa attività ha un duplice merito: apportare una riduzione quantitativa delle norme in circolazione ed assicurare la certezza del diritto, migliorando la qualità dei testi legislativi, sia attraverso l'utilizzo di terminologie più consone sia tramite l'eliminazione di disposizioni implicitamente abrogate o incostituzionali.

Vengono meno, pertanto, fattori quali l'inflazione e la dispersione delle norme e si tutela non solo la certezza del diritto ma anche la sua fruibilità e accessibilità.

La commissione superiore di codificazione e la procedura di codificazione

Un ruolo fondamentale nel processo di codificazione è indubbiamente svolto dalla Commissione Superiore di codificazione, composta dal Primo Ministro, che la presiede, da un Presidente di sezione o da un Presidente onorario di sezione del Consiglio di Stato che assume la funzione di Vice-presidente, da Membri permanenti²¹ e da Membri non permanenti²², convocati in base all'oggetto del codice da esaminare.

Tale profilo è degno di nota; mentre in Italia, infatti, la formazione di testi unici o codici è autorizzata di volta in volta da apposita legge delega, in Francia vi è un organo apposito - incardinato nella struttura costituzionale - cui è demandata una vera e propria funzione di codificazione. Ciò, evidentemente, assicura la linearità e continuità del processo di riordino, in luogo di una sua natura spesso episodica.

L'impulso dell'attività di codificazione proviene da un'iniziativa ministeriale; l'oggetto può essere la creazione di un nuovo codice o la revisione di un codice già esistente. La prima fase, forse la più importante, che deve affrontare la Commissione è stabilire l'ambito di ricerca, attraverso la selezione dei provvedimenti e dei

²¹ Tra i membri permanenti figurano anche: un rappresentante del Consiglio di Stato, un rappresentante della Corte di Cassazione; un rappresentante della Corte dei Conti; un membro della commissione delle leggi dell'Assemblea nazionale e uno della commissione delle leggi del Senato; due professori universitari delle facoltà di diritto, in attività o onorari; il direttore degli affari civili; il direttore degli affari criminali e delle grazie; il direttore generale dell'amministrazione e della funzione pubblica; il direttore del Segretariato generale del Governo; il direttore delle Gazzette ufficiali; il direttore degli affari politici, amministrativi e finanziari presso il Ministero dei dipartimenti e territori d'oltremare.

²² Tra i membri non permanenti figurano: un membro della o delle sezioni competenti del Consiglio di Stato; un membro della o delle commissioni competenti dell'Assemblea Nazionale; un membro della o delle commissioni competenti del Senato; il o i direttori dell'amministrazione centrale competente; un relatore generale; due relatori generali aggiunti.

regolamenti che sono intervenuti e si sono succeduti nella materia oggetto di codificazione. Attraverso questo lavoro di analisi emerge la posizione che assumerà il futuro codice in rapporto sia agli altri codici già esistenti, sia alle leggi non ancora codificate.

Può accadere che una norma interessi più materie codificate e richieda, pertanto, di essere inserita in diversi codici. Per ovviare al problema di un'eventuale sovrapposizione di articoli, con conseguente incertezza del diritto, è stata predisposta l'adozione dei cosiddetti codici "pilota", che contengono, a titolo principale, le disposizioni in causa e dei codici "pappagallo", in cui tali disposizioni vengono riprodotte, con l'indicazione dell'appartenenza a un altro codice.

Infine è affrontata la fase codificatrice vera e propria: le norme oggetto di analisi vengono inserite in un unico testo in maniera logica, chiara e comprensibile anche per un pubblico non esperto.

L'attività della commissione superiore di codificazione nel 2011

Durante il 2011 i lavori della Commissione hanno avuto un ritmo molto sostenuto. La Commissione Superiore ha tenuto 11 riunioni plenarie e ha prodotto 18 pareri su progetti di codificazione riguardanti 9 codici. Questo lavoro così intenso ha determinato una forte mobilitazione di tutti gli attori in gioco assicurando, così, non solo garanzie e stabilità normativa per tutte quelle imprese che hanno assunto impegni a lungo termine, ma anche permettendo l'apertura celere di nuovi cantieri e progetti.

Nel 2011 sono state pubblicate le parti legislative di 3 codici ma, se si analizza un arco temporale più ampio, in 18 mesi la Commissione ha pubblicato 6 codici riformati.

L'aggiornamento dei codici

La tecnica della codificazione consente, dunque, di raccogliere in testi organici le discipline riguardanti le diverse materie con la conseguenza che eventuali modifiche vanno sempre ad impattare

sul codice stesso. In questo modo dall'instabilità normativa non consegue anche una dispersione delle discipline fondamentali, tutte raccolte nei codici.

A titolo esemplificativo, si segnala che:

◆ il Codice della sicurezza sociale, introdotto nel 1994, è stato oggetto di ripetute modifiche nel corso degli anni, ed assai significativamente durante il biennio 2010-2012.

In particolare, l'articolo LO111-4 è stato recentemente modificato dalla legge organica n. 2009-403 ed, in seguito, dalla legge organica n. 2010-1380; sull'articolo L114-1, invece, è intervenuta dapprima la legge organica n. 2010-704 del 28 giugno e, poco dopo, la legge n. 2010-1594 del 20 dicembre; ancora, molteplici modificazioni hanno interessato l'articolo L114-19, introdotto con legge nel 2007 ed innovato dapprima con l'ordinanza n. 2010-462 del 6 maggio; in seguito con la legge n. 2010-1594 del 20 dicembre e da ultimo modificato con la legge n. 2011-1906.

◆ analogamente, il Codice dell'energia, che costituisce il risultato di una pluralità di stratificazioni di leggi e ordinanze, è stato più volte modificato in un breve arco temporale. In particolare, L121-7, creato con l'ordinanza n. 2011-504 del 9 maggio, è stato modificato con la legge n. 2011-1978 del 28 dicembre. Gli articoli L314-14 e L314-15, creati con la medesima ordinanza n. 2011-504, sono stati modificati dall'ordinanza n. 2011-1105 del settembre dello stesso anno.

Questi esempi confermano quindi che il fenomeno della volatilità delle norme e dell'instabilità normativa interessa anche la Francia, dove il rischio della dispersione delle norme, è però, limitato dall'attività di codificazione.

Una buona pratica francese in materia di imprese

Con la circolare del 23 maggio 2011 del Primo Ministro è stato introdotto un dispositivo (DCEV: *dispositif de dates communes d'entrée*

en vigueur) volto a tutelare le imprese dalle conseguenze negative dell'instabilità normativa. La circolare, in materia di testi regolamentari concernenti le imprese, impone la previsione di uno scarto temporale, non inferiore a due mesi, tra la pubblicazione delle misure adottate dal Governo e la loro entrata in vigore, al fine di permettere alle imprese di prepararsi nelle migliori condizioni possibili all'adeguamento. Inoltre, viene prevista la creazione di due finestre (primo gennaio/primo luglio) per l'entrata in vigore delle nuove regole per fornire uno scadenziario chiaro alle imprese.

LA SPAGNA

La tabella che segue mostra l'andamento della produzione legislativa in Spagna nell'ultimo triennio, ponendo in evidenza come nel passaggio dal 2011 al 2012 vi sia un vero e proprio crollo nel numero delle leggi, parzialmente compensato da una costante, significativa crescita dei decreti-legge, dovuta alla necessità di fronteggiare la crisi economico-finanziaria.

LEGGI APPROVATE 2010	LEGGI APPROVATE 2011	LEGGI APPROVATE 2012
53	50	25

Anno	Totale leggi approvate (leyes + L.Org.)	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti leggi trasformati in DDL *	Decreti legislativi
2010	53 (44+9)	9	14	3	1
2011	50 (38 +12)	12	20	4	3
2012	25 (17+8)	8	29	13	0

Le fonti del diritto nell'ordinamento spagnolo

- Costituzione e leggi di revisione costituzionale;
- Leggi organiche, “relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche”. Vi rientrano, ai sensi dell'art. 81 Cost., anche quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale nonché tutte le altre previste dalla Costituzione;
- Leggi ordinarie di rango statale e leggi autonome, emanate dai Parlamenti delle Comunità autonome tenendo conto della ripartizione delle competenze;
- Decreti-legge. Si tratta di disposizioni legislative provvisorie, dettate dal Governo in caso di straordinaria e urgente necessità che, ex art. 86 Cost., non possono modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale

generale. Il Congresso dei deputati si pronuncia in merito alla convalida o alla reiezione, in blocco, del testo del decreto-legge (*ex art. 86.2 Cost.*); ottenuta la convalida del decreto, il Parlamento può deliberare di proseguirne l'esame trasformandolo in un "progetto di legge con procedura d'urgenza" (*ex art.86.3*), al fine di introdurre modifiche nel testo del Governo;

- Decreti legislativi che comportano la delega al Governo, da parte delle *Cortes Generales*, del potere di adottare norme aventi forza di legge su determinate materie;
- Regolamenti, i quali contengono norme giuridiche di carattere generale dettate dal potere esecutivo. Il loro grado nell'ordine gerarchico è immediatamente inferiore alla legge di cui, in genere, indica le modalità attuative;
- Consuetudine, definita come "insieme delle norme derivate dalla ripetizione più o meno costante di atti uniformi";
- Principi generali del diritto, enunciati normativi generali che, seppur non integrati nell'ordinamento giuridico tramite procedimenti formali, sono considerati parte dello stesso, perché fungono da fondamento per altri enunciati normativi particolari o comprendono in modo astratto il contenuto di un gruppo di essi.

Dei 29 decreti-legge emanati nel corso del 2012, 22 sono riconducibili direttamente o indirettamente alle conseguenze della crisi. In questo ambito i temi trattati sono numerosi e non dissimili da quelli affrontati in Italia. A titolo esemplificativo, si segnalano gli interventi in materia di mercato del lavoro (oggetto di attenzione anche in Francia), semplificazioni e liberalizzazioni, previdenza sociale, spesa sanitaria e infrastrutture, oltre ai provvedimenti strettamente finalizzati alla riduzione del debito pubblico ed alla razionalizzazione delle spese.

In tale situazione spesso è sorta la necessità di dover modificare norme entrate in vigore da pochi mesi, acuendo il fenomeno della instabilità delle norme che interessa tutte le tipologie legislative: decreti-legge, leggi e leggi organiche. A proposito di queste ultime, valga segnalare, ad esempio, che la legge organica 2/2012 del 27 aprile in materia di stabilità del bilancio e di sostenibilità finanziaria, è stata modificata ed integrata dalla legge organica 4/2012, del 28 settembre; o ancora che il decreto-legge 16/2011

del 14 ottobre, che creava il Fondo di Garanzia dei Depositi degli Enti creditizi è stato emendato dal decreto-legge 19/2011 del 2 dicembre.

Particolarmente interessante appare la materia del mercato del lavoro, che è stata oggetto di una pluralità di provvedimenti in un arco temporale relativamente breve:

– il decreto-legge 13/2010, del 3 dicembre, ha dettato una serie di disposizioni per incentivare gli investimenti e la creazione di posti di lavoro attraverso agevolazioni in campo fiscale, lavoristico e liberalizzazioni di settore. Esso è stato più volte modificato in più parti dalla legge 2/2011 del 4 marzo, quindi dal decreto-legge 20/2012, del 13 luglio, e, da ultimo, dalla legge 2/2012, del 29 giugno (con disposizioni a carattere transitorio, efficaci per il solo anno 2012);

– la legge 3/2012, del 6 luglio, ha dettato misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro intervenendo su una serie di atti precedenti, anche di recente emanazione. In particolare, essa:

- ha agito in deroga e modificato la legge 36/2011, del 10 ottobre;
- ha derogato a talune disposizioni del decreto-legge 10/2011, del 26 agosto;
- ha modificato le leggi 27/2011 e 29/2011, rispettivamente del 1° agosto e del 22 settembre;
- ha derogato ai decreti- legge 3/2011 e 7/2011, rispettivamente del 18 febbraio e del 10 giugno, tra l'altro facendo rivivere norme abrogate in precedenza;
- ha differito taluni termini previsti dalla legge 35/2010, del 17 settembre;
- è intervenuta su diverse disposizioni del testo unico in materia di infrazioni e sanzioni nell'ordinamento sociale di cui al decreto legislativo 5/2000, del 4 agosto, già oggetto di modifica ad opera della legge organica 3/2007, della legge 35/2010 e dei decreti-legge 10/2010 e 5/2011;

- modifica determinate previsioni e sospende l'applicazione dell'art. 15.5 del testo unico recante lo Statuto dei lavoratori, di cui al decreto legislativo 1/1995. La citata disposizione era stata in precedenza modificata con la legge 35/2010; il decreto-legge 10/2011 ne aveva poi sospeso l'efficacia; la durata della sospensione è stata ridotta dal decreto-legge 3/2012;
- modifica diverse disposizioni del testo unico in materia di sicurezza sociale, di cui al decreto legislativo 1/1994, tra le quali:
 - gli articoli 140 e 162, oggetto di modifiche ad opera della legge 26/2009 e quindi della legge 27/2011. In particolare, si segnala che la legge 3/2012 è intervenuta sulle modifiche introdotte dalla legge 27/2011 prima ancora che queste ultime acquistassero efficacia;
 - l'articolo 203, modificato dal decreto-legge 10/2010 e quindi dal decreto-legge 3/2012, con modifica poi consolidata dalla legge 3/2012;
 - l'articolo 208, già più volte modificato, dapprima con il decreto-legge 10/2010 con modifica poi consolidata dalla legge 35/2010, con la Legge 38/2011 ed, in ultimo, con il decreto-legge 3/2012, con modifica poi consolidata dalla legge 3/2012.

LA GERMANIA

La Germania si contraddistingue solitamente per la consistente produzione legislativa sia da parte dello Stato sia da parte dei sedici Lander e per la struttura del suo sistema delle fonti, che, a seguito della caduta del regime nazista, è stato sottoposto ad una rigida opera di razionalizzazione. Tutta la normativa nazista è stata abrogata, a differenza di quanto successo in Italia, ove si è mantenuta sostanzialmente intatta tutta la normativa previgente.

Si è assistito, quindi, in Germania ad una radicale ristrutturazione del sistema delle fonti, in parallelo al dispiegamento di una serie di meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, in grado di assicurare la

stabilità degli esecutivi. Tale stabilità, unitamente alla tenuta del sistema politico nel suo complesso, ha favorito una strutturazione coerente del sistema delle fonti, esente dai vistosi elementi di criticità che si osservano in altri Paesi di *civil law*.

Il sistema tedesco si fonda su un numero di leggi base tenuto sotto controllo attraverso periodiche operazioni di riordino normativo: nell'ottobre 2007, al termine di una importante operazione di riordino, le leggi vigenti erano 4.547. Le leggi base disciplinano i diversi settori dell'ordinamento e possono essere modificate da successive leggi di modifica, suddivisibili in quattro categorie:

A. Le Novelle

Hanno la funzione di modificare singoli aspetti di una sola legge-base. Il modello tipo è costituito da un articolo che contiene le modifiche alla legge-base, un articolo che contiene le modifiche di eventuali leggi correlate e un articolo finale riguardante l'entrata in vigore.

Queste leggi, infine, vengono designate con numeri ordinali progressivi ed intervengono su grandi leggi di settore.

B. Le Leggi Mantello

Possono essere considerate come delle vere e proprie leggi omnibus²³, che possono sia creare nuove leggi base sia contenere novelle a leggi base vigenti²⁴.

²³ *Artikelgesetz*

²⁴ Ad esempio, la legge sull'immigrazione del 30 luglio 2004 (*Zuwanderungsgesetz*) si compone complessivamente di 15 articoli, di cui i primi due contengono, rispettivamente, due nuove leggi di riforma: la legge sul soggiorno degli stranieri (*Aufenthaltsgesetz*, *AufenthG*) e la legge sulla libera circolazione dei cittadini comunitari (*Freizügigkeitsgesetz/EU*, *FreizügG/EU*). I restanti articoli introducono una lunga serie di modifiche a diverse leggi e decreti vigenti che, prese singolarmente, risultano spesso difficilmente leggibili e comprensibili se non inserite nel corpus normativo che vanno a modificare. Infine, viene autorizzata la ripubblicazione, a cura del Ministero federale dell'interno, del testo consolidato della legge sul procedimento d'asilo (*Asylverfahrensgesetz*), della legge sul registro centrale degli stranieri (*AZR-Gesetz*) e della legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitgesetz*).

C. Le Leggi di Riforma

Riformulano una precedente legge-base, della quale dispongono contestualmente l'abrogazione.

D. Le Leggi di Introduzione

Queste leggi sono provvedimenti che hanno accompagnato la creazione dei grandi codici ottocenteschi e che tuttora possono affiancare non solamente nuovi codici ma anche leggi riguardanti grandi riforme. La loro funzione primaria è quella di riassumere e inglobare tutte quelle disposizioni emendative e transitorie necessarie per l'adozione di una nuova disciplina; inoltre, qualora modificando un codice si renda necessaria l'adozione di alcune norme transitorie, queste saranno inserite nella legge introduttiva che li accompagna e che verrà rimodulata a seconda del caso.

Completa il sistema la cosiddetta procedura *Neufassung*, attraverso la quale viene ripubblicato, da parte del Ministero competente, il testo della legge-base aggiornato con le modifiche intervenute, a seguito di una espressa autorizzazione parlamentare. Alla nuova versione, che ha una mera funzione dichiarativa, non è concesso eliminare le discrasie o provvedere alla rinumerazione progressiva degli articoli, a seguito di eventuali abrogazioni o integrazioni intervenute successivamente alla sua creazione, per evitare complicazioni di eventuali rinvii da parte di altre leggi alla legge-base oggetto di *Neufassung*, a meno che non sia espressamente previsto dalla legge di modifica che autorizza la procedura di ripubblicazione.

In questo modo il sistema tedesco argina i problemi derivanti dalla successione delle norme nel tempo, riferendole comunque ad un numero non troppo ampio di testi base. L'instabilità della normativa – presente anche nell'ordinamento tedesco – non si coniuga quindi con la dispersione delle disposizioni.

Un esempio di instabilità normativa: le modifiche al Codice Sociale

La legislazione sociale introdotta nei primi anni di questo secolo, attraverso il cosiddetto *Hartz Prinzip*, ha seguito un univoco processo di riforma per scaglioni con quattro leggi in due anni (*Hartz I* ed *Hartz II*, BGBl n. 102, 23 dicembre 2002; *Hartz III* ed *Hartz IV*, BGBl n. 65, 23 dicembre 2003). Con l'ultima di queste leggi si è unificato l'*Arbeitslosenhilfe* (sussidio di disoccupazione) con il *Sozialhilfe* (sussidio di assistenza sociale) in un'unica *Grundsicherung für Arbeitssuchende* (sicurezza di base per persone in cerca di lavoro).

Un primo esempio di volatilità normativa si ha proprio nella materia dei sussidi di disoccupazione, come dimostra il caso delle novelle al libro II del *Sozialgesetzbuch* (Codice Sociale), che innovano due volte nell'arco dello stesso anno quanto stabilito con lo *Hartz IV*, entrato in vigore il primo gennaio 2005.

La prima riforma si ha già nel marzo del 2006, con la *Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze* del 24 marzo 2006 (BGBl 2006, tomo I, n. 14), che cambia radicalmente il sussidio sociale per i giovani di età inferiore ai 25 anni, in quanto muta la definizione giuridica di *Bedarfgemeinschaft* (comunità beneficiaria): se prima il giovane poteva costituire una comunità beneficiaria autonoma, con la riforma in esame egli viene ricompreso nella comunità familiare. In questo modo la spesa federale è stata notevolmente ridotta, in quanto i giovani di età inferiore ai 25 anni sono fortemente disincentivati a lasciare il nucleo familiare.

Una seconda riforma si è avuta nel luglio dello stesso anno, con la *Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchend* del 20 luglio 2006 (BGBl 2006 tomo I pagina 1706), che innova ancora il SGB II, introducendo degli obblighi cui la persona in cerca di lavoro deve adempiere al fine di ricevere il sussidio.

Sulla materia si è poi pronunciata la Corte di Karlsruhe, con sentenza del 9 febbraio 2010 (1 BvL 1/09) sulla base di un *Verfassungsbeschwerde* (ricorso individuale) riguardante una questione di costituzionalità della § 9, paragrafo 2, secondo periodo del SGB II, come modificato proprio dalla legge 20 luglio 2006, di cui sopra, dichiarandone l'incostituzionalità; la Corte Federale, inoltre, ha anche dichiarato come il sussidio sociale fosse inadeguato a consentire una vita dignitosa dei beneficiari.

Il legislatore tedesco è pertanto intervenuto nuovamente sulla materia in questione, al fine di adeguarsi alla pronuncia del supremo giudice federale, con la *Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch* del 24 marzo 2011 (BGBl 2011, tomo I, n. 12).

La normativa in materia di energia atomica

Un altro settore nel quale si è osservato una notevole produzione, negli ultimi anni, è quello relativo alla regolazione dell'energia atomica. La *Atomgesetz* entrata in vigore nel 1960 (BGBl anno 1959 tomo I pagina 814) è stata completamente sostituita dalla *Neufassung des Atomgesetzes* (AtG, BGBl 1985, tomo I, pagina 1585). Negli ultimi dieci anni tale legge è stata modificata più volte: tra il 2009 ed il 2011 si sono succedute 4 leggi di modifica, in un settore che è da considerarsi strategico per l'economia tedesca.

Con la *Zehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* (decima legge di modifica della AtG) del 17 marzo 2009 (BGBl 2009, tomo I, pagina 556) si modificano i paragrafi § 12b, § 23 e § 58 della AtG e si introduce il nuovo § 57b.

Con la *Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* (undicesima legge di modifica della AtG) dell' 8 dicembre 2010 (BGBl 2010, tomo I, pagina 1814) si modificano gli articoli 7, 34, 36, 39 e l'allegato 3 della AtG, attraverso la quale è stata prolungata l'attività degli impianti nucleari esistenti.

Nello stesso giorno viene approvata la *Zwölftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* (dodicesima legge di modifica della AtG), recante ulteriori modifiche ed integrazioni della legge in esame.

Infine, dopo la catastrofe nucleare di Fukushima, è stata introdotta la *Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* del 31 luglio 2011 (BGBl 2011, tomo I, pagina 1704). La tredicesima legge di modifica della legge sull'uso pacifico dell'energia atomica ha quindi apportato ulteriori modifiche al § 7 ed all'allegato 3 (norme sulla durata e sulla quantità produttiva degli impianti), introducendo il nuovo § 23c. Tale legge prevede un periodo di transizione durante il quale l'energia atomica sarà utilizzata come tecnologia-ponte verso il passaggio a forme di approvvigionamento energetico considerate più sicure.

La manutenzione della Legge fondamentale

Un aspetto peculiare del sistema tedesco è la continua opera di manutenzione costituzionale, approntata puntualmente non appena si presentino rilevanti novità dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale, dell'assetto politico interno, di mutamenti di rilievo dal punto di vista geo-politico, ecc.

La Legge fondamentale della Repubblica Federale è stata infatti modificata 58 volte, le ultime 4 delle quali dal 2009 ad oggi.

Modifiche di estremo rilievo sono state introdotte con le due *Föderalismusreform* (*Föderalismusreform* I 2006, II 2009).

In particolare, la più importante è stata la riforma dell'ordinamento federale del 2006, approvata dal Bundestag il 30 giugno 2006 e definitivamente approvata dal Bundesrat il 7 luglio seguente (*Föderalismusreform* I 2006). Tale riforma ha introdotto 25 modifiche al testo costituzionale. A distanza di 3 anni, sulla medesima materia, sono state introdotte ulteriori 7 modifiche al testo costituzionale (*Föderalismusreform* II 2009).

III. LE TECNICHE REGOLATORIE NAZIONALI

La prospettiva di ampio respiro e la tendenziale unitarietà di fondo che si registra nei programmi delineati a livello europeo, appare più difficilmente perseguibile da parte degli Stati nazionali, i quali, in ragione del perdurare e dell'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale in atto, stanno vivendo una fase di rapida evoluzione dei processi di decisione delle più importanti politiche pubbliche. La crisi economica ha in particolare determinato l'acuirsi dei fattori di complessità della legislazione dei Paesi europei che ne sono maggiormente colpiti (si veda, al riguardo, oltre all'Italia, il caso della Spagna, cap. II, pag. 21).

Con particolare riferimento alla legislazione italiana, si registrano alcuni fenomeni, intensificatisi nell'ultimo biennio, che spaziano dall'ipertrofia del tessuto normativo, allo stato di incertezza normativa; tale incertezza è connessa ai sempre più frequenti cambiamenti in corso d'opera delle disposizioni vigenti, da un lato, e all'ambiguità dei precetti introdotti, dall'altro, i quali sono a loro volta conseguenza di numerosi fattori. Il comune denominatore è che essi rappresentano un costo, non solo per l'economia, ma per la stessa democrazia, in quanto riducono l'effettiva conoscibilità dell'ordinamento giuridico da parte di coloro che vi sono soggetti.

Tali fattispecie formano tutte oggetto di esame da parte del Comitato per la legislazione e di esse dà analiticamente conto il Rapporto 2012 per la legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea.

Sinteticamente, si tratta, in primo luogo, dell'intenso ricorso alla decretazione d'urgenza, che rappresenta lo strumento principe dell'azione governativa. Da uno sguardo di lungo periodo, si ricava come l'incidenza percentuale dei decreti legge sul complessivo stock normativo dipenda principalmente da due

fattori: una significativa contrazione delle leggi ordinarie, ad eccezione delle sole leggi annuali di bilancio e comunitarie, da un lato e, dall'altro, la concentrazione delle disposizioni in provvedimenti d'urgenza di più ampie dimensioni, spesso a carattere multisettoriale. A ciò è conseguita una sorta di mutazione genetica del decreto legge, divenuto, da strumento essenzialmente di manutenzione legislativa e di portata generalmente modesta, uno strumento con cui impostare politiche di medio -lungo periodo ed introdurre riforme di carattere ordinamentale, anche in relazione alla situazione economica e finanziaria.

A ciò si aggiunge la presenza, nella produzione normativa, di fenomeni ulteriori, certamente già presenti storicamente nella legislazione del nostro Paese, ma che sembrano acuirsi e caratterizzare la massima parte dei provvedimenti di più recente approvazione. Si tratta, in particolare:

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

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

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

- ◆ dei frequenti casi nei quali decreti-legge in corso di conversione vengono modificati o comunque si intrecciano con altri decreti appena convertiti o anche essi all'esame parlamentare, integrando, dunque, un caso estremo di volatilità.

La riduzione e la concentrazione degli atti normativi – la frammentarietà degli interventi e la multisettorialità dei provvedimenti nei quali sono inseriti.

L'analisi dei dati relativi alla produzione normativa relativa all'anno 2011 contenuta nel Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea e la comparazione ivi effettuata tra i suddetti dati e quelli relativi all'anno 1997, evidenzia un trend che risulta sostanzialmente confermato anche dal dato concernente l'anno 2012.

La suddetta comparazione mostra, infatti, la complessiva riduzione del numero degli atti normativi approvati nell'anno 2011 (che risulta pari a 88) rispetto al numero degli atti normativi relativo all'anno 1997 (pari a 187). Tale riduzione, che coinvolge anche il numero dei provvedimenti d'urgenza adottati, non ha tuttavia implicato il minor numero delle disposizioni approvate. Lo studio evidenzia, infatti, che i decreti-legge del 1997 (44) hanno tutti carattere settoriale o, tutt'al più, intersettoriale, mentre dei 16 decreti del 2011, 5 presentano un accentuato carattere multisettoriale. L'analisi fornisce altresì il dato relativo al numero dei commi complessivamente contenuti nei decreti legge licenziati dal Consiglio dei ministri e nei testi derivanti dalla conversione parlamentare: il suddetto dato attesta come, con qualche approssimazione, nel 2011, ad un terzo dei provvedimenti adottati rispetto al 1997, corrisponda il triplo dei commi in cui si articolano i decreti-legge, come convertiti.

Il dato relativo all'anno 2012 conferma la tendenza già rilevata nel 2011. Si riscontra, infatti, un ulteriore aumento della lunghezza media dei testi dei decreti legge come risultanti dalle modifiche ad essi apportate in sede parlamentare: si passa in particolare dalla media dei 22,03 commi per decreto legge del 1997, alla media di 121,13 del 2011, sino alla media di 125,88 commi per decreto del 2012.

Anche in relazione all'anno 2012 è, poi, possibile operare la suddivisione dei decreti legge approvati tra due grandi categorie in base al loro contenuto: decreti-legge a carattere puntuale o

settoriale; decreti-legge a forte valenza multisetoriale, finalizzati al contrasto della crisi economico-finanziaria ed al rilancio dell'economia. Il contenuto dei provvedimenti riconducibili a tale ultima categoria, originariamente già complesso, risulta sempre ulteriormente ampliato nel procedimento di conversione, che ha spesso contemplato la posizione della questione di fiducia in entrambe le Camere²⁵.

I decreti legge di maggiori dimensioni, tutti correlati alla situazione di crisi economica-finanziaria, risultano avere un contenuto ancora più ampio degli analoghi provvedimenti adottati nel 2011: ad esempio, i decreti-legge n. 83, n. 95 e n. 179 del 2012, già nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri presentano un numero di commi superiore a 300. I medesimi decreti legge, nel testo risultante dalla conversione parlamentare, recano un numero di commi superiore a 500.

Interessante è poi il raffronto tra il dato assoluto dei commi contenuti nei 44 decreti legge del 1997, con il dato assoluto dei commi contenuti nei 29 decreti legge del 2012: si passa, infatti, da un totale di 661 commi nel 1997 ad un totale di 3461 commi nel 2012. Se, dunque, il numero dei commi in cui si articolano i decreti-legge come convertiti nel 2011 corrisponde a circa il triplo dei commi del 1997, il numero dei commi del 2012 è addirittura

²⁵ Peraltro, la dilatazione dei contenuti dei provvedimenti d'urgenza non parrebbe riconducibile alla posizione della questione di fiducia – che sembra invece assolvere alla funzione di fissare un testo su cui votare, testo che, soprattutto negli ultimi tempi, tende a coincidere con quello elaborato dalla Commissione competente, con un evidente rafforzamento del ruolo “redigente” di quest'ultima – dovendo invece essere riconnessa all'originaria eterogeneità e complessità dei provvedimenti di urgenza che ne rende più difficilmente governabile l'esame parlamentare e rende inevitabilmente meno stringente anche il vaglio sull'ammissibilità degli emendamenti ad essi riferiti.

Il fenomeno all'esame appare in parte riconducibile anche al fatto che i testi dei decreti-legge che vengono presentati in Parlamento non risultano preceduti da un'adeguata istruttoria. A ciò consegue che tale attività, oltre alla negoziazione sui contenuti dei provvedimenti, viene svolta in Parlamento.

pari a più di un quintuplo di quelli contenuti nei decreti legge convertiti nel 1997.

L'unico dato in controtendenza rispetto al 2011 riguarda il numero dei decreti legge adottati (passato da 16 a 29) ed il numero complessivo delle leggi approvate, passato da 70 a 110. Entrambi i dati risultano comunque inferiori al 1997: nel corso di tale anno, il numero dei decreti legge adottati è stato infatti pari a 44 ed il numero complessivo delle leggi approvate pari a 187.

Altro aspetto che connota i provvedimenti d'urgenza adottati sotto la spinta della crisi economico-finanziaria è l'accentuarsi dei profili di eterogeneità delle disposizioni da essi recate. Come spesso osservato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati nell'esercizio della sua attività consultiva, gli aspetti di eterogeneità del contenuto dei decreti legge, spesso già presenti nel testo approvato in Consiglio dei ministri, sono risultati dilatati nel corso dell'esame parlamentare. A seguito delle modifiche e delle integrazioni ad essi introdotte in tale sede, è, infatti, accaduto sovente che settori dell'ordinamento ulteriori rispetto a quelli originariamente disciplinati dai provvedimenti d'urgenza abbiano formato oggetto di regolazione da parte di questi ultimi. L'eterogeneità del contenuto dei decreti legge è risultata, inoltre, accentuata al verificarsi della confluenza nell'ambito di un unico provvedimento delle disposizioni originariamente contenute in altri provvedimenti d'urgenza. Tale ultimo fenomeno, che desta particolari perplessità anche in relazione agli effetti di incertezza che ne derivano sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto dell'intervento legislativo, si è di recente verificato in più di un'occasione²⁶.

²⁶ Si vedano, al riguardo, il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nel quale è confluito anche il contenuto del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario; il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in

In sintesi, i dati relativi alla produzione normativa volta a fronteggiare la crisi economico-finanziaria in atto attestano come il legislatore sia ripetutamente intervenuto a distanza di pochi mesi o talvolta di poche settimane a disciplinare i medesimi settori normativi, operando su di essi non mediante interventi specifici o mirati ma inserendo le singole misure all'interno di provvedimenti multisettoriali.

Ne è riprova la spiccata rassomiglianza e la latitudine dei titoli dei principali decreti legge anti-crisi adottati dal maggio del 2011 ad oggi:

◆ decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, recante Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia;

◆ decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria;

◆ decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo;

◆ decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici;

◆ decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, recante Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica;

◆ decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, recante Misure urgenti per la crescita del Paese;

◆ decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario;

◆ decreto legge 18 ottobre 2012, recante Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nel quale sono confluiti anche i contenuti del decreto legge n. 194 del 2012 (recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012).

La formulazione dei testi

Tra le problematiche strutturali che connotano la produzione legislativa dell'ultimo biennio e, segnatamente, i decreti legge di manovra economico-finanziaria, in relazione alla formulazione dei testi, merita un particolare cenno di nota la prassi di inserire nei testi normativi un elevato numero di disposizioni prive di portata precettiva in quanto recanti dichiarazioni programmatiche o di principio, ovvero di natura meramente descrittiva o ricognitiva della legislazione vigente o, ancora, volte esclusivamente ad indicare le finalità perseguite con le singole norme. Tale tendenza, che si è manifestata in questi termini a partire dal primo decreto adottato per fronteggiare la crisi economica finanziaria in atto (si tratta del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, intitolato “Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia”), sino al decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, sembra peraltro acuirsi nel corso del tempo. Del tutto peculiare è, poi,, «il ricorso ad una peculiare tecnica normativa consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare» (così, testualmente, il parere espresso dal Comitato per la legislazione sul decreto-legge n. 5 del 2012, in materia di semplificazioni).

La stratificazione normativa

Dimensioni via via crescenti sta assumendo anche il fenomeno all'esame, che si manifesta nel continuo cambiamento “in corsa” della normazione di diversa origine (legislativa, amministrativa, regionale, locale), che ne rende assai labile la resistenza nel tempo.

Esso ha conseguenze pesanti sulle attività produttive che richiedono ingenti investimenti di capitale e tempi medio-lunghi di svolgimento, come quelle riguardanti le grandi infrastrutture e gli impianti energetici. Le trasformazioni della normativa vigente determinano assai spesso mutamenti sostanziali dei quadri economici all'origine dei piani di investimento e i *business plan* delle aziende. I profili che più sono colpiti dai fenomeni di instabilità sono quelli fiscali, della tutela ambientale e della salute, della sicurezza, dell'urbanistica.

Il fenomeno sembra originare dalla sempre più frequente necessità di dover modificare norme entrate in vigore da pochi giorni, ovvero dalla necessità, nel giro di pochi mesi, di dover introdurre modifiche, assestamenti e ripensamenti alla disciplina di un determinato settore. Quale caso estremo di volatilità si possono citare il diffuso fenomeno di intreccio tra decreti legge contestualmente sottoposti all'esame parlamentare, nonché quei casi nei quali decreti legge appena convertiti vengano modificati da altri decreti legge o da altri provvedimenti all'esame parlamentare.

Alcuni esempi possono contribuire ad evidenziare il fenomeno:

◆ il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, emanato all'inizio della legislatura per disegnare una manovra economico-finanziaria a carattere pluriennale, corredandola di tutta una serie di misure volte alla semplificazione ed alla liberalizzazione risultava composto, all'atto dell'approvazione del Consiglio dei ministri, di 491 commi, divenuti 718 dopo il triplice passaggio parlamentare (Camera-Senato-Camera) e la triplice posizione della questione di fiducia. Questo imponente testo, per di più corredato di un allegato volto ad abrogare oltre 3.300 atti normativi, è stato modificato in maniera testuale, nei 54 mesi che vanno dal 25 giugno 2008 (data di emanazione) fino alla data del 31 dicembre 2012, da 53 provvedimenti, il primo dei quali, la legge di conversione del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (legge 2 agosto 2008, n. 129) addirittura ha preceduto di quattro giorni la conversione in legge del decreto in oggetto (legge 6 agosto 2008, n. 133). A tali provvedimenti va sommato il decreto del presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113, che ha disposto l'abrogazione

dell'articolo 23-*bis* (servizi pubblici locali) a seguito del referendum popolare svoltosi il 12 e 13 giugno 2011; infine, vanno segnalate 8 sentenze della Corte costituzionale, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni;

◆ il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, si componeva di 231 commi nella versione originaria, divenuti 322 al termine del procedimento di conversione, nel quale è stata posta la questione di fiducia nei passaggi in entrambe le Camere. Il provvedimento, nei 42 mesi che trascorrono dal 1° luglio 2009 (data di emanazione) al 31 dicembre 2012, è stato modificato testualmente in numerosi punti da 19 provvedimenti; vanno anche segnalate 6 sentenze della Corte costituzionale (una riguardante una novella successivamente introdotta);

◆ il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, si componeva di 364 commi nella versione originaria, divenuti 481 al termine del procedimento di conversione, nel quale è stata posta la questione di fiducia nei passaggi in entrambe le Camere. Il provvedimento, nei 31 mesi che trascorrono dal 31 maggio 2010 (data di emanazione) al 31 dicembre 2012, è stato modificato testualmente in numerosi punti da 27 provvedimenti; vanno anche segnalate 6 sentenze della Corte costituzionale, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni;

◆ il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, in materia di “Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia”, nei 19 mesi che vanno dal 13 maggio 2011 (data di emanazione), si componeva di 126 commi nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, divenuti 149 all'esito del procedimento di conversione. Fino alla data del 31 dicembre 2012, esso è stato modificato da 15 provvedimenti, il primo dei quali, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, addirittura precede di sei giorni la conversione in legge del decreto in oggetto (legge 12 luglio 2011, n. 106);

◆ il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, si componeva di ben 435 commi già nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, divenuti 445 nel testo modificato in sede parlamentare. Nei 17 mesi intercorrenti tra la data di emanazione ed il 31 dicembre 2012, è stato modificato in più punti da 15 provvedimenti, tra i quali vanno annoverate le leggi di stabilità per l'anno 2012 (legge n. 183 del 2011) e per l'anno 2013 (legge n. 228 del 2012). Alcune delle sue disposizioni hanno inoltre formato oggetto di ben 4 sentenze della Corte Costituzionale;

◆ il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, si componeva di 170 commi nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, divenuti 252, all'esito dell'esame parlamentare. Nei 16 mesi intercorrenti tra la data di emanazione ed il 31 dicembre 2012, è stato modificato in più punti da 11 provvedimenti, tra i quali vanno annoverate le leggi di stabilità per l'anno 2012 (legge n. 183 del 2011) e per l'anno 2013 (legge n. 228 del 2012). Alcune delle sue disposizioni hanno inoltre formato oggetto di ben 6 sentenze della Corte Costituzionale;

◆ il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, si componeva di 418 commi nella versione originaria, divenuti 514 al termine del procedimento di conversione. Nei dodici mesi intercorrenti tra la data di emanazione e la data del 31 dicembre 2012, il testo ha subito numerose modifiche da parte di 11 provvedimenti (tra i quali la legge n. 22 del 2012 - legge di stabilità per l'anno 2013, che ha modificato il testo in più punti) ed alcune delle disposizioni da esso recate sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 293 e 297 del 2012;

◆ il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, si componeva di 295 commi nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, divenuti 377 all'esito dell'esame parlamentare. Negli 11 mesi intercorrenti tra la data di emanazione e la data del 31 dicembre 2012, è stato in più punti modificato da 8 provvedimenti, il primo dei quali, il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, addirittura precede di ben ventidue giorni la conversione in legge del decreto legge in oggetto (con la legge 24 marzo 2012, n. 27). Esso è stato altresì modificato dalla legge n. 22 del 2012 (legge di stabilità per il 2013);

◆ il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, si componeva di 424 commi già nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, divenuti poi 550 a seguito dell'esame parlamentare. Nei 6 mesi intercorrenti tra la data di emanazione e la data del 31 dicembre 2012, è stato in più punti modificato da 6 provvedimenti e risulta anch'esso profondamente intrecciato con la legge di stabilità per il 2013 (legge n. 22 del 2012), che ne ha modificato ben 50 dei 550 commi da esso recati.

Tale fenomeno appare intensificarsi con il perdurare della crisi economico-finanziaria che spinge il legislatore ad intervenire ripetutamente e con cadenze ravvicinate sulle stesse materie, introducendo discipline in parte innovative e in parte meramente ricognitive, talvolta addirittura riproduttive di quelle vigenti, di cui rappresentano dunque spesso una parziale duplicazione. Le nuove discipline tendono a sovrapporsi alle precedenti in assenza di adeguate clausole di coordinamento, con la conseguenza che la normativa, oltre che instabile, risulta anche di difficile discernimento.

A titolo meramente esemplificativo, appare interessante raffrontare le disposizioni contenute all'articolo 3, commi da 1 a 3, del decreto legge n. 138 del 2011, con quelle recate dall'articolo 1 del decreto legge n. 1 del 2012, e con quelle contenute all'articolo 12 del decreto legge n. 5 del 2012, tutte in materia di liberalizzazioni e munite tutte di un elevato tasso di politicità (si tratta di norme bandiera in tema di liberalizzazioni, adottate, le prime, dal governo Berlusconi e, le seconde e le terze, dal governo Monti).

Ebbene, tutte le disposizioni in titolo sono preordinate alla liberalizzazione delle attività economiche (quelle contenute nel decreto legge n. 5 del 2012 sono limitate alle sole attività delle imprese) e tutte prevedono che tale obiettivo debba essere conseguito mediante l'abrogazione e la delegificazione dell'ordinamento vigente. Differiscono, ma solo in parte, i principi cui tale attività deve essere improntata. In tutti e tre i casi viene inoltre fissato al 31 dicembre 2012 il termine entro il quale il Governo è tenuto:

a) ad adottare i regolamenti di delegificazione con i quali individuare le disposizioni da abrogare e a definire la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento della normativa al principio secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge in determinati casi" (articolo 3, commi da 1 a 3, del decreto legge 138 del 2012);

b) ad adottare i regolamenti volti ad individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione e l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione (articolo 1 del decreto legge n. 1 del 2012), risultando invece abrogate alla stessa data tutte le disposizioni che prevedono "limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso

dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; nonché le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite”;

c) ad adottare, a mente dell'articolo 12 del decreto legge n. 5 del 2012, regolamenti di delegificazione volti a semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa “nel rispetto del principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, che ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica”.

Il caso di cui si dà conto nel box che precede appare esemplificativo dei fenomeni cui si è fatto riferimento in quanto: il medesimo settore disciplinare ha formato oggetto di tre interventi nell'arco di 7 mesi; la disciplina contenuta nei due decreti legge successivamente emanati appare sovrapporsi e in buona parte ribadire quella contenuta nel decreto legge n. 138; tale ultima disciplina non è stata però né coordinata con i successivi interventi, né abrogata; in tutti e tre i casi si è trattato di una normativa non immediatamente applicabile ma che richiedeva l'adozione di provvedimenti attuativi (si trattava in tutti i casi di regolamenti di delegificazione da adottare entro la data del 31 dicembre 2012); in nessun caso si è infine provveduto all'attuazione della normativa in questione.

Si è visto come il fenomeno dell'instabilità normativa si sia accentuato con l'insorgere e l'aggravarsi della crisi economica: la più spiccata volatilità si riscontra di conseguenza proprio in relazione alle misure adottate al fine di fronteggiarla e, quindi, con riferimento alle misure di razionalizzazione della spesa e a quelle volte a rilanciare la produttività e la competitività del Paese. I

suddetti interventi normativi di emergenza sono connotati da una pressante urgenza, che ne impedisce la necessaria messa a punto e ne comporta l'estrema volatilità. In tali circostanze, l'instabilità normativa sembra, dunque, riconnettersi alla necessità di rispondere a condizioni esterne oggettivamente in continua evoluzione. In materia economico-finanziaria, in particolare, la continua esigenza di introdurre aggiustamenti ha fatto sì che si sia passati da una "finanziaria omnibus" ad una "finanziaria liquida" (oggi "legge di stabilità"). Inoltre, sempre più sedimentata risulta la stratificazione tra legge di stabilità e le innumerevoli manovre adottate per fronteggiare la crisi. Esemplificativi, a tale riguardo, sono i dati riportati nel box di pag. 39 e seguenti, dai quali si ricava, ad esempio, che:

◆ la legge di stabilità per 2012 (legge n. 183 del 2011) ha novellato tutti e tre i decreti recanti manovre di finanza pubblica che l'anno precedente (decreti legge n. 70, n. 98 e n. 138 del 2011) ed è stata a sua volta modificata da tutti i decreti in materia finanziaria successivamente adottati;

◆ la legge di stabilità per 2013 (legge n. 228 del 2012) è intervenuta a sua volta sulla complessa stratificazione normativa formatasi a partire dal decreto legge n. 70 del 2011 sino al decreto legge n. 179 del 2012, modificando, ad esempio, ben 50 dei 550 commi del decreto legge n. 95 del 2012 in materia di revisione della spesa pubblica.

L'emergenza di provvedere al fine di far fronte alla crisi economico-finanziaria, pur rappresentando una delle principali cause dell'instabilità del nostro sistema normativo, non ne è, tuttavia, l'unica ragione. Alcuni profili collegati all'instabilità normativa sono, infatti, dovuti al modo stesso di essere della società e dell'economia contemporanee, caratterizzate da un'accentuata fluidità degli equilibri sociali e politici, dalla costante innovazione tecnologica, dalla crescente interdipendenza dei mercati. Si tratta di fattori che interessano tutti i Paesi avanzati e che sarebbe impossibile rimuovere alla radice in nome di un illusorio ritorno ad un modello di legislazione semplice e stabile

nel lungo periodo. Tuttavia, analizzando i fattori di instabilità che sembrano endogeni allo stesso sistema di produzione delle norme nel nostro Paese, sembra possibile individuare degli strumenti attraverso i quali governare e, sino ad un certo punto, limitare il fenomeno della instabilità legislativa. Tale esame forma oggetto del Capitolo III; in questa sede ci si limita, invece, a dar conto degli effetti della crisi economica sulla produzione normativa del nostro Paese e dei risvolti che ne conseguono in termini di stabilità e attuazione.

Stratificazione e attuazione: la legislazione a cannocchiale e la scarsa attuazione degli adempimenti normativi e amministrativi previsti.

La situazione di crisi economica sembrerebbe agire non soltanto sull'instabilità delle norme ma anche sulla loro configurazione e sul loro tasso di attuazione, non sempre elevato.

Nell'ultimo anno, come si è detto, è invalsa la tendenza ad anteporre alle norme preamboli esplicativi talora molto ampi, che ne definiscono le finalità e le contestualizzano. A tali disposizioni – di valenza programmatica e dichiarativa – corrisponde, in genere, la previsione di numerosi adempimenti. Tale tecnica di rimando ad ulteriori atti deriva probabilmente anche dalla rapidità con cui vengono concepite ed approvate le norme: tale rapidità non consente di mettere a fuoco le singole questioni, di disciplinarle in maniera esaustiva, ma consente solo di porre le basi per l'adozione di successivi provvedimenti, spesso di difficile classificazione nel sistema delle fonti.

A ciò consegue il sempre più diffuso e frequente rinvio ad altri atti – legislazione delegata, regolamenti, atti non normativi, atti amministrativi generali o ancora di matrice innominata o atipica – di quote crescenti di decisioni ad alto contenuto politico.

Questa peculiare ramificazione del processo decisionale è in parte dovuta all'eccessiva complessità del disegno istituzionale e al numero dei soggetti titolari di competenze e funzioni in materia di regolazione economica e delle attività produttive; in altra parte, all'incapacità dei partiti di maggioranza e del Governo di raggiungere un'intesa definitiva sui temi trattati o, quantomeno, traducibile in norme direttamente applicabili, con il conseguente rinvio ad altre sedi decisionali.

La prassi è quanto mai varia: talvolta, i rinvii si riducono a meri atti di indirizzo della legislazione futura, quando non a semplici

auspici di riforme o di prossimi interventi correttivi²⁷, che ingenerano un senso di precarietà e continua *liquidità* del tessuto normativo.

Analizzando i dati riportati nel Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, concernenti la tipologia degli adempimenti previsti dai principali decreti-legge emanati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria tra il 2009 ed il 2011 e il relativo stato di attuazione, si può ricavare:

◆ l'ampio ricorso a fonti atipiche del diritto cui vengono affidati compiti che dovrebbero invece competere alle fonti secondarie del diritto o, in alcuni casi, alla stessa fonte primaria, tenuto conto delle riserve di legge vigenti nelle materie in questione. Nell'ambito di tali atti atipici, una menzione particolare meritano: l'uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di ricondurre molte politiche settoriali alla diretta supervisione del Capo del Governo; il ricorso a decreti dei quali viene esplicitata la "natura non regolamentare", al fine di sottrarne l'emanazione alla complessa procedura di adozione degli atti regolamentari e di superare il limite imposto dall'articolo 117, sesto comma della Costituzione, che limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie di sua competenza legislativa esclusiva; infine, l'assegnazione di compiti attuativi a decreti direttoriali, la cui adozione determina un significativo spostamento della responsabilità della emanazione dal soggetto politico (Governo e Parlamento) ai vertici amministrativi²⁸.

²⁷ Ad es., l'art. 21, co. 2, del d.l. n. 95 del 2012, c.d. *spending review*, rinvia alla legge di stabilità l'indicazione di misure rivolte ad evitare l'aumento dell'IVA dal 1° luglio 2013; o l'art. 3, d.l. n. 138 del 2011 che prevede la revisione degli ordinamenti delle professioni regolamentate con successivi atti legislativi da adottarsi, secondo criteri predefiniti, nei successivi dodici mesi.

²⁸ Il caso più eclatante è forse rappresentato – esorbitando un poco dall'ambito temporale del presente Rapporto – dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, di riordino della protezione civile, che sposta il potere di ordinanza "in deroga ad ogni disposizione vigente" dal Presidente del Consiglio dei ministri o autorità politica delegata al Capo del Dipartimento della protezione civile. L'adozione di decreti direttoriali e, segnatamente, di provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate

◆ lo scarso tasso di attuazione degli adempimenti contemplati. In particolare, alle autorizzazioni alla delegificazione, presenti in quasi tutti i decreti legge in materia economico-finanziaria, non segue pressoché mai l'adozione di regolamenti di delegificazione;

◆ la frequente proroga dei termini (ordinatori) originariamente previsti per l'adozione dei provvedimenti attuativi.

Di là dalle patologie più evidenti, questa spiccata proceduralizzazione implica il forte coinvolgimento in fase attuativa di una pluralità di amministrazioni (ministeri, agenzie, autorità d'ambito, autorità indipendenti, gestioni commissariali, enti territoriali, ecc.); questi soggetti, tuttavia, non appaiono sempre in grado di farsi carico della mole di adempimenti loro deferiti; molto spesso, inoltre, la paralisi di un solo attore istituzionale si ripercuote a catena sull'esercizio delle competenze degli altri: ne conseguono incoerenze, ritardi nell'implementazione delle politiche ed il necessario ricorso a continue disposizioni di proroga.

La giurisprudenza del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati in relazione ai fenomeni della stratificazione e dell'instabilità normativa.

Nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione, l'instabilità normativa è considerata causa della caducità della certezza del diritto, della quale vengono evidenziati gli evidenti riflessi che si producono sui destinatari delle norme, sia che essi debbano attuarle, sia che essi siano semplicemente tenuti a rispettarle.

cui sono assegnati compiti propri delle fonti secondarie del diritto è largamente prevista dal decreto legge n. 201 del 2011, nonché dal decreto legge n. 5 del 2012.

Spesso diviene arduo, per gli operatori, anche il reperimento in Gazzetta ufficiale di questo profluvio di provvedimenti attuativi, anche per la presenza di atti secondari "non numerati" che incidono su provvedimenti legislativi primari. È il caso dei d.P.C.m. di proroga termini previsti dal d.l. n. 225 del 2010, che investono il delicatissimo profilo dell'entrata in vigore di oneri amministrativi e di obblighi di adeguamento a carico di imprese e privati.

Pur non essendo fattispecie disciplinate da fonti normative, la stratificazione e l'incertezza normativa hanno da sempre suscitato l'interesse del Comitato, soprattutto quando esse si traducano in modifiche non testuali all'ordinamento previgente. Analogamente, particolare attenzione il Comitato presta per quei casi di successione di numerosi atti in un ristretto arco temporale, ovvero per i casi di intreccio tra decreti-legge in corso di conversione ovvero per i casi di adozione di decreti legge correttivi di decreti-legge appena convertiti, esplicitanti la funzione di neutralizzare talune disposizioni di questi ultimi prima ancora della loro entrata in vigore²⁹.

²⁹ In relazione a tali fattispecie, ad esempio, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, il Comitato rileva nelle premesse che «tale evenienza, come già rilevato dal Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo ai decreti-legge n. 78 del 2009 e n. 207 del 2008) configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo». Nelle premesse dei pareri sui decreti-legge nn. 1 (liberalizzazioni) e 5 (semplificazioni) del 2012, il Comitato annota che «il provvedimento interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa; in alcuni casi, peraltro, risulta assente un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti nella materia, cui consegue un'evidente difficoltà nella "ricostruzione" del quadro normativo di riferimento», formulando conseguentemente – in entrambi i pareri – una condizione volta ad effettuare «un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole "ricostruzione" del quadro normativo di riferimento».

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

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

◆ nel parere sul decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89 (proroga dei termini in materia sanitaria) il problema della stratificazione normativa, nel caso di specie legato al

Con particolare riguardo al caso estremo di instabilità normativa, rappresentato dall'intreccio tra più decreti-legge in corso di conversione, il Comitato, per giurisprudenza costante, osserva come a tale fattispecie consegua «una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile»³⁰.

rincorrersi di proroghe in tempi ravvicinati, costituisce oggetto della seguente raccomandazione:

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

³⁰Tale considerazione è stata recentemente ribadita dal Comitato nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 1 del 2012 (A. C. 5025, liberalizzazioni), n. 2 del 2012 (A. C. 4999, ambiente) e n. 5 del 2012 (A. C. 4940, semplificazioni), i quali risultavano a vario titolo sovrapposti l'uno all'altro, nonché nei pareri sul decreto-legge n. 83 del 2012 (A. C. 5312, crescita del Paese), il cui articolo 10 faceva sistema con il decreto-legge n. 74 del 2012 (terremoto in Emilia) e sul decreto legge n. 79 del 2012 (A. C. 5369, vigili del fuoco), che presentava taluni profili di intersezione con il decreto-legge n. 95 del 2012.

IV. LA STRATIFICAZIONE NORMATIVA IN QUATTRO SETTORI

Premessa

I fenomeni di instabilità normativa sono dovuti ad una molteplicità di fattori, spesso collegati a dinamiche specifiche della legislazione di settore. In questa sezione, si sono individuati quattro campi di intervento (la regolazione dei contratti pubblici, la normativa sui rifiuti, gli incentivi alle energie rinnovabili e la regolamentazione delle professioni) che esemplificano le diverse cause della stratificazione normativa. In particolare, per la regolazione dei contratti pubblici, si evidenzia una tendenza a definire una normativa nazionale spesso più restrittiva rispetto a quella di derivazione europea: tale normativa negli ultimi anni ha, peraltro, conosciuto numerosi interventi di deroga o modifica volti a semplificare ed accelerare le procedure amministrative. In questo campo, l'instabilità normativa sembra dovuta quindi molto spesso a misure che almeno in partenza si propongono di introdurre elementi più favorevoli allo sviluppo del settore.

Nel caso dei rifiuti, la frammentazione e l'instabilità della formazione sono da ascrivere principalmente alla mancanza di una strategia nazionale in grado di recepire in modo organico gli indirizzi europei (che, peraltro, non sono esenti da un accentuato settorialismo e, a volte, da veri e propri elementi di contraddittorietà). Si evidenzia, inoltre, per alcuni segmenti della normativa sui rifiuti (Sistri e RAEE) la mancanza di un'adeguata istruttoria preventiva sull'impatto della formazione e dei relativi adempimenti sulle imprese. Per i rifiuti urbani, emerge, invece, il frequente ricorso a procedure in deroga di carattere emergenziale che impediscono una stabilizzazione di un quadro unitario della relativa normativa.

Nel campo delle energie rinnovabili, emergono, invece, notevoli oscillazioni nella normativa in ambito nazionale con riferimento al

recepimento degli indirizzi europei: anche in questo caso appare evidente l'insufficiente istruttoria sugli effetti economici degli incentivi, che ha reso necessarie rilevanti correzioni di rotta con conseguenti effetti sui piani industriali delle imprese coinvolte. Nel settore delle professioni intellettuali, emerge infine una rilevante instabilità dei relativi indirizzi della normativa nazionale, dovuta, da un lato, alla difficoltà di giungere a soluzioni concordate con le categorie interessate (anche per le resistenze di carattere corporativo) e dall'altro, alla natura solo dichiaratoria di alcuni interventi di riforma "unilaterali", spesso privi di concreti effetti pratici.

1. La regolazione dei contratti pubblici

1.1 Il quadro europeo

Gli appalti pubblici svolgono un ruolo importante nei risultati economici globali dell'Unione europea (UE). Le autorità pubbliche europee spendono circa il 18 % del PIL in acquisti di forniture, lavori e servizi. L'UE ritiene, dunque, fondamentale assicurare un impiego ottimale di tali fondi, potenziale leva per realizzare un mercato unico che promuova una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

L'attuale generazione di direttive sugli appalti pubblici, ovvero le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, è il prodotto di un lungo processo avviato nel 1971 con l'adozione della direttiva 71/305/CEE. Garantendo procedure trasparenti e non discriminatorie, tali direttive hanno puntato principalmente ad assicurare agli operatori economici la concorrenza negli appalti pubblici, pur citando una serie di obiettivi concernenti l'integrazione di altre politiche in tale contesto, quali la tutela dell'ambiente e gli standard sociali oppure la lotta contro la corruzione.

Dal 2004 in poi, il quadro regolatorio europeo in materia di appalti pubblici si presenta sostanzialmente stabile.

Modifiche apportate al testo della Direttiva 2004/18/CE	
Regolamento (CE) n. 1874/2004 della Commissione del 28 ottobre 2004;	artt. 7, 8, 56, 63 e 67 (allineamento soglie)
Direttiva 2005/51/CE della Commissione del 7 settembre 2005;	all.to VIII (nuovo formato misure di esecuzione)
Direttiva 2005/75/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2005;	art. 78 (allineamento soglie)
Regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione del 19 dicembre 2005;	artt. 7, 8, 56, 63 e 67 (allineamento soglie)
Direttiva 2006/97/CE del Consiglio del 20 novembre 2006;	all.to III (a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania)
Regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione del 4 dicembre 2007;	artt. 7, 8, 63, 67 (allineamento soglie)
Regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione del 28 novembre 2007;	all.ti I e II (revisione del vocabolario comune appalti pubblici)
Decisione 2008/963/CE della Commissione del 9 dicembre 2008;	all.ti III e IV (agg. Elenchi autorità governative)
Direttiva 2009/81/CE del Parlamento e del Consiglio del 13 luglio 2009;	art. 10 (appalti difesa e sicurezza)
Regolamento (CE) n. 1177/2009 della Commissione del 30 novembre 2009;	artt. 7, 8, 67 (allineamento soglie)
Regolamento (UE) n. 1251/2011 della Commissione del 30 novembre 2011.	Artt. 7, 8, 63 e 67 (allineamento soglie)

Nel complesso, le direttive nn. 17 e 18 del 2004 hanno funzionato bene, con effetti positivi sulla competitività del mercato interno. Tuttavia, per sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro e contribuire così alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, la Commissione ha avviato all'inizio del 2011 un importante percorso di modernizzazione di tutta la normativa europea sugli appalti pubblici.

Del resto, la messa in opera di un quadro normativo rivisto e ammodernato in materia di appalti pubblici era stata già indicata dalla Commissione europea tra le dodici azioni chiave prioritarie da adottare entro la fine del 2012 (Comunicazione "L'atto per il mercato unico: dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia", COM (2011) 206 def.).

A tal fine, la Commissione europea ha presentato tre proposte legislative (COM (2011) 895, 896 e 897 def.) finalizzate a rivedere la disciplina sugli appalti pubblici nell'auspicio di rendere le commesse pubbliche più efficaci, a fronte dell'attuale contesto di restrizioni di bilancio e di ristrettezze economiche. In particolare, le proposte elaborate dalla Commissione si propongono di: rendere più semplice e flessibile la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici; facilitare l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese e di quelle in fase di avviamento; consentire che gli appalti pubblici possano essere utilizzati meglio anche a sostegno di altre politiche; permettere al mercato degli appalti di contribuire al conseguimento degli obiettivi comuni della strategia Europa 2020.

In tale programma di revisione normativa è prevista, inoltre, l'adozione di una specifica direttiva sulle concessioni che andrà così a completare il regime europeo degli appalti pubblici. Tale direttiva si applicherà, infatti, alle concessioni di servizi che erano rimaste le uniche a non essere oggetto di disposizioni di diritto derivato. La normativa proposta ha come finalità quella di istituire un quadro giuridico chiaro che assicuri la certezza del diritto.

Le proposte sono state predisposte dalla Commissione a seguito di una consultazione pubblica lanciata dal "Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti" (COM (2011) 15 def.), svoltasi tra il 27 gennaio ed il 18 aprile 2011 e caratterizzata da un alto livello di partecipazione (623 risposte).

Per tutte le proposte di direttiva il termine per il recepimento è fissato al 30 giugno 2014. Dalla medesima data, si propone l'abrogazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, attualmente in vigore, in materia di appalti pubblici.

1.2. L'instabilità del quadro normativo nazionale

Il dlgs n. 163 del 2006 (c.d. Codice degli appalti pubblici) – adottato sulla base della norma di delega contenuta nell'articolo 25

della legge comunitaria 2004 (legge n. 62 del 2005) – ha recepito le direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 2004. Esso ha uniformato e razionalizzato l'intera materia dei contratti pubblici, in particolare unificando discipline precedentemente distinte, superando la concezione meramente contabilistica, introducendo elementi di semplificazione delle procedure e nuovi istituti di derivazione comunitaria precedentemente sconosciuti alla disciplina italiana degli appalti pubblici. Il Codice è entrato in vigore il 1° luglio 2006.

Il richiamato articolo 25, al comma 3, ha delegato il Governo ad adottare entro due anni dalla data di entrata in vigore del Codice disposizioni correttive ed integrative del medesimo, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 1, commi 2, 3 e 4, della stessa legge comunitaria 2004.

Nel corso della XV legislatura sono stati adottati due provvedimenti correttivi: i dlgs nn. 6 e 113 del 2007. Nella legislatura in corso, è stato emanato il c.d. “terzo Correttivo”, il dlgs n. 152 del 2008.

Sulle materie disciplinate dal Codice sono, inoltre, intervenute numerose altre disposizioni contenute in provvedimenti diversi, peraltro non sempre attraverso la tecnica della novellazione.

Questa situazione di forte instabilità normativa determina conseguenze negative per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli stessi operatori economici, alimentando dubbi interpretativi ed incertezze sulla disciplina applicabile alle procedure di gara in corso, qualora siano richiamati nei bandi disposizioni normative nel frattempo modificate o soppresse da novelle o dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

a) *Gli interventi sul Codice per decretazione d'urgenza.* Nell'ultimo biennio la materia dei lavori pubblici è stata interessata da numerose modifiche, contenute in vari decreti-legge.

Tra gli interventi più rilevanti, si segnala che il D.L. n. 70 del 2011 (c.d. “Decreto Sviluppo”), recante prime disposizioni urgenti

per l'economia in occasione del Semestre europeo, ha modificato la disciplina riguardante i requisiti di partecipazione alle gare, la finanza di progetto, le varianti, le riserve, le opere compensative, l'accordo bonario, le infrastrutture strategiche. Il decreto ha previsto, altresì, l'istituzione, presso le Prefetture, di elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, l'innalzamento dei limiti di importo per l'affidamento degli appalti di lavori mediante la procedura negoziata e la procedura semplificata ristretta, nonché la tipizzazione delle cause di esclusione dalle gare.

Il D.L. n. 201 del 2011 (c.d. "Salva Italia"), recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, ha modificato il Codice con riguardo alle infrastrutture strategiche e segnatamente la disciplina riguardante la programmazione, l'approvazione unica del progetto preliminare, l'adozione delle delibere CIPE. E' stata, altresì, incentivata la partecipazione delle PMI nella realizzazione delle opere pubbliche e modificata la disciplina delle convenzioni autostradali. Il decreto ha, inoltre, modificato l'art. 18 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), che aveva già introdotto la possibilità di prevedere agevolazioni fiscali in favore dei soggetti concessionari, al fine di realizzare nuove infrastrutture autostradali con il sistema del *project financing*.

Le ultime modifiche al Codice Appalti		
D.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. <i>Semestre Europeo</i>)	Artt. 16, 28, 29, 27, 38, 40, 42, 46, 48, 49, 56, 57, 62, 64, 74, 81, 87, 240, 253, 165, 122, 123, 125, 132, 133, 140, 153, 166, 167, 168, 169, 170, 176, 187, 189, 204, 206, 240- <i>bis</i> , 246- <i>bis</i> . Gli artt. 38, 40, 48, 49, 55, 62, 81, 122, 125, 133 sono stati ulteriormente modificati dalla legge di conversione 106/2011.	dal 14.05.2011 e 13.07.2011
D.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. <i>Salva Italia</i>)	<u>Artt. 2, 3, 33, 81, 91, 112-<i>bis</i>, 122, 140, 143, 161, 163, 169-<i>bis</i>, 206.</u> L'art. 175 del Codice è stato interamente sostituito, anche nella rubrica, dalla legge di conversione 241/2011.	dal 6.12.2011 e 28.12.2011
D.l. 24 gennaio 2012 n. 1 (c.d. <i>Crescitalia/liberalizzazioni</i>)	Artt. <u>3</u> , 58, 93, 97, 128, 144, 157, 159, 160- <i>ter</i> , <u>175</u> , 177, <u>253</u> . Gli artt. 128, 143, 157, 158 sono stati ulteriormente modificati dalla legge di conversione 27/2012	dal 24.01.2012 e 25.03.2012
D.l. 9 febbraio 2012 n. 5 (c.d. <i>Decreto Semplificazioni</i>)	Artt. 6- <i>bis</i> , 26, <u>27</u> , 38, <u>42</u> , 48, 189, 199- <i>bis</i> . L'art. 6- <i>bis</i> , introdotto dal decreto, è stato ulteriormente modificato dalla legge di conversione 35/2012.	dal 10.02.2012 e 7.04.2012
D.l. 2 marzo 2012 n. 16 (c.d. <i>Decreto fiscale</i>)	<u>Art. 38.</u>	dal 2.03.2012
D.l. 7 maggio 2012 n. 52 (c.d. I° <i>Spending Review</i>)	Artt. 7 e <u>11</u> , <u>ulteriormente</u> modificati dalla legge di conversione n. 94/2012.	dal 9.05.2012 e 7.07.2012
D.l. 22 giugno 2012 n. 83 (c.d. <i>Decreto Sviluppo</i>)	<u>Artt. 38 e 153.</u> Nel modificare l'art. 51, comma 1, del D.l. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 27/2012, ha conseguentemente disposto la modifica dell'art. 153.	dal 26.06.2012 e 12.08.2012
D.l. 6 luglio 2012 n. 95 (c.d. II° <i>Spending Review</i>)	<u>Artt. 2, 33, 37, 41, 75 e 133.</u> Gli artt. 2, comma 1- <i>bis</i> , 37, 75, 113 sono stati modificati dalla legge di conversione 135/2012.	dal 7.07.2012 e 15.08.2012
D.l. 18 ottobre 2012 n. 179 (c.d. <i>Decreto Sviluppo-bis</i>)	<u>Art. 11.</u> Gli artt. 30, 34, 37, 66, 113, 157, 163, 183, sono stati modificati dalla legge di conversione 221/2012, che ha introdotto anche l'art. 237- <i>bis</i> .	dal 20.10.2012 e 19.12.2012

Allo scopo di incentivare l'utilizzo di capitali privati, la disciplina delle concessioni è stata interessata da numerose modifiche dapprima nel citato decreto n. 201 e successivamente nel D.L. n. 1 del 2012 (c.d. "decreto liberalizzazioni"). Tale ultimo decreto si caratterizza per la previsione di rilevanti misure volte, tra le altre, a facilitare il ricorso ai cosiddetti *project bond*, introdurre il contratto di disponibilità, prevedere il *project financing* per la realizzazione delle infrastrutture carcerarie.

Il D.L. n. 5 del 2012 (c.d. "decreto semplificazioni"), recante misure in materia di semplificazione e sviluppo, disciplina, poi, l'istituzione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, operativa dal 1° gennaio 2013.

Il D.L. n. 52 del 2012 (c.d. "decreto I° *spendig review*") interviene sull'ambito delle competenze spettanti all'Osservatorio dei contratti pubblici, modificando tuttavia in via non testuale l'art. 7 del Codice, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare.

Il D.L. n. 83 del 2012 (c.d. "decreto sviluppo") integra in via non testuale la disciplina contenuta all'articolo 157 del Codice degli appalti, in materia di emissioni di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle imprese di progetto; inoltre, interviene in materia di definizione dei corrispettivi da porre a base di gara per gli affidamenti di contratti di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e sulla materia dei giudizi arbitrali nell'ambito di contenziosi aventi ad oggetto procedure di appalto, senza tuttavia inserire tali disposizioni in un idoneo contesto normativo, che dovrebbe invece essere costituito dal Codice. Da ultimo, novella l'articolo 51, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012, il quale a sua volta modifica, con decorrenza 10 gennaio 2015, la percentuale minima per l'affidamento di lavori a terzi nelle concessioni, stabilita dall'articolo 253, comma 25, del Codice succitato.

Il D.L. n. 95 del 2012 interviene in materia di affidamenti diretti di contratti di servizi e forniture e di clausole arbitrarie apposte

nei contratti pubblici, senza, tuttavia, inserire le discipline in questione in un adeguato contesto normativo, rappresentato dal Codice.

Da ultimo, la legge n. 221 del 2012, di conversione del D.L. n. 179 del 2012 (c.d. “decreto sviluppo-*bis*”), apporta altre otto correzioni alle norme sugli appalti pubblici), più una serie di interventi sulle infrastrutture, con la conferma del credito di imposta confinato ai *project financing* di importo superiore a 500 milioni, l'introduzione dell'anagrafe delle stazioni appaltanti, l'istituzione di un fondo unico per l'edilizia scolastica, il trasferimento a imprese e professionisti del costo di pubblicazione dei bandi di gara e degli avvisi di aggiudicazione sui quotidiani.

Si segnala, inoltre, che per tutti questi provvedimenti, le relazioni ATN e AIR non sono state predisposte in considerazione dell'urgenza.

b) Le modifiche al Regolamento. Il Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice (DPR 5 ottobre 2010, n. 207) ha avuto, come è noto, un *iter* molto travagliato. Nella XV legislatura era stato approvato in via preliminare dal Governo e trasmesso agli organi consultivi. Lo schema era stato adeguato solo parzialmente ai pareri e non aveva conseguito la registrazione della Corte dei conti. Il testo è stato, pertanto, rielaborato, in adeguamento ai pareri e alle sopravvenienze legislative, e sottoposto nuovamente nel mese di dicembre 2009 a delibera preliminare del Consiglio dei ministri; ha conseguito poi i pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e dell'Autorità di vigilanza ed è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 18 giugno 2010.

A soli due anni dalla sua pubblicazione, il Regolamento è stato più volte oggetto di modifica, sia in via testuale che non, ad opera di norme di rango primario (v. tab.).

I Decreti legge che hanno modificato, abrogato, sostituito articoli del Regolamento		
D.l. 13 maggio 2011 n. 70 (c.d. <i>Semestre Europeo</i>)	Artt. 2, 16, 47, 48, 66, 77, 92, 267, <u>357</u> e 358.	dal 14.05.2011
D.l. 24 gennaio 2012 n. 1 (c.d. <i>Crescitalia/ liberalizzazioni</i>)	Art. 15.	dal 24.01.2012
D.l. 9 febbraio 2012 n. 5 (c.d. <i>Decreto Semplificazioni</i>)	Art. 73 e 84.	dal 10.02.2012.
D.l. 7 maggio 2012 n. 52 (c.d. <i>1° Spending Review</i>)	Artt. 120 e 283.	dal 9.05.2012
D.l. 6 giugno 2012 n. 73 (<i>qualificazione imprese</i>)	Art. <u>357</u> .	dal 7.06.2012
D.l. 18 ottobre 2012 n. 179 (c.d. <i>Decreto Sviluppo-bis</i>)	Art. <u>357</u> , modificato dalla legge di conversione 221/2012.	dal 20.10.2012 e 19.12.2012

Tale modalità di produzione legislativa è stata censurata dal Comitato per la legislazione, il quale, in ossequio al sistema delle fonti del diritto, ha sempre raccomandato al legislatore di non incidere su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato mediante atti di rango primario, al fine di scongiurare l'effetto per cui atti non aventi forza di legge presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (cfr. parere al d.l. n. 73 del 2012).

c) Le ragioni alla base dei continui interventi legislativi. Le novelle intervenute negli ultimi anni alla normativa dei contratti pubblici sembrano trovare il “filo rosso” nella necessità di modificare una disciplina statale restrittiva, che impone regole e vincoli non previsti nel diritto comunitario, costituendo un possibile freno all'apertura dei mercati.

Indicative in tal senso:

- le modificazioni introdotte dal terzo decreto correttivo (d.lgs. n. 152 del 2008), che hanno recepito gran parte delle osservazioni contenute nella decisione della Commissione europea del 31 gennaio 2008 di avvio della procedura di infrazione Ue nei confronti del Governo italiano sul Codice dei contratti;

- le novelle al Codice apportate con l'art. 3 della legge n. 166 del 2009 (di conversione del d.l. n. 135 del 2009), riguardanti la

disciplina della partecipazione alla medesima procedura di gara di imprese in situazioni di controllo, in conseguenza della sentenza del 19 maggio 2009 della Corte di giustizia (C-538/07).

1.3 L'incertezza giuridica: le sentenze della Corte costituzionale

L'emanazione del Codice dei contratti pubblici non è riuscita ad evitare il prodursi di una forte conflittualità tra lo Stato e le regioni sulla questione del riparto delle competenze normative.

Molte regioni hanno, infatti, legiferato, in attuazione delle direttive europee, in alcuni casi redigendo un vero e proprio “codice appalti” regionale ed a volte discostandosi anche di molto dalla normativa nazionale.

Confermando l'orientamento espresso nella prima pronuncia del 2007 (sent. n. 401), con diverse sentenze la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni emanate anche da regioni a statuto speciale e province autonome, in quanto contrastanti con la disciplina unitaria stabilita a livello nazionale.

Corte costituzionale, sentenza 22 novembre 2007, n. 401

Per gli appalti pubblici, la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire il rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. In quanto volte a garantire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili alla tutela della concorrenza, *ex* art. 117, secondo comma lett. e) Cost., di esclusiva competenza del legislatore statale.

Il collaudo costituisce un istituto tipico del contratto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile (art. 1665 e ss.), il quale rientra, quindi, nell'ambito materiale dell'ordinamento civile e, rispetto allo stesso, è ravvisabile un'ulteriore funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato.

Pertanto, il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici), è nel suo complesso conforme a Costituzione, eccetto alcune disposizioni (5, c. 2, limitatamente alle parole «province autonome»; art. 84, c. 2, 3, 8 e 9, nel testo modificato dal d.lgs. n. 113 del 2007, nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole; art. 98, c. 2), che ledono prerogative regionali o provinciali.

1.4. L'intervento "interpretativo" dell'AVCP in ausilio al mercato

L'instabilità normativa nel settore dei contratti pubblici ha visto accentuarsi la funzione di "regolazione interpretativa" svolta dall'Autorità di vigilanza (AVCP), divenuta di fatto l'interlocutore privilegiato di operatori economici e stazioni appaltanti.

In tale ottica, l'Autorità fornisce indicazioni alle amministrazioni aggiudicatrici in merito all'interpretazione delle norme e dei principi sugli appalti pubblici, nonché in ordine all'applicazione della medesima normativa, esercitando in casi specifici un ruolo di consulenza con la formulazione di pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara (c.d. pareri di precontenzioso), o anche mediante pareri rilasciati su richiesta degli operatori del settore.

L'attività "interpretativa" è, poi, svolta dall'AVCP anche attraverso l'adozione di linee guida e determinazioni a valenza generale concernenti questioni inerenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici ovvero questioni e problemi sistemici ricorrenti. Si tratta di atti che, pur privi di portata vincolante, registrano un elevato tasso di adesione spontanea da parte degli operatori del settore, costituendo di fatto disposizioni di *soft law*, in ragione dell'autorevolezza del soggetto da cui promanano.

Tra questi si ricorda l'apporto dell'Autorità in tema d'interpretazione delle disposizioni, oggetto di ripetuti interventi da parte del legislatore, in merito ai requisiti generali per la

partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ed all'avvalimento.

Determinazione n. 1 del 16 maggio 2012. L'Autorità, con la determinazione n. 1/2010, "Requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi", ha fornito indicazioni interpretative in merito ai requisiti generali per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, rubricato "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito in legge con modifiche dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, che ha apportato numerose modifiche all'art. 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (di seguito Codice), l'Autorità, ha pubblicato il documento "Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro" ed esperito una consultazione degli operatori del settore e delle istituzioni competenti.

Successivamente alla consultazione, sono sopravvenuti ulteriori interventi normativi ed in particolare, l'art. 20 comma 1, lett. d, del decreto-legge n. 5 del 9 febbraio 2012, "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, che, come proposto dall'Autorità nella segnalazione n. 1 del 2012, ha modificato l'art. 38, comma 1-ter del Codice, attribuendo all'Autorità il potere di graduare l'irrogazione della sanzione interdittiva ivi prevista. Infine, l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha novellato il comma 2 dell'art. 38 del Codice, in riferimento al comma 1, lett. g), specificando che costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle relative all'obbligo di pagamento di debiti per imposte e tasse certi, scaduti ed esigibili.

Alla luce delle rilevanti modifiche normative introdotte, l'Autorità ritiene opportuno intervenire nuovamente sulla materia, offrendo indicazioni integrative rispetto alla determinazione n. 1 del 2010.

Determinazione n. 2 del 1 agosto 2012. L'avvalimento è disciplinato dagli articoli 49 e 50 del Codice (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163). Questa previsione, tuttavia, sarà applicabile, ex articolo 357, comma 24, del

d.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010, Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice, a decorrere dal trecentosessantaseiesimo giorno dalla data di entrata in vigore del Regolamento stesso, secondo le modifiche apportate dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 “Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia”, convertito in legge dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. Il suddetto termine è stato prorogato di 180 giorni dall’art. 1, comma 1, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 73, convertito dalla legge 23 luglio 2012 n. 119.

A seguito delle modifiche normative intervenute sull’articolo 49 e della copiosa giurisprudenza ormai formatasi sull’argomento nonché degli interventi in sede di precontenzioso e di vigilanza da parte dell’Autorità, si è ritenuto opportuno avviare una procedura per l’emanazione di un atto a carattere generale; a tal fine, è stata esperita una consultazione *on line* avente ad oggetto l’avvalimento in sede di gara. A seguito di quanto emerso nell’ambito della menzionata consultazione, l’Autorità ritiene opportuno intervenire sulla materia offrendo alcune indicazioni interpretative di carattere generale.

Sono state, altresì, inoltrate dall’Autorità segnalazioni al Governo e al Parlamento relativamente a carenze della normativa o a rischi di una distorta applicazione.

Nella segnalazione del 12 gennaio 2012, l’AVCP indica, ad esempio, al Governo alcune proposte di modifica della legislazione sui contratti pubblici al fine di ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti ed imprese, nonché a riqualificare gli attori del sistema affinché la spesa pubblica possa diventare veicolo di sviluppo, qualità ed innovazione. Il progetto proposto dall’Autorità è stato recepito dal Governo, che con il D.L. n. 5 del 2012, ha introdotto, nel corpo del Codice dei contratti, l’articolo 6-bis secondo cui, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice sarà acquisita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, istituita presso l’Autorità.

La segnalazione del 27 settembre 2012 ha oggetto, invece, la disamina di talune problematiche giuridiche ed applicative derivanti dalla partecipazione delle cd. reti di impresa alle

procedure di gara. In ordine a tale ultima questione, l'Autorità auspica l'intervento chiarificatore del legislatore al fine di assicurare il superamento di possibili incertezze giuridiche.

2. La regolazione dei rifiuti

2.1. Il quadro comunitario

La strategia dell'Unione europea per fronteggiare la crescente produzione di rifiuti si fonda su un intreccio tra piani di azione ambientale³¹ e atti normativi a valenza generale e settoriale. Il fondamento della legislazione in materia è costituito dalla direttiva 2008/87/CE, che ha codificato il passaggio dal paradigma dell'eliminazione a quello della valorizzazione del rifiuto. Da tale approccio è derivato il c.d. principio di gerarchia, che stabilisce un ordine di priorità delle attività di gestione dei rifiuti: prevenzione, riutilizzo, riciclo, recupero (v. termovalorizzazione), smaltimento in discarica.

La disciplina comunitaria in materia si articola, in primo luogo, in atti normativi di portata generale:

- la direttiva quadro sui rifiuti (98/2008/CE), che ha modificato e accorpato tre precedenti direttive: la 2006/12/EC in materia di rifiuti, la 91/689 CEE in materia di rifiuti pericolosi, la 75/439/CEE in materia di oli usati;
- le direttive in materia di incenerimento (2000/76/CE) e smaltimento in discarica dei rifiuti (1999/31/CE);
- il regolamento in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti 1013/2006/CE.

Si riscontra, inoltre, una complessa serie di atti normativi concernenti specifiche tipologie di rifiuti, eventualmente connesse allo svolgimento di attività produttive:

³¹ Si v., tra gli altri, il Sesto programma comunitario in materia di ambiente, istituito con decisione n. 1600/2002/CE del 22 luglio 2002.

- uso di fanghi di depurazione in attività agricole (86/278/CEE);
- rifiuti delle industrie estrattive (2006/21/EC);
- rifiuti delle industrie del diossido di titanio (78/176/CEE; 82/883/CEE; 92/112/CEE); le tre direttive, insieme ad altre quattro, sono state rifuse nella 2010/75/CE, relativa alle emissioni industriali.
- pile e accumulatori (91/157/CEE);
- imballaggi (94/62/CE);
- smaltimento dei PCB/PCT (96/59/CE);
- veicoli fuori uso (96/59/CE);
- uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (2002/95/CE)
- rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (2002/96/CE)³².

Pur segmentato in una pluralità di atti a valenza generale e settoriale, può sostenersi che il *proprium* della strategia europea sia costituito dalla ricerca di un approccio sistemico, che interpreta la materia dei rifiuti come crocevia di una serie di politiche potenzialmente confliggenti. Si riscontra, in secondo luogo, la sostanziale stabilità della disciplina comunitaria. I due recenti interventi di ristrutturazione (le già citate direttive 2010/75/CE e 98/2008/CE) sono apparsi funzionali, da un lato, all'esigenza di fondere in un testo unico gruppi di norme riconducibili ad uno stesso ambito materiale, dall'altro all'alleggerimento degli oneri amministrativi per le autorizzazioni agli impianti di smaltimento, incenerimento e co-incenerimento, nonché degli obblighi di registrazione a carico degli operatori. La normativa comunitaria in

³² Il 23 maggio 2012, infine, la Commissione europea ha proposto l'adozione di un regolamento di ratifica della Convenzione di Hong Kong in materia di riciclo delle navi (ovvero di parti di esse).

materia non è, tuttavia, risultata esente da difetti anche gravi a causa dell'incertezza definitoria di alcune fattispecie e della produzione di norme fortemente settorializzate in relazione ai diversi tipi e fasi di vita del rifiuto. Si illustrano qui di seguito alcune di tali problematiche.

2.2. Gli oneri a carico degli operatori economici

Nel complesso, il quadro regolatorio ha avuto un impatto positivo sulla competitività del mercato interno. Tuttavia, l'implementazione del principio della responsabilità estesa del produttore, nonché il soddisfacimento di altri requisiti, hanno determinato costi amministrativi non marginali per il settore privato, che in alcuni casi sono assorbiti nel prezzo finale dei prodotti. Le analisi di impatto che corredano le proposte di modifica della normativa comunitaria in materia di rifiuti, assieme ad alcuni recenti studi della Commissione Europea, consentono di ricostruire cause ed entità degli oneri sopportati dagli operatori del settore nell'applicazione della disciplina in materia.

I costi economici ed amministrativi sono imputabili ad una pluralità di fattori, molti dei quali connessi ad aspetti di carattere tecnico-legislativo:

- Incertezze definitorie. Una maggiore armonizzazione dei termini e delle definizioni adottati nelle direttive settoriali e nella c.d. direttiva-madre è auspicabile al fine di determinare maggiori benefici in termini ambientali e minori costi di implementazione per gli Stati membri e i soggetti privati. Nelle direttive settoriali, ad esempio, diverse sono le declinazioni e le accezioni del principio della responsabilità estesa del produttore. Il problema di chi deve sopportare i costi, e in che proporzione, varia sensibilmente tra gli Stati membri, causando incertezze nelle imprese operanti nel settore.
- Difetti di coerenza tra direttive. Negli atti normativi comunitari in materia di rifiuti convivono, con equilibri differenti, due basi

giuridiche: da una parte, il corretto funzionamento del mercato interno (art. 95 TCE); dall'altra, la politica ambientale (art. 175 TCE). Ciononostante, vi sono alcuni principi informanti l'intero settore dei rifiuti (fra questi, il principio di gerarchia) che non trovano piena realizzazione. Nella direttiva sugli imballaggi, nata con prevalente finalità di concorrenza nel mercato, non vi sono riferimenti alla prevenzione, in contrasto con il principio di gerarchia fissato dalla direttiva-madre. Analogamente, i requisiti di *ecodesign* (longevità, riutilizzabilità, miniaturizzazione dei prodotti, ecc.) si rinvencono nella direttiva sui RAEE ma non nelle altre direttive settoriali.

- Variabilità dei parametri utilizzati per definire gli obiettivi. La mancanza di parametri uniformi per la definizione degli *standards* implica l'assunzione di diversi approcci, da parte degli operatori, nella raccolta e comunicazione dei dati, che si trasformano in oneri amministrativi aggiuntivi. Ad esempio, le direttive sulle batterie, i veicoli fuori uso ed i RAEE calcolano i *targets* di raccolta e riuso sulla base della quantità dei rifiuti raccolti; la direttiva sugli imballaggi, al contrario, aggancia il *target* al totale dei rifiuti di imballaggi prodotti. Tali difformità impediscono, al contempo, una comparazione efficace delle direttive in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati.
- Sovrapposizioni tra direttive settoriali (c.d. double regulation). Le sovrapposizioni di obblighi contenuti in direttive settoriali differenti hanno spesso indotto in errore gli operatori, generando costi aggiuntivi e provocato distorsioni nel mercato. Nel settore dei veicoli fuori uso, nonostante gli elevati tassi di raccolta e riciclo conseguiti, gli operatori hanno lamentato la sovrapposizione degli oneri derivanti dalle direttive sui RAEE e sulle batterie, con conseguenti difficoltà di applicazione della normativa e necessità di personale ad elevata competenza settoriale.
- Costi tecnici e oneri superflui. La direttiva sulla restrizione dell'uso

di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche ha determinato oneri significativi per le imprese. In larga parte, questi ultimi sono imputabili alla sperimentazione ed al collaudo dei prodotti sulla base delle nuove disposizioni. Si ritiene, tuttavia, che l'armonizzazione delle definizioni e la sorveglianza dei prodotti immessi nel mercato saranno in grado di accrescere la certezza giuridica e, contestualmente, di ridurre gli oneri amministrativi. Con riferimento ai RAEE, invece, nell'implementazione della direttiva sono emersi oneri superflui connessi all'ambito di applicazione e agli obblighi di registrazione e comunicazione dei dati posti in capo ai produttori.

2.3. Il principio “Think Small First” applicato al settore dei rifiuti

Malgrado le criticità della normativa, nell'ultimo quinquennio la Commissione europea si è concretamente impegnata per l'approvazione di una serie di proposte volte ad alleggerire il peso degli adempimenti a carico delle PMI operanti nel settore dei rifiuti. Tali proposte si inseriscono nella più ampia strategia europea per la crescita (*Europe 2020*), che pone particolare enfasi sull'esigenza di rilanciare la competitività delle realtà imprenditoriali minori, liberandole dal peso di una eccessiva, talora non necessaria, regolazione (principio “*Think Small First*”).

Con riferimento al settore dei rifiuti, numerose proposte emendative sono state codificate: dalle semplificazioni procedurali per la registrazione al sistema di ecogestione e audit (Emas) da parte delle società non registrate, alla non (ri)etichettatura delle batterie illegalmente immesse sul mercato e rimaste invendute; dall'esonero di contributi finanziari per i produttori che immettono sul mercato ridotte quantità di pile e accumulatori, all'esonero dagli obblighi di notifica, conferimento e pagamento per le navi che svolgono il servizio in modo regolare, con “*approdi frequenti e regolari*”.

Sono oggetto di valutazione, inoltre, ulteriori interventi di semplificazione: dalla sperimentazione di *database* elettronici nazionali per la registrazione dei c.d. rifiuti transfrontalieri, all'introduzione di un sistema informatico in grado di agevolare il rilascio di certificati di demolizione per i proprietari di veicoli fuori uso. Infine, la recente adozione di requisiti armonizzati per le procedure di registrazione e le notifiche in materia di RAEE consentirà nel breve periodo una diminuzione dei costi, soprattutto a beneficio delle PMI (v. *infra*).

2.4. Il quadro nazionale

Il legislatore italiano si è proposto di mutuare la visione d'insieme che ha ispirato la strategia comunitaria, prima attraverso la “codificazione” della materia dei rifiuti (d.lgs. n. 22 del 1997) e successivamente mediante la sua (solo parziale) trasfusione nel Codice ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006).

La disciplina vigente in materia è tuttavia ancora oggi dispersa in una pluralità di atti normativi primari e secondari, senza una logica complessiva di coordinamento. Se le disposizioni contenute nel Codice ambientale riprendono, in sostanza, i contenuti della direttiva-madre comunitaria, ad altri atti di legislazione primaria è stata demandata la disciplina degli inceneritori e delle discariche (d.lgs. n. 36 del 2003 e n. 133 del 2005), del finanziamento del ciclo di gestione dei rifiuti solidi urbani (v., da ultimo, i d.l. nn. 208 del 2008 e 201 del 2011), degli incentivi agli impianti di termovalorizzazione (d.l. 90 e 97 del 2008, 172 del 2008), e così via. Quanto al recepimento delle direttive settoriali, alcune sono state oggetto di specifici decreti legislativi, mentre altre (v. imballaggi) sono confluite nel Codice ambientale.

A questo impianto si aggiungono le numerose fonti dell'emergenza-rifiuti: in primo luogo, decreti-legge e ordinanze di protezione civile. In alcuni casi, la legislazione di emergenza è intervenuta per sanare i dissesti provocati dalle gestioni ordinarie, rendendo di fatto perpetui regimi normativi pensati come

transitori e derogando ai principi cardine in materia³³. Attraverso la decretazione d'urgenza (d.l. nn. 248 del 2007 e 90 del 2008), inoltre, è stata disposta l'estensione degli incentivi alle fonti energetiche rinnovabili anche agli impianti di termovalorizzazione siti nella Regione Campania, senza distinzione tra parte organica ed inorganica, in palese contrasto con la disciplina comunitaria.

Altrettanto eterogeneo appare il quadro delle fonti secondarie e dei successivi atti di pianificazione e programmazione. Già il Codice ambientale aveva previsto l'emanazione di numerosi decreti e regolamenti ministeriali nei più disparati ambiti della materia dei rifiuti (tariffe RSU, *governance*, semplificazioni, e così via). Non di rado, l'attuazione della normazione primaria è avvenuta secondo una logica di separazione tra i diversi ambiti, senza il necessario coordinamento tra le istituzioni coinvolte. Agli strumenti di attuazione della normativa primaria si aggiunge, poi, il groviglio degli atti di pianificazione e programmazione radicati in capo a tutti i livelli di governo (v. *infra*). L'inadempienza di uno dei livelli coinvolti basta a generare il corto circuito dell'intera pianificazione; ciò contribuisce in parte a spiegare le differenze sostanziali, da regione e regione, in termini di *performances* e raggiungimento degli obiettivi di gestione dei rifiuti.

2.5. I costi dell'instabilità normativa

Ai caratteri di *frammentarietà* e *disomogeneità* del quadro normativo, deve aggiungersi anche quello della *instabilità*. La causa di tali fenomeni può ascriversi, in generale, alla mancanza di una politica nazionale dei rifiuti capace di tradurre in modo ordinato e coerente strategie e disciplina comunitarie. Ponendosi, peraltro, la materia dei rifiuti all'intersezione fra una serie di *policies* alternative, l'assenza di una visione d'insieme ha favorito il fenomeno della

33 L'emergenza dei rifiuti in Campania si protrae dal 1994. Nella legislatura in corso, si sono succeduti sette interventi normativi di rango primario: si tratta dei decreti-legge nn. 90/2008, 172/2008, 195/2009 (cessazione dello stato di emergenza), 196/2010, 225/2010, 94/2011, 2/2012.

sovrapposizione tra interventi normativi concepiti in modo isolato gli uni dagli altri.

I due principali tentativi di sistemazione organica della materia (decreto Ronchi e Codice ambientale) non hanno dunque centrato gli obiettivi attesi. Oltre ai tre interventi strutturali di modifica del Codice ambientale (d.lgs. nn. 4 del 2008, 128 del 2010, 205 del 2010)³⁴, devono segnalarsi le continue revisioni normative che hanno interessato, fra gli altri, il finanziamento del ciclo di gestione dei rifiuti solidi urbani; la *governance*; il rapporto tra pubblico e privato; gli oneri informativi a carico degli operatori del settore; la stessa nozione di rifiuto.

a) *La nozione di rifiuto*. Come s'è già osservato, in ambito comunitario, una prima fonte di costi a carico degli operatori economici è costituita dalle incertezze definitorie. La stessa Commissione europea ha riconosciuto che un'interpretazione troppo ampia della nozione di rifiuto ingenera costi superflui per le imprese, mentre un'interpretazione troppo ristretta rischia, al contrario, di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Le incertezze circa la definizione esatta di concetti quali “rifiuto” e “sottoprodotto” hanno segnato anche l'evoluzione normativa (e giurisprudenziale) italiana.

b) *L'assetto istituzionale*. La forma di governo dei rifiuti delineata dal decreto Ronchi è basata sul concorso di tutti i livelli istituzionali (Stato, regioni, province, comuni) secondo i principi di *responsabilità condivisa, sussidiarietà e adeguatezza*. Nell'esperienza concreta, tuttavia, si è registrato un forte *deficit* di coordinamento, in particolare tra il livello statale e quello regionale, relativamente a questioni cruciali quali gli obiettivi di prevenzione, raccolta e trattamento, oppure l'individuazione degli impianti.

34 Ai quali si aggiungono, solamente nel biennio 2011-2012, il decreto legislativo n. 219 del 2010, nonché i decreti-legge nn. 1, 2, 5, 16 e 83 del 2012.

Nell'ottica di superare la frammentazione della gestione, il legislatore aveva poi introdotto un ulteriore livello di governo: gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Come previsto dal Codice ambientale, all'interno degli ATO apposite Autorità d'ambito (AATO) stabiliscono gli obiettivi mediante appositi Piani d'ambito e organizzano il servizio di gestione integrata dei rifiuti. Salvo diversamente stabilito dalle Regioni, i confini delle ATO coincidono col territorio delle province.

Ne è derivata, tuttavia, una significativa divaricazione dei modelli regionali. In alcune regioni, infatti, il piano regionale convive con i piani provinciali, eventualmente integrati da Piani di ambito; in altre regioni, invece, tale funzione è demandata esclusivamente agli enti locali o ai consorzi. La mancanza di programmazione e di coordinamento a monte di questa complessa catena di atti di pianificazione è talvolta causa della paralisi decisionale e dell'insorgenza di situazioni emergenziali (v., da ultimo, il caso della discarica romana di Malagrotta).

Nella legislatura in corso, peraltro, il quadro della *governance* è stato reso più incerto ed instabile a partire dal d.l. n. 2 del 2010, che ha disposto, per esigenze di riduzione della spesa, la soppressione, entro un anno, delle Autorità d'ambito. Il termine è stato poi prorogato al 31 marzo del 2011 dal d.l. n. 225 del 2010, ed ancora al 31 dicembre 2011 dal d.P.C.m. del 25 marzo 2011. Le competenze delle AATO sono state trasferite alle rispettive province, ma poco più tardi il d.l. n. 96 del 2012 (c.d. *spending review*) ha ridotto il numero di queste ultime.

Entro il 30 giugno 2012, infine, le regioni avrebbero dovuto individuare i soggetti subentranti alle Autorità d'ambito. Non è stato considerato che l'eventuale inadempienza delle regioni rischia di creare un vuoto normativo, con conseguenze nefaste sia sulla gestione delle funzioni, sia sui rapporti giuridici derivanti dai contratti di servizio stipulati con le AATO.

c) *Le esigenze informative: la vicenda del SISTRI*. Il regime degli oneri informativi sulla produzione dei rifiuti speciali incide particolarmente sui costi sostenuti dalle imprese e dagli operatori

del settore. In questo ambito, il legislatore è intervenuto a più riprese con finalità di semplificazione della materia. Allo stato attuale, tuttavia, gli obiettivi prefissati non sono stati raggiunti.

Fino al 2009, il principale onere informativo sulla quantità e qualità dei rifiuti prodotti, recuperati, smaltiti o intermediati, era costituito dal modello unico di dichiarazione (o MUD), introdotto dalla l. 25 gennaio 1994, n. 70, in sostituzione di una serie di obblighi precedentemente gravanti sugli operatori del settore. Successivamente, il decreto Ronchi ha prescritto ai soggetti obbligati alla trasmissione del Mud anche l'obbligo di annotare, in un registro di carico e scarico, le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, ai fini della comunicazione annuale al Catasto dei rifiuti.

A seguito di un progressivo ampliamento della platea dei soggetti obbligati alla trasmissione del MUD³⁵, il regime degli oneri informativi è stato ridisegnato dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha inserito nel testo del Codice dell'ambiente il "Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti" (SISTRI, art. 188-*bis* e 188-*ter*), già istituito con d.m. 17 dicembre del 2009.

Il nuovo sistema di controllo, pensato in sostituzione degli adempimenti documentali sopra citati (MUD, formulari, registri di carico e scarico), avrebbe dovuto rispondere alla duplice esigenza di garantire, da un lato, il controllo e la trasparenza dei movimenti dei rifiuti speciali quale misura di contrasto alla criminalità organizzata, dall'altro la semplificazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese.

35 Nel corso degli anni l'obbligo è stato esteso a determinate categorie produttive: coloro che effettuano attività di raccolta, trasporto e trattamento di veicoli fuori uso (d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209); gestori di impianti di trattamento e recupero di RAEE (d.lgs. 25 luglio 2005, n. 151); produttori e utilizzatori dei rifiuti di imballaggio (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nonché le imprese e agli enti produttori iniziali di alcune tipologie di rifiuti non pericolosi (d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4).

La sua entrata a regime, tuttavia, è stata oggetto di sette interventi di proroga in meno di due anni³⁶. Vi sono state, in particolare, le resistenze dei destinatari della disciplina, in particolare le PMI, che hanno richiesto periodi più lunghi per l'adeguamento ad una normativa incoerente con le esigenze e le risorse delle piccole realtà produttive. Anche alla luce di tali contrasti possono essere interpretati i continui differimenti e aggiustamenti della normativa originaria (esenzioni per determinate categorie produttive, riduzione dei contributi per micro-imprese, imprenditori agricoli e piccoli comuni, ecc.).

Contemporaneamente, il d.lgs. 205 del 2010 aveva previsto il c.d. regime del doppio binario, tale per cui *la gestione dei rifiuti poteva avvenire o nel rispetto degli obblighi derivanti dal Sistri, oppure di quelli relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico, a seconda della qualità e della dimensione delle imprese interessate*. Nelle more della piena operatività del Sistri, si è dunque determinata la coesistenza di oneri informativi differenti. Per un verso, infatti, alcune tipologie di produttori - ad. es. enti ed imprese che svolgono il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, che producono rifiuti pericolosi ovvero rifiuti speciali, che hanno più di dieci dipendenti - hanno presentato la nuova scheda Sistri; per altro, i comuni, il Consorzio nazionale degli imballaggi, i produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché coloro che effettuano la raccolta, il trasporto e il trattamento dei veicoli fuori uso e dei relativi componenti, hanno presentato il Mud secondo il più recente schema allegato al dpcm 23 dicembre 2011.

Da ultimo, l'art. 52 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. decreto Sviluppo) ha previsto la sospensione del SISTRI fino al 30 giugno 2013. Restano così sospesi anche il contratto stipulato tra il Ministero dell'Ambiente e la società incaricata di realizzare il supporto informatico per il nuovo sistema, nonché l'obbligo in

³⁶ Si sono susseguiti, in particolare, i seguenti interventi: d.m. 15 febbraio 2010; d.m. 9 luglio 2010; d.m. 28 settembre 2010; d.m. 22 dicembre 2010; d.m. 26 maggio 2011; d.l. 13 agosto 2011, n. 138; d.l. 29 dicembre 2011, n. 216.

capo alle imprese di versare i contributi SISTRI. In due anni, tuttavia, sono stati versati, per un servizio non reso, circa 70 milioni di euro per i contributi di iscrizione, a tacere degli oneri organizzativi e dei costi sostenuti dalle imprese per l'acquisto e l'installazione dei supporti tecnologici (chiavette *usb* e *black box*).

d) *Oscillazioni e lacune nel recepimento delle direttive settoriali: i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)*. Gli studi della Commissione Europea evidenziano che il recepimento delle c.d. direttive settoriali comporta un fisiologico incremento dei costi a carico dei destinatari delle norme. In ossequio al principio di sussidiarietà, la direttiva sui rifiuti di apparecchiature ed elettroniche (RAEE) stabilisce criteri generali relativi alla raccolta separata e agli obiettivi di riciclo. Modalità organizzative, procedure, definizione concreta degli obiettivi, sono invece rimessi agli Stati membri.

Nell'ordinamento italiano, la disciplina comunitaria in materia è stata recepita con il d.lgs. 25 luglio 2005, n. 151, che ha adottato il c.d. *clearing house model*, fondato sulla responsabilità di una pluralità di soggetti (produttori, importatori e distributori) per la raccolta ed il trattamento dei RAEE. In sostanza, si impone alla distribuzione di prevedere un servizio di ritiro gratuito delle vecchie apparecchiature, al momento della vendita di un prodotto analogo (principio "uno contro uno").

La complessità normativa in questo settore si collega, in primo a luogo, al rinvio contenuto nel d.lgs. 151/2005 a dodici decreti attuativi, concernenti, fra gli altri, le modalità di identificazione del produttore; le garanzie finanziarie da parte dei produttori; l'istituzione e le modalità di funzionamento del Registro nazionale dei soggetti obbligati al trattamento dei RAEE; lo sviluppo di nuove tecnologie di recupero, riciclaggio e trattamenti, e così via.

L'attuazione delle norme contenute nel d.lgs. n. 151/2005 è avvenuta con ritardo e non ha seguito un percorso lineare. Nel biennio 2006-2007, l'efficacia delle nuove norme ha subito tre interventi di proroga. In particolare, merita segnalare l'art. 30 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, che ha previsto la

sospensione dell'obbligo di ritiro del prodotto da parte del commerciante, in attesa di nuove misure di semplificazione da introdursi mediante apposito decreto ministeriale.

Paradossalmente, infatti, alla stregua della normativa vigente i RAEE erano considerati quali rifiuti prodotti da terzi, e dunque non ne era consentito, senza apposita autorizzazione, lo stoccaggio nei locali commerciali e nei depositi della Grande distribuzione organizzata (Gdo). Attraverso la sospensione, dunque, si è evitato il paradosso per cui il distributore era, da un lato, obbligato al ritiro del vecchio prodotto, dall'altro esposto ad una sanzione in caso di ritiro e stoccaggio all'interno del locale.

A distanza di quattro anni dal decreto legislativo n. 151/2005, il d.m. 8 marzo 2010, n. 65 ha finalmente consentito l'entrata a regime della normativa. Il decreto ministeriale, equiparando alla “fase di raccolta” anche il “raggruppamento” dei RAEE, ha trasferito sui distributori l'onere del trasporto delle apparecchiature nei centri di raccolta. Il provvedimento, inoltre, ha previsto misure di semplificazione (esonero per il commerciante dalla tenuta del registro di scarico e scarico, sostituzione del formulario per il trasporto del RAEE con un nuovo documento, ecc.) e stabilito le modalità di stoccaggio e i requisiti dei locali adibiti al raggruppamento di tali rifiuti.

Prima del d.m. n. 65/2010, al fine di consentire l'adempimento degli obblighi informativi, il decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, aveva prescritto ai produttori di RAEE la comunicazione al Registro nazionale dei dati relativi alle quantità, al peso e alle categorie di apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato nel biennio precedente (art. 5). Ulteriori semplificazioni relative agli obblighi di comunicazione sono contenute nella legge 4 giugno 2010, n. 96.

Malgrado i ripetuti interventi normativi, le piccole e medie imprese sostengono la necessità di ulteriori revisioni della direttiva RAEE, concernenti, fra gli altri, la definizione dell'ambito di applicazione della direttiva; dei *targets* di raccolta, recupero, riciclaggio; delle nozioni di “produttore” e “registro”. Allo stato

attuale, infatti, permangono differenze di trattamento tra i diversi attori che gestiscono i RAEE. La normativa penalizza, ad esempio, i rivenditori di prodotti elettronici su *internet*, anch'essi obbligati al ritiro gratuito delle apparecchiature dismesse dal consumatore.

Nuove sfide alla regolazione interna sono ora poste dalla recente rifusione, a livello comunitario, della direttiva originaria in materia di RAEE. La direttiva 2012/19/UE prevede, fra gli altri, l'ampliamento del campo di applicazione della direttiva; l'armonizzazione dei requisiti relativi alla registrazione e alle notifiche; l'obbligo per gli esercizi commerciali di superficie superiore a 400 metri quadrati di ritirare gratuitamente le piccole apparecchiature elettriche ed elettroniche, anche nel caso di mancato acquisto di un nuovo prodotto (“principio uno contro zero”).

3. La regolazione delle energie rinnovabili

La materia delle energie rinnovabili rappresenta un caso esemplare della cosiddetta “incertezza normativa” la quale si caratterizza per l'incapacità del legislatore di predisporre una legislazione stabile nel tempo, coerente e completa.

a) Il quadro regolatorio internazionale

Il tema coinvolge un molteplicità di livelli legislativi, a cominciare da quello internazionale. Tra le tappe più significative si ricordano la Conferenza di Stoccolma del 1972, la Conferenza di Rio del 1992, la Convenzione ONU contro la desertificazione del 1994, il Summit di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile e il più recente Summit di Copenaghen sui cambiamenti climatici del 2009.

Il documento di riferimento per quanto riguarda le energie rinnovabili, emanato al termine dei lavori della Conferenza di Rio, è il c.d. protocollo di Kyoto, Protocollo aggiuntivo della

Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici (siglata durante la conferenza di Rio del 1992). Va sottolineato come il Protocollo non preveda specifici obblighi, nonostante l'importanza attribuita alle energie rinnovabili per il ruolo essenziale nella riduzione delle emissioni inquinanti, né fissi quote di sviluppo delle stesse da raggiungere obbligatoriamente entro un certo periodo di tempo.

Specificata attenzione alla materia delle energie rinnovabili è offerta dalla legislazione comunitaria.

È del 20 novembre 1996 l'approvazione del Libro verde sulle energie rinnovabili che pone per la prima volta il dibattito sul tema al centro delle agende europee. Al Libro verde ha fatto seguito, nel 1997, il Libro bianco della Commissione su "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili" che individua nell'eolico, nel solare e nelle biomasse le energie sulle quale concentrare gli sforzi, prevedendo una serie di azioni volte allo sviluppo del settore.

Il primo intervento normativo vero e proprio (essendo Libro verde e Libro bianco degli strumenti di *soft law*, di per sé non vincolanti) è la Direttiva 01/77CE del Parlamento e del Consiglio relativa alla "promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità".

Uno dei profili che qui interessa sottolineare è l'attenzione rivolta all'eliminazione degli ostacoli per la realizzazione di un mercato concorrenziale. L'art. 6, comma 1, invita gli Stati membri a revisionare "l'attuale quadro legislativo e regolamentare" con la finalità di a) ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti rinnovabili; b) razionalizzare e accelerare le procedure amministrative; c) garantire una normazione oggettiva, trasparente e non discriminatoria e attenta alle particolarità delle varie tecnologie per le fonti rinnovabili.

L'intervento successivo è del 2009 e fa seguito agli obiettivi assai più ambiziosi stabiliti nel Consiglio europeo del 2007. La

direttiva 2009/28 CE del Parlamento e del Consiglio sulla “promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili” abroga sia la direttiva 2001/77/CE sia la direttiva 2003/30/CE sulla promozione dei biocarburanti. Oltre l’obiettivo principale di innalzamento della produzione di energia rinnovabile (in attuazione del Pacchetto clima c.d. 20-20-20 che prevede una quota di energia consumata da fonti rinnovabili entro il 2020 pari al 20%, 17% la quota fissata per l’Italia) particolare attenzione è dedicata alla semplificazione normativa e amministrativa.

Normativa comunitaria

- direttiva 96/92/CE (Liberalizzazioni mercati dell’energia elettrica)
- Libro Verde del 20 novembre 1996
- Libro Bianco della Commissione su “Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili”, adottato nel novembre del 1997
- direttiva 2001/77/CE (Promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili)
- direttiva 2003/54/CE (abrogazione della direttiva 96/92/CE)
- direttiva 2009/28/CE (modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/54/C)

Normativa italiana

- d.lgs. 79/1999 (Recepimento della direttiva 96/92/CE)
- d.lgs. 387/2003 (Recepimento della direttiva 2001/77)
- d.lgs. 28/2011 (Recepimento della direttiva 2009/28)
- DM 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili)
- DM 30 giugno 2010 (Piano d’azione nazionale)
- DM 28 luglio 2005, modificato dal DM 6 febbraio 2006 (I conto energia)
- DM 19 febbraio 2007 (II Conto energia)
- DM 6 agosto 2010 (III Conto energia)
- DM 5 maggio 2011 (IV Conto energia)
- DM 5 luglio 2011 (V Conto energia)

In particolare l'art. 13 prevede l'obbligo per ciascuno Stato di assicurare che "le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze (...) siano proporzionate e necessarie". Sono previste una serie di misure volte ad assicurare: la definizione delle responsabilità rispettive di organi amministrativi nazionali, regionali e locali; l'assenza di discriminazioni tra i partecipanti; la proporzione tra spese e costi; la previsione di procedure semplificate per i progetti di piccole dimensioni; che le procedure siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato.

b) La normativa nazionale: profili di criticità.

Nonostante la cornice normativa sia, come evidenziato, per lo più tracciata dal legislatore comunitario, il legislatore italiano si è sin dall'inizio contraddistinto per un elevato tasso di inadempienza, non provvedendo nei tempi indicati all'elaborazione di documenti essenziali per la definizione di una politica energetica coerente con gli indirizzi comunitari.

Significativa la permanente assenza di un progetto di politica energetica per l'Italia in grado di contestualizzare la normativa comunitaria: all'elaborazione di una Strategia Energetica Nazionale si è infatti arrivati solo nel mese di ottobre 2012 (ora in fase di consultazione pubblica fino al 30 novembre), in netto ritardo rispetto ad un'esigenza emersa già a partire dal d.l. 112/2008 (convertito con legge 133/2008). La Strategia Energetica Nazionale costituisce, infatti, una programmazione sul medio-lungo periodo della politica energetica nazionale sulla base di una scelta generale, motivata in rapporto alla situazione paese e in contemperanza dei vari interessi coinvolti.

La questione più rilevante riguarda tuttavia la mancata attuazione nei tempi previsti delle Linee guida nazionali per la localizzazione degli impianti e la semplificazione delle procedure di autorizzazione che, previste dall'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, hanno visto la luce solo nel 2010 con il d.m. 10 settembre 2010

(“Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”), ben sette anni dopo l’adozione del decreto sulle rinnovabili. Un documento di importanza fondamentale perché avrebbe dovuto assicurare uniformità dei criteri da adottare per autorizzare gli impianti di produzioni di energia rinnovabile e in particolare un corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio.

Il ritardo accumulato nell’adozione delle Linee guida nazionali ha, infatti, portato all’approvazione da parte delle regioni di autonome linee guida.

Tale circostanza si lega ad un’ulteriore elemento di criticità che inevitabilmente coinvolge la regolamentazione del settore energetico, rappresentato dal nuovo quadro costituzionale che riconosce all’art. 117, tra le materie di potestà concorrente Stato-regioni, “la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell’energia”, introducendo così una molteplicità di livelli di regolazione. Ciò ha condotto ad un’elevata frammentazione e diversificazione delle discipline di competenza regionale con conseguenze immaginabili per gli operatori del settore costretti a fronteggiare, oltre ad un significativo aumento dei costi, condizioni diverse da territorio a territorio, talvolta con vincoli maggiori rispetto alla disciplina nazionale.

Il tutto, peraltro, in un contesto di aggravata precarietà normativa dovuta all’intervento della Corte costituzionale – e questo è il secondo profilo rilevante – la quale si è più volte pronunciata sull’incostituzionalità di leggi regionali specie sui limiti posti al rilascio delle autorizzazioni così come sui vincoli posti alla localizzazione e costruzione di nuovi impianti.

Viene qui in rilievo un aspetto peculiare della materia che ci interessa, dato dalla circostanza che il campo delle energie rinnovabili, come la Corte costituzionale ha evidenziato (Corte cost., sent. n.50 del 2005), è caratterizzato da una “concorrenza di competenze”, ossia dall’incidenza di varie materie di diversa classificazione, alcune di competenza concorrente, altre affidate alla competenza esclusiva statale, altre a quella regionale (ciò

significa che le energie rinnovabili non siano classificabili solo entro la materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” ma siano riferibili anche alla materia del “governo del territorio”, di “tutela della salute”, “tutela della concorrenza” e “tutela del paesaggio” e di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”). Proprio la “tutela dell’ambiente” si è rivelata la strada principale da parte dello Stato, come le sentenze della Corte costituzionale testimoniano, per attrarre a sé la competenza esclusiva in materia di energie da fonti rinnovabili.

Corte Cost. 166/2009

«(...) La presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, cosa che è avvenuta per effetto del richiamo, operato dall'art. 6 all'atto di indirizzo, di cui alla delibera della Giunta regionale 13 dicembre 2004, n. 2920, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.»

Corte Cost. 119/2010

« ... L’assenza delle linee guida nazionali non consente, dunque, alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Di conseguenza l’individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all’installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l’art. 12, comma 10, del D.Lgs. n. 387 del 2003 (sent. n. 382 del 2009)»

«(...) La norma regionale è allora illegittima, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente:

la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 va limitata ai commi 1 e 2.»

Corte Cost. 67/2011

«(...) Questa Corte ha, infatti, già precisato che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. Collocato all'interno della disciplina dei procedimenti finalizzati all'installazione di impianti generatori di energia da fonti rinnovabili, ha la finalità precipua di proteggere il paesaggio (sentenza n. 166 del 2009). Sicché, non è conforme a Costituzione l'adozione da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di una normativa tale da produrre l'impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio (...), dal momento che l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 119 del 2010). Anche sotto il profilo dell'art. 117, terzo comma, Cost., peraltro, l'individuazione, da parte della norma regionale impugnata, di aree territoriali interdette all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici contrasta con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che prevede espressamente l'intervento della legislazione regionale soltanto «in attuazione» delle linee guida nazionali, mentre queste, alla data di entrata in vigore della legge impugnata, non erano state ancora emanate. Avendo ignorato l'esigenza di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, la Regione si è posta in contrasto con il principio di leale collaborazione (sentenze nn. 168 e 119 del 2010 nonché n. 282 del 2009).»

Corte Cost. 308/2011

«Questa Corte – in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo – ha affermato che il legislatore regionale non può procedere autonomamente all'individuazione dei siti nei quali non è consentita la costruzione dei suddetti impianti, potendo ciò avvenire solo sulla base delle linee guida nazionali di cui sopra (sentenze nn. 124 e 119 del 2010). In particolare, la Corte, con la sentenza n. 168 del 2010, nel dichiarare la illegittimità costituzionale di una norma regionale analoga a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che non è consentito «alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio

degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» e ciò in quanto l'adozione delle linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni»

Le sentenze riportate sono emblematiche nel testimoniare come lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili sia stato rallentato, da un lato, da un sistema multilivello e a legislazione concorrente, dall'altro lato, dall'inerzia di un legislatore nazionale.

Ed è evidente, invece, come esigenza primaria delle imprese sia la chiara definizione *ex ante* degli ambiti di intervento delle diverse fonti normative.

Un caso emblematico di criticità legislativa si rinviene, sempre nel contesto della legislazione multilivello, sotto il profilo del regime autorizzativo, ora tripartito a seguito del d.lgs. 28/2011, tra autorizzazione unica, PAS (sostitutiva della SCIA, a sua volta sostitutiva della DIA) e comunicazione relativa alle attività in edilizia libera.

L'Autorità³⁷ ha avuto modo di rilevare, a proposito delle procedure autorizzative, come, “ad oggi, i principali ostacoli al rapido sviluppo degli impianti di produzione di energia elettrica dalle fonti rinnovabili siano da attribuire all'*iter* autorizzativo locale, che appare frammentato, molto diverso da una Regione all'altra, spesso burocratizzato e costoso (costi stimabili fino al 20 - 30% del valore complessivo degli incentivi attesi), con tempi piuttosto lunghi (anche di anni) rispetto ai novanta giorni indicati dal decreto legislativo n. 387/03 per l'*iter* autorizzativo unico, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale”.

Di qui l'invito, al fine di risolvere tali criticità, a “prevedere strumenti, di carattere normativo e regolatorio, finalizzati a

³⁷ Relazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas sullo stato dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo ed integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (1° marzo 2012).

rendere più certe e più omogenee sul territorio nazionale le procedure autorizzative”, essendo inoltre opportuno “prevedere strumenti finalizzati a responsabilizzare maggiormente le Regioni e le amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzativo, al fine di rendere più certe le tempistiche nel rispetto delle normative vigenti” il che “consentirebbe anche di eliminare i problemi relativi alla saturazione delle reti e quelli di carattere speculativo”.

Del resto, il regime autorizzativo per le attività edilizie presenta già di per se forti elementi di criticità, specie sotto il profilo dell'instabilità normativa.

L'art. 19 della legge 241 del 1990 in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) è stato modificato/integrato/sostituito tredici volte, di cui ben nove dall'inizio della legislatura in corso.

Nel dettaglio, l'articolo è stato modificato:

1. dall'art. 3 del D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300;
2. dall'art. 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993 n. 537;
3. dall'art. 21, comma 1, lettera aa), della legge 11 febbraio 2005, n. 15;
4. dall'art. 3, comma 1, del D.L. 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni dalla L. 14 maggio 2005, n. 80;
5. dall'art. 9, della legge 18 giugno 2009, n. 69;
6. dall'art. 85, comma 1, del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59;
7. dall'art. 49, comma 4-*bis*, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122;
8. dall'articolo 4, comma 1, numero 14), dell'Allegato 4 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104;
9. dall'articolo 2, comma 1-*quinq*ues, del D.L. 5 agosto 2010, n. 125 convertito con modificazioni dalla L. 1 ottobre 2010, n. 163;
10. dall'articolo 5, comma 2, lettera b), numero 2), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2011, n. 106;
11. dall'articolo 6, comma 1, lettere a), b) e c), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148;
12. dall' articolo 1 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35;
13. dall'articolo 13, comma 1, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

Nel settore specifico che qui interessa ci si riferisce in particolare alla possibilità, prevista dall'art. 6 comma 9 del d.lgs. 28, per le regioni e le provincie autonome, di estendere l'applicazione della Procedura abilitativa semplificata agli impianti fino a 1 MW o, data la necessità di autorizzazioni ambientali o paesaggistiche, prevedere l'assoggettamento delle medesima ad autorizzazione unica.

Il percorso normativo e giurisprudenziale che anticipa la disposizione appena menzionata è esemplare dello stato di incertezza in cui sono costrette ad operare le imprese del settore. Con sentenza n.119 del 2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale una legge della Regione Puglia, nella parte in cui prevedeva la Dia per la costruzione di impianti fino a 1 MW. Allo stato di incertezza il governo ha reagito dichiarando la legittimità degli impianti entrati in esercizio entro il 16 gennaio 2011 (l. 129/2000) escludendola viceversa per i restanti, con evidente disparità di trattamento. Un nuovo provvedimento legislativo ha escluso l'illegittimità di ogni impianto purché autorizzato con Dia precedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale. Ad un orientamento abbastanza uniforme nel negare alle regioni la possibilità di innalzare fino a 1MW la soglia di applicabilità della PAS fa seguito il d.lgs. 28 con un inaspettato cambio di fronte in senso favorevole. Con il rischio serio di affidare alla discrezionalità politica delle singole amministrazioni territoriali coinvolte la scelta se innalzare o meno la soglia in questione, causando una prevedibile disparità di trattamento tra operatori discriminati su base geografica.

Un aspetto di criticità da tenere in particolare considerazione, che rende incerta la fruizione del sistema regolatorio da parte degli operatori del settore, riguarda, poi, la tecnica legislativa frequentemente utilizzata, un metodo di produzione delle regole cosiddetto "a cascata".

La costruzione del quadro normativo di riferimento si sviluppa infatti attraverso una serie di passaggi da una fonte di produzione

ad un'altra; in particolare si arriva alla previsione di numerosi atti normativi sub-legislativi e di atti amministrativi generali preliminari all'avvio di ogni attività, inclusa quella relativa ai procedimenti autorizzativi.

E' evidente come una tale modalità di produzione di regole sia del tutto inadeguata alle esigenze del sistema produttivo, specie di settori economici come quello energetico, caratterizzato dalla presenza di investimenti di lungo periodo che necessitano di un quadro legislativo e regolatorio ben definito e stabile.

L'incertezza è duplice in quanto, da un lato, gli atti regolamentari o amministrativi generali sono destinati a concretizzare indicazioni e criteri generici contenuti nella norma "a monte", dall'altro, i tempi di approvazione di questi atti "a valle" sono generalmente incerti, essendo i tempi previsti non tassativi e dunque in alcun modo sanzionabile il loro mancato rispetto. E' evidente, peraltro, che solo a seguito dell'emanazione dei decreti attuativi il quadro regolatorio può dirsi definito e costituire la base di qualsiasi decisione di investimento ed iniziativa economica.

Da questo punto di vista, il d.lgs. 28 marzo 2011, "c.d. decreto Romani", attuativo della direttiva 2009/28 CE, di fondamentale importanza, dopo il d.lgs. del 2003, per il settore delle energie rinnovabili, rinvia per la sua attuazione a 20 tra decreti ministeriali e delibere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Una diversa declinazione dell'incertezza normativa, particolarmente evidente in tema di incentivi, meccanismi cruciali per il "sistema imprese", è quella che deriva dal costante rimaneggiamento e dalla incessante revisione delle norme.

In particolare la mancata chiarezza nella disciplina degli incentivi, in special modo con riferimento alla tecnologia fotovoltaica, sembra aver compromesso in maniera decisiva la capacità di crescita acquisita in precedenza. Il decreto 28 del 2009 all'art. 25 ha disposto che la disciplina del c.d. Terzo Conto Energia debba trovare applicazione solo per la produzione di

energia elettrica da impianti solari fotovoltaici che siano entrati in funzione entro il 31 maggio 2011 e non più per gli impianti entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2013 come previsto originariamente. Tali interventi sono stati peraltro indotti dalla necessità di rivedere il sistema degli incentivi a questo tipo di energie rinnovabili, che erano stati fissati a livelli insostenibili per gli utenti dell'energia elettrica (essendo essi finanziati in bolletta) ed avevano indotto fenomeni chiaramente speculativi nel settore.

Gli impianti entrati in esercizio dopo la data del 31 maggio sono stati così disciplinati da un nuovo decreto (c.d. Quarto conto energia) con una riduzione progressiva delle tariffe incentivanti.

A ciò si aggiunga, come esempio ulteriore, il c.d. decreto Salva Alcoa che proroga le tariffe più incentivanti previste dal Secondo conto energia ai soggetti che, entro il 31 dicembre 2010 abbiano concluso l'installazione dell'impianto fotovoltaico ed abbiano comunicato all'amministrazione competente per il rilascio dell'autorizzazione, al Gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici, entro la medesima data, la fine dei lavori e siano entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011, con la paradossale situazione per cui le disposizioni del Terzo conto energia (fino al 31 maggio 2011) hanno perduto efficacia prima di quelle del secondo Conto energia (31 giugno 2011 purché i lavori siano terminati entro il 31 dicembre 2010).

L'incertezza normativa che si è venuta a produrre, è particolarmente significativa a fronte dell'impegno del legislatore, dichiarato nell'art. 23 d.lgs. 28/2009, di predisporre “criteri e strumenti che promuovano l'efficacia, l'efficienza, la semplificazione e la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori”.

Paradigmatica è anche la vicenda degli incentivi agli impianti collocati in zone agricole. Il d.lgs. 287/2003, nella prospettiva di favorire il più possibile la produzione di energia rinnovabile, aveva stabilito al co. 7 dell'art. 12 che «gli impianti di produzione di

energia elettrica, di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici». Il d.lgs. 28/2009 viceversa all'art. 10, commi 4, 5, 6 introduce forti limitazioni agli incentivi per gli impianti collocati in aree agricole e comprensivi di moduli collocati a terra. Il decreto limita gli incentivi solo agli impianti di potenza nominale non superiore a 1 MW, che si collochino a distanza non minore di 2 km l'uno dall'altro, a condizione che «non sia(no) destinat(i) all'installazione degli impianti più del 10% della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente». Le disposizioni del comma 5 e 6 prevedono due deroghe all'applicazione della disciplina: il primo restringe l'applicabilità delle limitazioni ai terreni agricoli in uso o abbandonati da non più di cinque anni. Il secondo limita al sfera temporale di applicazione dei limiti, precisando che esse non si applicano agli impianti che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore del decreto, a condizione che l'impianto entri in funzione entro un anno dall'entrata in vigore del decreto stesso.

L'instabilità normativa del settore nel nostro paese è stata oggetto di rilievi critici da parte delle istituzioni europee.³⁸

4. La regolazione delle professioni intellettuali

4.1. L'approccio tradizionale

Fino agli anni Novanta del secolo scorso, la regolazione pubblica delle professioni intellettuali è stata caratterizzata da grande stabilità. La disciplina si è distribuita tra il Codice civile (artt. 2229-2238) e le leggi speciali relative alle singole professioni

³⁸ COM(2011) 31 definitivo "Energie rinnovabili: progressi verso gli obiettivi del 2020".

regolate, che si sono succedute a partire dalla fine del XIX secolo³⁹.

Emergeva un modello comune caratterizzato da sei principi cardine: *a)* la struttura ordinistica; *b)* il valore legale dei titoli di studio e di accesso alla professione; *c)* la riserva di esercizio agli iscritti in albo, condizionata al possesso della cittadinanza e al superamento di un esame di Stato; *d)* la personalità e la non commercialità dell'esercizio dell'attività professionale (col relativo divieto di società tra professionisti, salva la mera associazione); *e)* la restrizione della concorrenza sul piano dei prezzi (legata all'obbligatorietà delle tariffe approvate con decreto ministeriale), della pubblicità (tradizionalmente vietata), del luogo di esercizio (secondo il principio di territorialità della prestazione); *f)* l'autodichia deontologica, con la sottoposizione degli iscritti al potere disciplinare dell'ordine di appartenenza.

Questo assetto comincia ad incrinarsi negli anni Novanta, su spinta del diritto comunitario.

4.2. L'influenza europea

La disciplina delle professioni non rientra in via diretta tra le competenze europee. La Comunità prima e l'Unione poi sono,

³⁹ Le prime professioni ad essere regolate sono state quelle legali: così la l. 8 giugno 1874, n. 1938, che regola *l'esercizio della professione di Avvocato e di Procuratore*, poi sostituita dal r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, *Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*; e il r.d. 25 maggio 1879, n. 4900, cui seguì la l. 16 febbraio 1913, n. 89, *Ordinamento del notariato e degli Archivi notarili*. Segue la disciplina di medici e farmacisti, l. 10 luglio 1910, n. 455, *Norme per gli ordini dei sanitari*; quindi le professioni "tecniche", con i tre regi decreti 23 ottobre 1925, n. 2537, recante *Regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto*; 11 febbraio 1929, n. 274, recante *Regolamento per la professione del geometra*; e 11 febbraio 1929, n. 275, recante *Regolamento per la professione di perito industriale*, tutti previsti dalla l. 24 giugno 1923, n. 1395, recante *Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti*. Si vedano, poi, tra le altre leggi professionali, il r.d. 1° marzo 1928, n. 842, *Regolamento per l'esercizio della professione di chimico*; la l. 9 febbraio 1942, n. 194, *Disciplina giuridica della professione di attuario*; il d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067, *Ordinamento della professione di dottore commercialista*; d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, *Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale*; la l. 24 maggio 1967, n. 396, *Ordinamento della professione di biologo*.

tuttavia, intervenute largamente in materia, sfruttando due competenze trasversali: da un lato, la tutela della concorrenza (artt. 101 ss. TFUE); dall'altro lato, la libera circolazione dei lavoratori (artt. 45 ss. TFUE) e dei servizi (artt. 49 ss. e 56 ss. TFUE).

Sul primo fronte, la prassi della Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia considerano le attività professionali quali ordinarie attività economiche, sottoposte, dunque, ai medesimi divieti di pratiche restrittive della concorrenza imposti alle imprese. Su questa base, sono oggetto di scrutinio i provvedimenti nazionali con maggiore incidenza sulle dinamiche di mercato, quali i tariffari professionali⁴⁰, i limiti territoriali o i divieti di pubblicità⁴¹.

Sul secondo fronte, si procede alla graduale rimozione degli ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi professionali – sia in via stabile, sia in via occasionale – legati al vincolo di cittadinanza (C. giust. 21 giugno 1974, in causa 2/74, *Reyners*) e ai diversi titoli legali di accesso alla professione nei paesi di provenienza (C. giust. 7 maggio 1991, in causa C-340/89, *Vlassopoulou*), fino ad una piena equiparazione delle condizioni legali di accesso al mercato (C. giust., 30 novembre 1995, in causa C-55/94, *Gebhard*).

La legislazione derivata si stratifica nel lasso di circa trent'anni: ad una prima generazione di direttive a carattere settoriale (professioni sanitarie, architetti, avvocati), segue una seconda generazione di taglio orizzontale (il c.d. *sistema generale di*

⁴⁰ In C.giust. CE, 18 giugno 1998, C-35/96, *Commissione c. Repubblica Italiana*, è stata dichiarata l'illegittimità delle tariffe obbligatorie per gli spedizionieri doganali per contrasto con gli art. 5 e 85 del Tr. Ce; saranno invece ritenute legittime le tariffe professionali degli avvocati, con C. giust. CE, 19 febbraio 2002, C-35/99, *Arduino*, ma solo in esito a uno stretto scrutinio dei poteri di controllo e verifica in capo al ministro vigilante.

⁴¹ L'analisi è sviluppata in Commissione CE, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, COM(2004) 83 def. del 9 febbraio 2004; seguita da Commissione CE, *I servizi professionali – Proseguire la riforma*, COM(2005) 405 def. del 5 settembre 2005.

riconoscimento). Il complesso intreccio di quasi cinquanta provvedimenti che ne è seguito è stato da ultimo razionalizzato e semplificato con la dir. 2005/36/CE, c.d. *qualifiche*.

La regolazione comunitaria, nel suo complesso, mira a superare il tradizionale modello corporativo, lungo una linea di *riconciliazione* tra obiettivi concorrenziali, tutela del consumatore e salvaguardia dell'integrità e del decoro delle professioni regolamentate.

Questo obiettivo è propugnato tramite un insieme coerente di interventi che comprendono l'eliminazione delle restrizioni ingiustificate (cittadinanza, residenza e limiti territoriali; tariffe autodeterminate dalle corporazioni senza controllo pubblico; durata eccessiva dei tirocini, ecc.), il ricorso a strumenti di mercato di tutela del consumatore (assicurazioni professionali, certificazioni non vincolanti di competenza, ecc.), il mantenimento di altre restrizioni basate su esigenze di interesse pubblico generale (procedimenti deontologici, accesso tramite esame di Stato).

Da un punto di vista procedurale, mentre l'eliminazione delle barriere protezionistiche fra Stati è stata imposta con direttive vincolanti, il superamento delle barriere regolatorie avviene secondo tecniche meno invasive, basate sul metodo aperto di coordinamento, la *peer review* e gli atti di *soft law*. La Commissione, secondo un approccio basato sul “*dialogo strutturato*”, misura il livello raggiunto di concorrenza esistente nei vari Paesi membri, definisce obiettivi, chiede agli Stati uno *screening* interno e revisioni periodiche della normativa (v. riferimenti in *nt.* 3). Più alti livelli d'integrazione sono affidati alla predisposizione di “*piattaforme comuni*” predisposte di comune intesa dalle associazioni e dagli organi professionali nazionali (art. 55, dir. 2005/36/CE).

4.3. Gli interventi negli anni Novanta e nei primi del secolo

Su impulso del diritto comunitario cade, anzitutto, il vincolo della cittadinanza e del titolo di studio nazionale: con la

trasposizione delle direttive di prima generazione sul mutuo riconoscimento, si garantisce in Italia, almeno in punto di diritto, la libera circolazione dei professionisti europei.

Cade, poi, il divieto di costituzione di società professionali, con l'abrogazione della vecchia l. n. 1815 del 1939 ad opera della l. n. 266 del 1997 e con la regolazione espressa di alcune specifiche tipologie societarie, in settori specifici (l. n. 109 del 1994 per gli ingegneri; nel d.lgs. n. 96 del 2001 per gli avvocati).

In verità, queste prime aperture producono effetti ancora limitati. Gli studi della Commissione europea pongono ancora l'Italia tra i paesi con le maggiori restrizioni all'accesso e alla concorrenza nei settori professionali; la libera circolazione registra risultati di rilievo solo per figure e casi particolari; le società professionali non prendono piede, in assenza di una chiara regolamentazione nazionale.

Gli interventi appaiono ancora sporadici e, soprattutto, non supportati da una chiara e coerente politica nazionale. Questo approccio non impedisce, così, che in taluni casi la tendenza alla liberalizzazione venga sorprendentemente contraddetta, senza nemmeno che ve ne sia una chiara consapevolezza politica: esemplare il caso del d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, che ridisegna i requisiti di ammissione agli esami di Stato per adeguarlo al nuovo ordinamento universitario voluto dalla c.d. riforma *Berlinguer*, suddividendo e parcellizzando gli albi in settori e sezioni ognuno con competenze riservate e non sovrapponibili, compartimentando artificiosamente il mercato professionale e riducendo la concorrenza tra operatori.

4.4 Le riforme nella XV e XVI legislatura

Il quadro muta sensibilmente nelle ultime due legislature. Il tema della riforma delle professioni è posto all'attenzione del dibattito pubblico da una serie di segnalazioni e di procedimenti

sanzionatori avviati dall'Autorità *antitrust* italiana⁴² e da alcune comunicazioni ed iniziative legislative della Commissione europea. Queste spinte liberalizzatrici sono fortemente contrastate dagli ordini professionali, da alcune iniziative regionali⁴³ e da ampi settori delle Camere e del Parlamento europeo⁴⁴.

L'esito è quello di una regolazione alluvionale, fortemente instabile e poco condivisa, con continue e contraddittorie sovrapposizioni tra i lavori legislativi in corso; si assisterà, inoltre, per la prima volta in questo ambito, ad un forte ricorso alla delegificazione, sollevando dubbi di violazione di riserve di legge esistenti in materia.

Un primo provvedimento di rilievo risale ancora alla fine della XIV legislatura: il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante *Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*. Benché privo di immediate implicazioni applicative, il decreto fissa i principi della libertà professionale quale espressione della generale libertà di iniziativa economica (art. 2), della natura imprenditoriale dell'attività professionale ai fini della tutela della concorrenza e del mercato (art. 3), della libertà di accesso alle professioni (art. 4), della tutela

⁴² I primi documenti prodotti dall'Autorità sono stati A.g.c.m., *Relazione al termine dell'indagine conoscitiva su ordini e collegi professionali*, 3 ottobre 1997; *Idem*, parere 5 febbraio 1999, *Riordino delle professioni intellettuali*, AS n. 163, in *Boll.* n. 4/1999. Ancor prima, ad inizio anni Novanta del secolo scorso, si veda il dibattito animato da C.n.e.l., *Libro bianco sulle professioni*, Roma, 1993.

⁴³ In più occasioni le regioni hanno tentato di regolare specifici profili professionali, le loro competenze e i *curricula* formativi, non di rado con finalità protezionistiche. Si vedano, tra le tante, la l. reg. Piemonte n. 25 del 2002, in materia di *pratiche terapeutiche non convenzionali*; l. reg. Abruzzo n. 17 del 2003, recante *Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio*; la l. reg. Toscana n. 50 del 2004, recante *Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali*. La Corte costituzionale si è espressa in più occasioni, sempre cassando questi interventi per violazione dell'art. 117 Cost.; v. le sentenze 3 novembre 2005, n. 405; 26 luglio 2005, n. 319; 30 settembre 2005, n. 355.

⁴⁴ V. ad es., Parlamento europeo, *Risoluzione sulle regolamentazioni di mercato e norme di concorrenza per le libere professioni*, P5_TA(2003)0572, in *G.u.C.e.* 15 aprile 2004, C91 E/126; e la successiva *Risoluzione sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici*, 23 marzo 2006, P6_TA(2006)0108.

dell'affidamento del pubblico e della clientela, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista (art. 5).

Una concreta declinazione di questi principi si registra, dapprima, nel decreto c.d. *Bersani*, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, all'art. 2, che reca *disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali*. La norma prevede un pacchetto di disposizioni finalizzate ad “assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato”; sono a tal fine abrogate: l'inderogabilità delle tariffe e il divieto del patto di quota-lite, i divieti in materia di pubblicità professionale (salva la trasparenza e la veridicità del messaggio), il divieto di società professionali (peraltro già abolito nel 1997), sia monodisciplinari, sia interdisciplinari (salvo il divieto di istituire società di capitali).

Le disposizioni in questione sono immediatamente precettive, imponendo l'adeguamento dei codici deontologici di molte professioni ordinistiche; non sono mancati, tuttavia, tentativi di ridurre l'effettiva portata: gli Ordini hanno continuato ad avviare procedimenti disciplinari per violazione delle tariffe, laddove i compensi fossero tali da ledere il “decoro e l'immagine” della professione; si sono circondati di cautele le aperture alla pubblicità, non a caso spesso definita nei codici “informazione professionale”; le società professionali sono rimaste un'eccezione, sia per l'assenza di una chiara regolazione applicativa, sia per la presenza di svantaggi di natura fiscale⁴⁵.

Se il decreto *Bersani* ha proceduto a correttivi puntuali, un diverso e più complesso approccio di riforma è stato concepito nella XVI legislatura, a cavallo tra il IV Governo Berlusconi e il Governo Monti.

Inizialmente, l'art. 28, d.l. n. 98 del 2009 aveva previsto l'istituzione di una *Alta Commissione per formulare proposte di*

⁴⁵ Vedi A.g.c.m., *Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sugli ordini professionali*, 2009.

liberalizzazione dei servizi, che avrebbe potuto esprimersi anche con riferimento alle attività professionali. La Commissione, tuttavia, non risulta essere mai stata istituita.

Di poi, l'art. 3, co. 5, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, con norma di indirizzo al legislatore futuro, ha previsto la revisione degli ordinamenti professionali, secondo i principi della libera concorrenza, della massima diffusione dei servizi e della pluralità dell'offerta, della libertà di scelta e di informazione per gli utenti. Si fissano, in conseguenza, i principi della libertà di accesso, di formazione continua, di valorizzazione del tirocinio, la pattuizione per iscritto del compenso, l'obbligatorietà dell'assicurazione professionale, la distinzione tra le funzioni disciplinari e amministrative degli ordini, la libertà della pubblicità informativa.

Salvo il rispetto di questi indirizzi di massima, l'art. 10 della l. 12 novembre 2011, n. 183 (*l. stabilità 2012*) ha successivamente previsto che alla riforma degli ordinamenti si provveda non più con fonte primaria, ma con *regolamento di delegificazione*. Nel merito, inoltre, la legge estende alle società tra professionisti il modello delle società di capitali, ammettendovi anche soci finanziatori non professionisti; per la terza volta in circa quindici anni, infine, si dichiara l'abrogazione della legge n. 1815 del 1939.

Un nuovo intervento in materia segue di pochi giorni: l'art. 33 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 rafforza il meccanismo delegificante, introducendo una *clausola dissolutiva* alla data del 13 agosto 2012 per gli ordinamenti professionali non oggetto di revisione in conformità ai principi del decreto n. 138.

La sequenza normativa prosegue con l'art. 9 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, che dispone l'abrogazione *ex lege* di tutte le tariffe professionali (salvo reintrodurle in forma di *parametri ministeriali* per i casi di liquidazione giudiziale e come base d'asta per le commesse pubbliche) e interviene altresì in materia di tirocinio, riducendone la durata massima.

Con tre regolamenti, il Governo ha da ultimo dato seguito alla disciplina legislativa ed applicazione ai menzionati principi del d.l. n. 138 del 2011:

- il d.P.R. 20 luglio 2012, n. 140, *Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal ministero della Giustizia;*

- il d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, *Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali;*

- la bozza di decreto ministeriale relativo all'istituzione delle società tra professionisti, sottoposta al parere del Consiglio di Stato del 5 luglio 2012, ad oggi ancora in attesa di definitiva approvazione.

4.5. Alcuni profili di rilievo

Gli ultimi due anni hanno visto continui correttivi alla disciplina delle professioni regolamentate, essenzialmente in provvedimenti urgenti o di natura finanziaria.

Ciò è accaduto mentre il Parlamento, per le vie ordinarie, aveva incardinato la discussione di numerosi progetti di legge in materia, di taglio sia settoriale, sia trasversale. Di questi ultimi, a differenze delle parallele iniziative governative, pochissimi hanno visto la luce: il riferimento corre, essenzialmente, all'A.S. 601 e abb., di *riforma della professione forense* e all'A.C. 1934 e abb., relativo alle professioni “*non organizzate in ordini o collegi*”, entrambi definitivamente approvati a ridosso del decreto di scioglimento delle Camere e in attesa di promulgazione.

Questi provvedimenti hanno seguito un approccio molto differente da quello adottato dal Governo, con una maggiore partecipazione e concertazione con le categorie interessate. Per l'effetto, varie previsioni contenute nei decreti-legge di manovra sono state convertite, nonostante contrastassero apertamente con altre in discussione o da poco approvate in uno o nell'altro ramo dal Parlamento. Ne è derivata, come era prevedibile, una forte

conflittualità tra il Governo, le forze parlamentari e gli ordini professionali.

Profonde, sotto diverso profilo, le ripercussioni sulla certezza del diritto.

Il Governo ha sperimentato un mix di tecniche regolatorie: dall'istituzione di commissioni di studio, all'adozione di norme manifesto, alla previsione di una delega di delegificazione, all'introduzione di una vera e propria clausola dissolutiva della disciplina vigente. Nel giro di pochi mesi sono stati fissati e modificati le disposizioni di principio, le procedure attuative, le scelte di merito. Da ultimo, i provvedimenti regolatori adottati non hanno previsto adeguate fasi transitorie per la loro ordinata implementazione e interpretazione.

Aspetti cruciali della vita delle professioni organizzate, che pure certamente necessitavano di interventi di ammodernamento, come i tirocini, la disciplina dei corrispettivi, le tutele per i clienti, l'indipendenza della funzione disciplinare, sono stati regolati senza alcuna previa concertazione con gli ordini e con gli organi riconosciuti di rappresentanza delle professioni.

Complessivamente, è emerso un approccio marcatamente unilaterale, che ha contraddetto le soluzioni e gli indirizzi emersi a livello comunitario, viceversa miranti, come prima descritto, a soluzioni strutturate, coerenti e concordate tra i vari attori istituzionali. In questo contesto, è forte il rischio di nuova instabilità, indotta dalle pressioni provenienti dai contrapposti centri di interesse e dalla coesistenza di differenti politiche non adeguatamente condivise.

V. CONCLUSIONI

La ricerca ha evidenziato come il fenomeno dell'instabilità normativa abbia una portata che travalica i confini nazionali dei singoli Stati e come esso non sia estraneo allo stesso ordinamento europeo. Dai dati analizzati è emerso, altresì, come il fenomeno in oggetto sia stato amplificato dall'insorgere prima e dall'aggravarsi poi della crisi economico-finanziaria dell'ultimo biennio: di ciò è testimonianza il fatto che i Paesi europei che più ne sono stati colpiti, l'Italia e la Spagna, abbiano visto l'acuirsi di vari fenomeni normativi che, nel loro complesso, hanno prodotto l'effetto di rendere il sistema normativo più precario e incerto per l'operatore, con evidenti ripercussioni sulla certezza del diritto.

L'esame del quadro normativo riferito a quattro settori disciplinari (contratti pubblici; rifiuti; energie rinnovabili e professioni intellettuali) ha tuttavia evidenziato come i fenomeni normativi all'esame preesistessero all'insorgere della crisi economica, che, di fatto, ne ha solamente accentuato la portata.

Aldilà dei profili dell'instabilità normativa che sono diretta conseguenza della complessità del tessuto socio-economico contemporaneo in continua evoluzione, la ricerca ha fatto emergere la presenza di altri fattori di instabilità che sembrano endogeni al sistema di produzione delle norme nel nostro Paese e sui quali sembrerebbe possibile e opportuno operare al fine di eliminare o, quantomeno, limitare le conseguenze dannose della precarietà del sistema normativo italiano.

In particolare, nel nostro ordinamento, la stratificazione e l'instabilità normativa sembrerebbero imputabili ai seguenti fattori:

- una insufficiente istruttoria sui contenuti dei disegni di legge di iniziativa governativa prima della loro presentazione al Parlamento. Molto spesso le disposizioni contenute nei provvedimenti presentati alle Camere si presentano carenti sia dal

punto di vista tecnico che dal punto di vista del necessario consenso politico. Ciò rende necessario l'intervento emendativo in fase di esame parlamentare, che, soprattutto per la legislazione di carattere economico finanziario, assume la forma del "maxiemendamento". Anche in questa sede, i tempi di presentazione e approvazione dei maxiemendamenti non consentono una adeguata istruttoria sui contenuti, al di là dei profili strettamente necessari al vaglio di ammissibilità;

- una disciplina regolamentare del procedimento legislativo ordinario che disegna procedure che appaiono sempre più lente, complesse e macchinose e non coerenti con l'esigenza di uno sviluppo razionale e ordinato del procedimento legislativo, in ultima analisi determinando una sostanziale incertezza dei tempi di decisione. A ciò si deve peraltro aggiungere, per dovuta obiettività, una certa difficoltà dei soggetti politici e, in particolare, del Governo e della maggioranza parlamentare, di avvalersi degli strumenti regolamentari vigenti in tutto il loro potenziale strategico;

- una certa preferenza, soprattutto in alcuni settori (si vedano, ad esempio, i recenti interventi in materia di liberalizzazioni citati al capitolo III) per una normativa fatta di "grandi proclami" e orientata a finalità ideali, piuttosto che per interventi migliorativi più "mirati", predisposti sulla base della valutazione dei problemi di funzionamento riscontrati nella normativa vigente e dei risultati ottenuti dai precedenti interventi di riforma;

- il dettaglio eccessivo delle norme che determina inevitabilmente la necessità di frequenti cambiamenti. Tale dettaglio era in passato prevalentemente la conseguenza della pressione di interessi microsettoriali sulla legislazione di origine parlamentare. Oggi sembra caratterizzare soprattutto la legislazione di origine governativa e derivare da una preferenza da parte delle amministrazioni per la legislazione anche di estremo dettaglio rispetto ad altre forme d'intervento (ad es. atto amministrativo) più esposte a "rischio giuridico". A ciò si aggiunge la tendenza a rivestire con la forza di legge anche

decisioni di carattere sostanzialmente amministrativo: tale proliferare di interventi legislativi anche in settori che non richiederebbero di essere disciplinati da fonti primarie del diritto ha peraltro “una forza moltiplicativa” in quanto “ogni legge modifica un campo, un istituto, una procedura, e per modificarla bisognerà modificare altre leggi”, con il risultato che “più leggi si adottano, molte più leggi bisogna promulgare in futuro”⁴⁶;

- l’assenza, in alcuni fondamentali settori dell’ordinamento, di una strategia nazionale: la mancanza di una chiara regia rende inevitabilmente gli interventi normativi frammentari e talvolta contraddittori;

- il diffondersi di uno stile di legislazione “sperimentale” che incorpora già all’origine la previsione di successivi interventi integrativi e correttivi. Tale tecnica si è diffusa in modo particolare per la predisposizione dei decreti legislativi su delega parlamentare. Le deleghe “aperte” a successive correzioni e integrazioni rappresentano uno strumento utile per un rapido adeguamento della legislazione rispetto alle esigenze emergenti dalla prima applicazione delle nuove norme. Oltre una certa misura, tuttavia, tale prassi deresponsabilizza l’esecutivo nella predisposizione di provvedimenti che già nella prima versione dovrebbero essere sufficientemente solidi dal punto di vista applicativo;

- come corollario dei due punti precedenti, la tendenza ad intervenire sotto la spinta dell’emergenza, in settori privi di una seria pianificazione nazionale, determina il ricorso e la proroga sistematica di procedure in deroga, con conseguente mancato approdo ad una regolamentazione stabile;

- il basso tasso di attuazione delle norme. Si tratta di un fenomeno collegato a quelli precedenti. L’insufficiente istruttoria a monte dell’iniziativa normativa e l’inflazione del ricorso alla fonte

⁴⁶ Così S. Cassese, “Non tutte le norme sono utili” in *Il Sole 24 Ore*, del 2 febbraio 2013, pag. 10.

legislativa fa assai spesso sì che le norme approvate non siano applicate, o perché considerate ormai superate o per l'incapacità da parte delle amministrazioni di fare fronte ad adempimenti complessi e frammentari. Di qui il frequente ricorso a nuovi interventi normativi per ribadire il contenuto dei precedenti o per introdurre interpretazioni autentiche dei medesimi.

Una risposta nel senso della stabilizzazione del tessuto normativo vigente dovrebbe, dunque, anzitutto passare per una valorizzazione dell'istruttoria legislativa, tanto nella fase che precede la presentazione dei progetti di legge in Parlamento, quanto nella fase dell'esame parlamentare; per una preventiva accurata valutazione circa la reale necessità dell'intervento legislativo, evitando sia di disciplinare con legge ambiti materiali dal carattere prettamente amministrativo, sia di rilegificare settori materiali che avevano formato oggetto di delegificazione; per l'adozione di interventi meditati, privi sia di un eccessivo dettaglio regolatorio ma tuttavia muniti di un'autonoma portata precettiva; per la definizione di politiche e di programmi strategici prima che si proceda in via legislativa⁴⁷; per la preferenza per una legislazione che sia il più possibile "a regime", ricorrendo a discipline sperimentali e transitorie solo se l'emergenza di intervenire effettivamente richieda un simile approccio.

In tal senso, indipendentemente dalle prospettive di revisione costituzionale del bicameralismo perfetto, la modifica dei Regolamenti parlamentari al fine di restituire al Parlamento una piena ed efficace capacità di intervento, agendo sulla disciplina regolamentare dei tempi e delle modalità del procedimento

⁴⁷ Al riguardo, può citarsi il procedimento mediante il quale si è giunti all'approvazione della così detta riforma Biagi in materia di mercato del lavoro, che ha visto dapprima la redazione del "Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità" (presentato il 3 ottobre 2001), indi l'approvazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" e, infine, l'adozione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

legislativo, contribuirebbe certamente anche a favorire un riequilibrio nei rapporti fra Governo e Parlamento nella produzione legislativa primaria, disincentivando il ricorso massiccio e generalizzato alla decretazione d'urgenza ed alle deleghe legislative. Si tratta di tematiche che, nelle ultime legislature, hanno formato oggetto di grande attenzione in sede parlamentare. Nell'ottica di incentivare la funzionalità delle procedure parlamentari, gli aspetti sui quali si è maggiormente focalizzata l'attenzione sono stati in particolare:

- la valorizzazione del ruolo delle Commissioni permanenti, così da farne la sede effettiva dell'istruttoria e dell'elaborazione legislativa, passando, a tal fine, anche per una rivitalizzazione dell'istituto dell'esame dei progetti di legge in sede redigente;

- la valorizzazione, nell'ordinamento della Camera dei deputati, del ruolo del Comitato per la legislazione, anche mediante l'introduzione di accorgimenti volti a renderne i pareri, quanto meno in alcuni casi, vincolanti per le Commissioni che ne sono destinatarie e l'auspicabile introduzione di un organo analogo anche presso il Senato della Repubblica;

- la limitazione dei tempi di intervento e la durata delle fasi meramente oratorie (quali, ad esempio, la discussione generale e gli interventi sul complesso degli emendamenti), e ciò al fine di favorire la concentrazione delle fasi del dibattito, della votazione e della decisione, riducendo i tempi dell'esame parlamentare nel loro complesso;

- l'introduzione di parametri ancor più stringenti per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti, oggi particolarmente rigorosi alla Camera dei deputati in relazione ai decreti legge, al fine di scongiurare l'inserimento, anche per i progetti di legge ordinari, di disposizioni eterogenee rispetto agli ambiti materiali dai medesimi disciplinati;

- la razionalizzazione dell'azione del Governo in Parlamento prevedendo in particolare la possibilità di fissare tempi certi di conclusione dell'esame dei progetti di legge cui il Governo annetta

specifico importanza, anche al fine di evitare il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza quale alternativa inevitabile (visti i termini costituzionali di vigenza) al procedimento legislativo ordinario⁴⁸.

L'esame dei fenomeni dell'instabilità normativa in altri Paesi europei consente di individuare alcune buone prassi vigenti in tali ordinamenti che potrebbero essere prese in considerazione anche nel nostro Paese. Si tratta, in particolare, dell'implementazione dell'attività di codificazione, con contestuale introduzione di accorgimenti finalizzati a preservare nel tempo la struttura di fonte unitaria dei testi codicistici (e, quindi, ad assicurare che ogni modifica alla disciplina introdotta sia formulata in termini di novella ai codici), nonché dell'introduzione, anche nel nostro ordinamento, di meccanismi volti a tutelare le imprese dalle conseguenze negative dell'instabilità normativa, fissando delle finestre per l'entrata in vigore delle nuove regole al fine di creare così uno scadenziario chiaro alle imprese e prevedendo comunque scarti temporali adeguati tra pubblicazione delle misure e relativa entrata in vigore.

Particolarmente avvertita è infatti, nel nostro Paese, l'esigenza che vengano introdotti, come accade, ad esempio, in Francia, accorgimenti normativi volti dapprima ad attrarre e quindi a salvaguardare gli investimenti delle imprese, tutelando l'affidamento di queste ultime. Si tratta di una necessità resa ancor più attuale ove si pensi che nel nostro ordinamento l'incertezza della legge va ben oltre l'incertezza del diritto: l'esercizio del

⁴⁸ Di interesse, ancorché l'introduzione di una normativa analoga richiederebbe apposita riforma costituzionale, appare altresì la disciplina, contenuta all'articolo 86 della Costituzione spagnola, in materia di esame dei decreti-legge del Governo, per i quali è prevista la pronuncia del Congresso, in merito alla convalida o alla reiezione, in blocco, del testo del decreto-legge, "per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza" (art. 86.2 Cost.); inoltre, ottenuta la convalida del decreto, il Parlamento potrà deliberare di proseguirne l'esame trasformandolo in un "progetto di legge con procedura d'urgenza" (art. 86.3), al fine di introdurre modifiche nel testo del Governo, secondo un procedimento tipico del sistema spagnolo.

potere giurisdizionale è soggetto a vincoli formali che non gli consentono di disporre di quella flessibilità nell'applicazione della legge propria dei Paesi di *common law*. Ne consegue che l'incertezza della legge si traduce in incertezza ed imprevedibilità dei risultati della giurisdizione ed incide negativamente sulla stessa competitività del nostro Paese.

Questa constatazione porta dunque a valutare l'opportunità di adottare accorgimenti diretti a cancellare i fattori di disordine normativo che disincentivano i grandi investimenti produttivi nel nostro Paese. Ad esempio, si potrebbe stabilire, con riforma costituzionale, la irretroattività delle disposizioni più sfavorevoli ai grandi investimenti che siano già in corso. In alternativa, si potrebbe disporre che le disposizioni più sfavorevoli siano efficaci solo se approvate con maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera e del Senato.

APPENDICE

LA PRECARIETÀ DELLA NORMAZIONE: LE INIZIATIVE ASSUNTE IN SEDE EUROPEA IN FAVORE DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Lo Small Business Act

La precarietà della normazione ha una maggiore incidenza proprio sulla spina dorsale dell'economia europea ossia le PMI. Queste ultime, a differenza delle imprese di maggiori dimensioni, non possiedono gli strumenti necessari, finanziari e di *know-how*, per adeguarsi prontamente ai frequenti cambiamenti normativi. Di conseguenza, sono più sensibili agli effetti negativi dell'instabilità economica e normativa. Da qui l'esigenza di politiche ed interventi legislativi diretti a riconoscere e a tutelare le esigenze delle piccole e medie imprese, le quali se, da un lato, sono più esposte ai continui mutamenti del panorama economico e normativo europeo e nazionale, dall'altro, sono anche le immediate beneficiarie di politiche improntate alla crescita e allo sviluppo.

Queste esigenze di tutela hanno trovato una prima risposta nella *Carta Europea per le piccole imprese* approvata in occasione del Consiglio Europeo svoltosi a Feira nel 2000⁴⁹. Il documento individuava dieci linee di azione: dall'educazione all'imprenditorialità, all'adozione di una migliore legislazione e regolamentazione per le PMI, per citarne alcune.

A livello europeo ha trovato ingresso una definizione comune di PMI. Tale definizione è stata periodicamente aggiornata e riveduta in considerazione dei mutamenti avvenuti nell'economia europea (in particolare dopo il 1996) e dei feedback provenienti dall'esperienza pratica.

⁴⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/docs/charter_en.pdf;

La Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003, che ha sostituito la raccomandazione 96/280/CE, fornisce all'art. 2 una definizione aggiornata di microimprese, piccole e medie imprese. Si tratta di *“imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR”*⁵⁰.

Attualmente le imprese europee che, sulla scorta della nozione citata possono definirsi PMI, rappresentano il 99% del totale delle imprese europee, 23 milioni di imprese e 75 milioni di occupati.

La cura e l'attenzione riservata dall'UE alle PMI emergeva anche dalla distinzione operata dalla raccomandazione 2003/361 tra i vari tipi di imprese: *autonome, associate e collegate*⁵¹, distinzione basata sulla capacità delle stesse di ricorrere a finanziamenti esterni.

Obiettivo della raccomandazione, infatti, non era soltanto quello di “invitare” gli Stati membri, la Banca ed il Fondo Europeo per gli Investimenti (rispettivamente BEI e FEI) ad adottare una definizione comune di PMI che consentisse di fornire risposte adeguate in termini di certezza del diritto, ma anche evitare che imprese, non classificabili come PMI, traessero illegittimamente vantaggio dalle politiche e dagli interventi legislativi a quest'ultime rivolte.

Nel perseguimento di questi obiettivi gli Stati membri rivestono un ruolo chiave in quanto titolari delle maggiori competenze nella politica di impresa, mentre compito dell'UE è di tracciare gli indirizzi generali e di fornire un quadro politico per le iniziative riferite alle PMI. Su questa concezione è stata costruita la Politica Moderna a favore delle PMI⁵² che si prefigge di: promuovere lo spirito imprenditoriale e delle competenze; facilitare l'accesso delle PMI ai mercati; ridurre gli oneri

⁵⁰ Art. 2, RACCOMANDAZIONE 2003/361/CE del 6 maggio 2003.

⁵¹ Art. 3, RACCOMANDAZIONE 2003/361/CE cit..

⁵² COM(2005) 551 def.

burocratici a cui sono soggette; favorirne la crescita corroborando gli strumenti del dialogo e della consultazione.

In seguito si è cercato di tradurre questo piano di azione in interventi più pragmatici, prettamente rivolti al mondo della piccola e media impresa. Si è così giunti allo Small Business Act.

A partire dalla fine del 2005 il termine più ricorrente nelle politiche economiche europee è stato “*small*” ed il principio “*Think Small First*” (Pensare anzitutto in piccolo) costituisce oramai il parametro di riferimento degli interventi legislativi europei in materia di impresa. Lo *Small Business Act (SBA)* traduce in un concreto piano d’azione tale principio e si prefigge l’obiettivo di rafforzare la crescita e la competitività delle PMI a livello europeo.

L’adozione dello SBA è stata preceduta da una fase di concertazione con un’audizione pubblica e una consultazione *on line* per consentire ai settori interessati di partecipare all’elaborazione. Più di 500 contributi hanno consentito di vagliare quali fossero gli effettivi bisogni delle imprese (si consideri che il 56% delle risposte ai quesiti proposti proviene proprio dal mondo delle imprese⁵³).

In particolare, dal rapporto sui risultati della consultazione⁵⁴ dell’aprile del 2008, era emerso che i più importanti problemi che le PMI (o SME nell’acronimo inglese) dovevano affrontare erano gli oneri amministrativi, l’eccessiva regolamentazione e la burocrazia.

La maggioranza dei soggetti interpellati (circa il 60%) riteneva che la legislazione europea creasse inutili oneri per le PMI e l’80% era concorde nel ritenere che gli interventi legislativi europei dovessero essere orientati verso un alleggerimento di questi gravami.

⁵³ http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=4073.

⁵⁴ “*Small Business Act for Europe Report on the results of the open consultation 22/04/2008*”; http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=1273.

I risultati della consultazione confermavano la necessità di creare un quadro politico di sostegno, a livello europeo e nazionale, per le PMI.

Lo Small Business Act (formalmente adottato il 4 dicembre 2008) ha proposto a tal fine 10 principi che hanno ispirato l'elaborazione e la realizzazione di questo *framework* politico e normativo⁵⁵

Al fianco di questi principi, che individuano corrispondenti settori di azione, ed in ossequio al principio "*Think Small First*" vi sono stati alcuni primi interventi legislativi che hanno semplificato e razionalizzato i settori sui quali sono andati ad incidere:

- Il Regolamento n.800/2008 sull'esenzione generale per categoria riguardo agli aiuti di Stato⁵⁶, che semplifica l'iter burocratico per la concessione di detti aiuti elevando a 26 le categorie per le quali è prevista l'esenzione dall'onere della preventiva notifica alla Commissione. Il regolamento ha razionalizzato una disciplina in precedenza contenuta in cinque distinti regolamenti, riducendo così l'instabilità normativa del settore.

⁵⁵ Nello specifico I principi delineati dallo *Small Business Act* sono: "1) Dar vita ad un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale; 2) far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità; 3) formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo"; 4) rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI; 5) adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle PMI: facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e usare meglio le possibilità degli aiuti di Stato per le PMI; 6) agevolare l'accesso delle PMI al credito e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali; 7) aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico; 8) promuovere l'aggiornamento delle competenze delle PMI e ogni forma di innovazione; 8) permettere alle PMI di trasformare le sfide ambientali in opportunità; 10) incoraggiare e sostenere le PMI perché beneficiano della crescita dei mercati" COM(2008) 394 definitivo.

⁵⁶ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione *General Block Exemption Regulation on State Aids- GBER* del 6 agosto 2008.

- La Direttiva 2010/45/UE del Consiglio che modifica la precedente Direttiva 2006/112/CE in materia di fatturazione dell’IVA che, tra l’altro, introduce l’equiparazione tra fatturazione elettronica e quella cartacea. L’Italia non ha ancora recepito la direttiva, ma il relativo disegno di legge⁵⁷ è attualmente sotto esame da parte della decima Commissione permanente del Senato.
- La Direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 maggio 2011 riguardante la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali che introduce termini di pagamento più stringenti sia per le transazioni tra imprese (cd. business to business)⁵⁸ che per quelle tra imprese e pubblica amministrazione⁵⁹. La delega per il recepimento in Italia della direttiva è contenuta nel disegno di legge comunitaria per il 2011⁶⁰. Il recepimento della direttiva è avvenuto con l’adozione del D.lgs n. 192/2012
- Un’altra iniziativa legislativa proposta con lo SBA che, tuttavia, non ha ancora trovato attuazione è la proposta di regolamento del Consiglio del 25 giugno 2008 relativa allo statuto della società privata europea (SPE)⁶¹. La proposta si prefigge l’obiettivo di introdurre la figura di una società privata europea a responsabilità limitata. Una società ha carattere chiuso in quanto le sue azioni o quote non potranno formare oggetto di offerta al pubblico né di negoziazione pubblica. La disciplina prevista dal regolamento consentirà un significativo ravvicinamento delle legislazioni nazionali ma non esonererà le costituenti

⁵⁷ Disegno di legge n. 2712 XVI Legislatura.

⁵⁸ Art.3, *Direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.*

⁵⁹ Art.4, *Direttiva 2011/7/UE, cit.*

⁶⁰ DDL C4623.

⁶¹[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0396:FIN:IT:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0396:FIN:IT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0396:FIN:IT:PDF).

società dall'osservanza degli obblighi previsti dalle normative dei singoli Stati membri.

Va da ultimo segnalata una revisione dello SBA del febbraio 2011⁶² nella quale la Commissione ha dato atto dei progressi compiuti dall'Unione Europea nell'attuazione dello SBA e nell'assolvimento degli impegni presi, ma anche della necessità di ulteriori azioni dirette a finanziare le PMI, a favorirne l'ingresso sul mercato, a consentire loro di affrontare le sfide della globalizzazione e della crisi economica.

L'Attuazione dello SBA in Italia

L'Italia è il paese dell'UE con il maggior numero di piccole e medie imprese, nello specifico si parla di 3.813.805 PMI⁶³. Per il nostro paese, l'attuazione dello SBA è avvenuta con l'approvazione della Direttiva del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010 e nel corso della XVI legislatura diversi sono stati gli interventi a favore delle PMI sul solco delle direttrici tracciate dallo SBA:

D.L. n. 78 del 2009 (manovra anti-crisi) Legge n. 69 del 2009 (cd. Legge sulla competitività) Legge n.3 del 2009 (Contratti di rete) Legge n.122 del 2010 Legge n.180 del 2011 D.L. n.70 del 2011 (cd.Decreto Sviluppo) convertito in legge n.106 del 2011; D.L. n.201 del 2011 (cd. Decreto Salva Italia) convertito in Legge n. 214 del 2011; D.L. n.138 del 2011 Legge n.183 del 2011 (Legge di stabilità per il 2012) D.L. n.5 del 2012 D.lgs. n. 192 del 2012
--

Tra le più importanti iniziative, dal punto di vista della razionalizzazione e della semplificazione normativa nonché della

⁶² COM(2011)78 Riesame dello “Small Business Act” per l'Europa.

⁶³ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/#h2-5>.

riduzione di oneri e costi per le PMI, si possono citare: la L. 180/2011, il D.L. 70/2011, il D.L. 138/2011 ed il D.L. 201/2011.

- Il primo testo normativo introduce un vero e proprio statuto delle PMI con la previsione di misure votate al principio della riduzione degli oneri amministrativi per tutti i procedimenti riguardanti l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori e per quelli riguardanti la concessione di benefici nonché interventi diretti alla riduzione e alla compensazione degli oneri amministrativi. L'art. 6, nel prevedere la necessità che ogni iniziativa legislativa sia preceduta da una valutazione del relativo impatto, pone l'accento sugli strumenti AIR e VIR⁶⁴. Gli artt. 12 e 13 introducono alcune misure destinate a semplificare l'accesso agli appalti delle aggregazioni fra MPMI⁶⁵ e semplificare l'accesso delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici di fornitura di servizi pubblici locali.

Inoltre, in attuazione dello SBA, l'art. 18 ha previsto che, entro il 30 giugno di ogni anno, il Governo presenti alle Camere un disegno di legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle MPMI volto a definire gli interventi in materia per l'anno successivo. In realtà, non si è ancora giunti all'adozione di un disegno di legge annuale per le PMI e nonostante il riordino del settore degli appalti ed il recepimento della direttiva (2011/7/UE) del Parlamento e del Consiglio del 16 febbraio 2011 (si veda in tal senso il D.lgs. n. 192 del 2012) relativa ad i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, altre misure previste non hanno trovato attuazione. Ci si riferisce, in particolare, all'art.8 dello Statuto concernente la compensazione degli oneri regolatori,

⁶⁴ L'Analisi dell'impatto della regolamentazione e la Valutazione dell'impatto della regolamentazione di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

⁶⁵ La definizione di microimpresa è ricompresa in quella di piccola impresa. Si veda il Decreto del Ministero delle Attività Produttive del 18 aprile 2005 di adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese (Raccomandazione 2003/361/CE; Raccomandazione 96/280/CE).

informativi e amministrativi. L'operativa di tale norma era subordinata all'effettiva applicazione del terzo comma dell'art 6 dello statuto. Tale norma prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, dettasse, entro il 15 febbraio 2012, i criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi. Senza la misurazione degli oneri, infatti, non si può procedere a compensazione. Purtroppo il D.p.c.m. non è ancora stato adottato. Allo stesso modo è rimasto inattuato il secondo comma dell'art. 9 che prevedeva che le pubbliche amministrazioni indicassero attraverso le Camere di Commercio i requisiti minimi per l'esercizio delle varie tipologie di impresa ma le Camere di Commercio non hanno ancora ricevuto le indicazioni previste.

- Il D.L. n.70 del 2011 (Decreto sviluppo) convertito in legge 106/2011 ha previsto misure di semplificazione e riduzione degli oneri burocratici per le imprese; modifiche al codice dei contratti pubblici; un credito di imposta per nuovo lavoro stabile e per gli investimenti nel Mezzogiorno; l'istituzione dei Distretti turistici .
- Con la manovra di Ferragosto (D.L. 138/2011) vengono soppresse, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, le disposizioni normative statali incompatibili con il principio in base al quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione con controlli successivi.
- Infine, Il D.L. n.201 del 2011 (cd. Decreto Salva Italia) ha rafforzato il Fondo di garanzia per le PMI, favorito l'internazionalizzazione delle imprese attraverso l'istituzione

dell'ICE, introdotto misure volte a ridurre il costo burocratico per le imprese, ha inserito due importanti misure per la fiscalità d'impresa: la prima, prevista dall'art.1 del decreto, è l'*Aiuto alla crescita economica (Ace)*, un'agevolazione per i soggetti passivi dell'Irap consistente in una riduzione dell'imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio; la seconda misura, prevista dall'art. 2, riguarda, invece, la deducibilità dell'Irap sul costo del lavoro.

La Strategia Europa 2020 e le iniziative faro

La crisi finanziaria, nata nel 2008 e che a tutt'oggi ha rimesso in discussione i progressi sociali ed occupazionali raggiunti dai paesi UE, riportando i tassi di occupazione e di PIL (della zona Euro) agli anni '90, ha fatto emergere le carenze strutturali del *Sistema Europa* e l'interdipendenza delle nostre economie.

E' emersa, quindi, in risposta a tale situazione, all'accelerazione dell'invecchiamento della popolazione, con un aumento della classe dei pensionati pari al doppio dai dati registrati nel 2007⁶⁶ e al cambiamento climatico, la necessità di una risposta pronta, efficace ed innovativa, a queste sfide globali che impattano conseguentemente su una progressiva perdita di competitività e su un aggravamento dei costi sociali. E' stata presentata quindi, da parte della Commissione Europea nel marzo 2010, la Strategia Europa 2020⁶⁷.

La Commissione propone, quindi, cinque obiettivi *misurabili*, da tradurre in appositi piani nazionali riguardanti: l'occupazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica, la crescita sostenibile attraverso la riduzione progressiva delle emissioni di carbonio e

⁶⁶ Due milioni di pensionati all'anno a fronte, in precedenza, di un milione.

⁶⁷ (COM(2010) 2020 def.).

dell'incremento delle energie rinnovabili, l'istruzione, la lotta alla povertà⁶⁸.

Per attualizzare e concretizzare questa Europa 2020, attraverso un'ampia attività di concertazione, la Commissione, inoltre, propone le cosiddette *iniziative faro*, la cui realizzazione è richiesta a tutti i livelli: organizzazioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

Nello specifico:

- Innovazione: “L’Unione dell’Innovazione”
- Istruzione: “*Youth on the move*”
- Società digitale: “Un’agenda europea del digitale”
- Clima, energia e mobilità: “Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse”
- Competitività: “Una politica industriale per l’era della globalizzazione”
- Occupazione e competenze: “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro”
- Lotta alla povertà: “Piattaforma europea contro la povertà”

⁶⁸ 1. portare al 75 % il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
2. investire il 3 % del prodotto interno lordo (PIL dell’UE) in ricerca e sviluppo;
3. ridurre le emissioni di carbonio al 20% (e al 30 % se le condizioni lo permettono) rispetto ai livelli del 1990, aumentare del 20 % la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20 %;
4. ridurre il tasso di abbandono scolastico inferiore al 10 % e portare al 40 % il tasso dei giovani laureati;
5. ridurre del 25% il numero di cittadini europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, quantificabile in circa 20 milioni di individui.

L'attività di monitoraggio e lo stato di avanzamento di Europa 2020

Gli avanzamenti della strategia EU2020 e gli eventuali progressi compiuti dai Paesi Membri sono analizzati dalla Commissione attraverso un'attività annuale di monitoraggio, che investe la situazione economica attraverso raccomandazioni specifiche sulle problematiche che ogni Stato membro si trova ad affrontare, come per esempio lo stato delle finanze pubbliche, le riforme dei sistemi pensionistici, le misure per la creazione di posti di lavoro e per combattere la disoccupazione, l'istruzione e le sfide dell'innovazione.

Stato di avanzamento della Strategia Eu 2020 in riferimento a Eu 27

Settori di riferimento	2009	2010	2011	Target da raggiungere
Occupazione	68.6%	68.6%	68.6%	75% della popolazione tra i 24 e 60 anni dovrà avere un lavoro
Povertà	23.1%	23.4% (+0.3% rispetto al 2009)		
Abbandoni Scolastici	14.4%	14.1%	13.5%	il tasso dell'abbandono scolastico tra 18 e i 24 anni dovrà essere inferiore al 10%
Educazione Terziaria	32.2%	33.5%	34.6%	40% della popolazione tra 30 e i 34 anni dovrà avere completato gli studi superiori
Riduzione delle emissioni di CO2 rispetto al 1990 (1990=100%)	83%	85%		Riduzione del 80% di CO2 rispetto ai valori del 1990
Energie Rinnovabili rispetto al consumo totale di energia	11.7%	12.5%		20%
Spesa in Ricerca e sviluppo (%PIL europeo)	2.01%	2%		3%

Fonte eurostat – aggiornamento 21/10/2012

L'attuazione della Strategia e la situazione italiana

Nelle raccomandazioni proposte per l'Italia per il 2012⁶⁹, emerge che la strada è ancora in salita, anche se sono state intraprese azioni politiche importanti per ovviare a carenze strutturali di lunga durata, garantendo inoltre la solidità delle finanze pubbliche e affrontando una serie di settori come la fiscalità, le pensioni, la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, il contesto imprenditoriale, l'efficienza della pubblica amministrazione e di recente, il mercato del lavoro, recependo, se pur parzialmente, le raccomandazioni specifiche⁷⁰ della Commissione relative alle politiche di riforma economica e strutturale dell'Italia.

L'Italia si trova ad affrontare sfide di carattere strutturale, connesse al passato e relative alla congiunzione della crisi economica. In quest'ottica la duplice prova dell'elevato debito pubblico e di una crescita debole e non sostenibile, condiziona gli operatori del mercato a credere nel *Sistema Italia*, per una naturale avversione al rischio. Viene rilevato come, la strada intrapresa del consolidamento di bilancio, attraverso, per esempio, l'inserimento di una norma Costituzionale volta al pareggio di bilancio⁷¹, sia l'unica via, anche se solo un primo passo, per una iniezione di fiducia verso gli operatori e mercati internazionali. Esistono, tuttavia, margini per una maggiore crescita qualora ci si concentri ulteriormente sulla lotta all'evasione fiscale. Infatti, l'evasione si ripercuote sulla competitività del nostro Paese amplificando sia i costi sociali, sia i costi amministrativi, come quelli di riscossione, attestandosi ben al di sopra della media europea. Emerge, tuttavia, come la distanza dai target prefissati dalla Strategia Europa 2020, secondo gli indicatori definiti per la nostra penisola, è ancora notevole:

⁶⁹ COM(2012) 318, 30 maggio 2012.

⁷⁰ SEC(2011) 810, 7 giugno 2011.

⁷¹ Revisione dell'art. 81 della Costituzione, approvato in data 18 Aprile 2012.

Mercato del lavoro

Si sottolinea, nelle raccomandazioni, come l'Italia risenta di uno storico e "marcato dualismo, in termini di sviluppo economico tra il Nord e il Sud, dove i deprimenti risultati economici del Mezzogiorno sono dovuti, in gran parte, alla sua incapacità di sfruttare il suo potenziale occupazionale"⁷². Sono stati compiuti notevoli progressi ma ancora troppo flebili: il pesante carico fiscale sul lavoro, che incrina la domanda e l'offerta condizionando la creazione di posti di lavoro *permanenti*; inoltre la frammentarietà delle riforme non omogenee e strutturali del mercato del lavoro ha creato una serie di contratti atipici che, se da una parte hanno incrementato l'occupazione, seppur frammentandola, dall'altra hanno creato una *classe* di precari, soprattutto tra i giovani e le donne, privi di garanzie ed hanno alimentato le disparità con i precedenti occupati che godono di estesi *privilegi* contro, per esempio, il licenziamento individuale. Inoltre, le retribuzioni medie sono inferiori rispetto alla media europea e i relativi aumenti salariali non rispecchiano il mercato del lavoro e la produttività. In linea con le raccomandazioni del 2011, il Governo italiano ha cercato di porre rimedio a tale situazione adottando un provvedimento di legge sulla modifica del mercato del lavoro⁷³ affrontando il tema della segmentazione.

Energia e Rinnovabili

L'Italia soffre di notevoli carenze strutturali ereditate dal passato riguardanti il settore energetico e di una gestione inefficiente delle strutture esistenti, soprattutto alla luce dell'ambizioso progetto della creazione, nella nostra penisola, di

⁷² "Gli squilibri regionali in Italia sono considerevoli: la disoccupazione e una bassa partecipazione femminile sono concentrate nelle regioni meridionali. Il tasso di occupazione varia sensibilmente, con più di 21 punti percentuali di differenza tra il Nord-Est (67,6%) e le regioni del Mezzogiorno (46,5%)."

⁷³ Decreto Legge n. 83 del 22 giugno 2012 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 134 del 7 agosto 2012.

un *hub* europeo del gas. Inoltre, essendo il maggior importatore di energia elettrica a livello europeo (circa il 15% del fabbisogno totale nazionale) e fortemente dipendente dalle importazioni di gas, qualora avvenisse un evento eccezionale il nostro paese sarebbe soggetto ad una crisi, condizionata anche dalla notevole impreparazione. Riguardo alla Strategia Europa 2020, la Commissione nota come i progressi italiani sono tutt'altro che omogenei. Infatti, se da una parte sono stati compiuti passi avanti nell'uso e nell'integrazione con il sistema attuale di energie alternative e fonti rinnovabili, in linea con il target del 17 % fissato da Eu 2020; tutt'altra cosa si può dire con le riduzioni di CO₂. L'Italia è al quarto posto in Europa per emissioni di carbonio e le proiezioni indicano che se il trend, anche normativo, sarà quello attuale, la riduzione nel 2020 sarà solo dell'1.5% non raggiungendo, quindi, gli obiettivi prefissati. In ultimo, nel 2011, con la ratifica della direttiva 2009/28/CE, il Governo ha riproposto l'obiettivo di una riduzione energetica del 14% riproponendo l'obiettivo prefissato nel 2007, nel piano d'azione, che sarebbe dovuto concretizzarsi nel 2016.

Rifiuti

La Commissione ammonisce l'Italia denunciando che il nostro Paese non è in linea con i parametri della sostenibilità ambientale per un ricorso eccessivo alle discariche, in molti casi illegali⁷⁴ o giunte a saturazione, e per una raccolta differenziata insufficiente. Vengono ravvisati, comunque, sistemi di tariffazione puntuale per i rifiuti⁷⁵ che hanno una funzione sia preventiva, che di

⁷⁴ Sono state formulate procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia per la presenza di 256 discariche illegali, di cui 16 delle quali contenenti rifiuti pericolosi, e omessa vigilanza. In data 24/10/2012, inoltre, la Commissione Europea a chiesto, alla Corte di Giustizia Europea, di condannare l'Italia al pagamento di una multa pari a 56.000.000 di euro per non aver rispettato gli impegni assunti nel 2007, rappresentati dalla bonifica delle discariche. Allo stato attuale solo 31 discariche saranno bonificate per la fine del 2012

⁷⁵ "Pay as you throw"

coinvolgimento della cittadinanza nell'attività di raccolta differenziata. La nota dolente è che sono ancora sistemi poco diffusi e presenti soprattutto in medie e piccole realtà locali.

Semplificazione e Pubblica Amministrazione

Una mancanza di competitività, di fiducia e di investimenti *esterni* sono rappresentati anche da una macchina amministrativa spesso “farraginoso” per le procedure complesse, come per esempio nel settore degli appalti pubblici. Proprio riguardo a questo settore, l'Italia si è mossa prevedendo nel 2013, la creazione di un data base nazionale, quale fonte d'informazione unica proprio per le gare d'appalto. Le carenze che affliggono il contesto imprenditoriale, purtroppo, sono ormai, strutturali e principalmente derivano da oneri amministrativi eccessivi. La Commissione, pertanto, invita il Governo ad uno snellimento ed a una semplificazione delle procedure pensando anche riforme di carattere strutturale.

Liberalizzazioni e professioni

Nell'ambito del settore della concorrenza delle professioni, l'Italia, dopo anni di staticità e difficoltà, caratterizzati da barriere poste soprattutto dagli ordini professionali e da riforme di bassa portata, ha cominciato, in linea con le indicazioni della Commissione Europea, ad intraprendere un percorso di riforma, seppur, allo stato attuale, ancora troppo debole. Sono state soppresse tutte le indicazioni riguardanti le tariffe minime e massime per le professioni regolamentate⁷⁶, sono stati ridotti gli ostacoli all'ingresso negli ordini professionali; i professionisti possono costituirsi in s.r.l. ed è stato accelerato l'ingresso dei giovani all'interno delle professioni permettendo che, questi, possano svolgere già attività di tirocinio durante il percorso di studi universitari.

⁷⁶ dl 24 gennaio 2012, n. 1.

L'Italia, la situazione attuale e i target di Eu 2020 da raggiungere

Settori di riferimento	2009	2010	2011	Target da raggiungere
Occupazione	61,7%	61.1% (-1.6%)	68.6%	67% della popolazione tra i 24 e 60 anni dovrà avere un lavoro
Povertà ⁷⁷		24.5%		
Abbandoni Scolastici		18.8%	18.2%	Il tasso dell'abbandono scolastico tra i 18 e i 24 anni dovrà essere inferiore al 15%
Educazione Terziaria		19.8%	20.3%	26% della popolazione tra 30 e i 34 anni dovrà avere completato gli studi superiori
Riduzione delle emissioni di CO2 rispetto al 1990 (1990=100%)	95%	97% (+2)		Riduzione del 20% di CO2 rispetto ai valori del 1990
Energie Rinnovabili rispetto al consumo totale di energia		8.9%	10.1%	17%
Spesa in Ricerca e sviluppo (%PIL)	1.26%	1.26%		1.53%

Fonte: Eurostat – aggiornamento al 21/10/2012

⁷⁷ Il target prefissato, rispetto al quale l'Italia si è impegnata, è di una riduzione di 2.200.000 individui a rischio di povertà, entro il 2020.

ALLEGATO 2

**RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE****Sesto turno di Presidenza Presidente On. Doris LO MORO***(iniziato il 26 luglio 2012 – aggiornamento al 5 febbraio 2013)*

INDICE

PREMESSA	130
I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI	131
• 1.1. La presentazione del Rapporto sulla legislazione	131
• 1.2. L'attività preparatoria del Rapporto	132
• 1.3. Gli Appunti del Comitato	133
• 1.4. Il sito internet	133
II. UNO SGUARDO SULLA LEGISLATURA	135
III. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO	137
IV. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA ..	139
V. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO	145
• 4.1. La struttura dei pareri	145
• 4.2. I parametri utilizzati nei pareri	147
• 4.3. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	149
• 4.4. Richiami alla circolare ed ulteriori profili di formula- zione tecnica dei testi normativi	151
• 4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988	168
• 4.6. Il rinvio a successivi atti legislativi	182
• 4.7. Profili della legislazione delegata	183
• 4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto	194
• 4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000	197
• 4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale	197
• 4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale	199
VI. CONCLUSIONI	201

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il sesto turno di presidenza del Comitato per la legislazione, che ha coinciso con gli ultimi mesi della XVI legislatura. Esso costituisce quindi l'occasione anche per presentare i dati riassuntivi dell'attività consultiva svolta dal Comitato in questi cinque anni scarsi.

Si è trattato di una legislatura indubbiamente interessante e non priva di profili problematici nell'ottica del Comitato, soprattutto per quanto riguarda la tecnica di redazione dei testi legislativi e il sistema delle fonti.

Questi due aspetti verranno approfonditi con riguardo agli ultimi mesi della legislatura, che confermano alcune linee tendenziali in atto da tempo. Mi limito in questa sede a segnalare che l'andamento della legislazione ha sollecitato i diversi componenti succedutisi alla presidenza a promuovere attente riflessioni sul sistema delle fonti, che hanno affiancato gli annuali rapporti sulla legislazione, affrontando i seguenti temi: la decretazione d'urgenza; le ordinanze di protezione civile; la legislazione delegata; l'attuazione del diritto europeo; l'instabilità normativa.

Quest'ultimo tema è oggetto di una ricerca da me promossa, che viene pubblicata contestualmente al presente rapporto. A quest'ultimo è allegato un CD, che raccoglie delle schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

1.1. La presentazione del Rapporto sulla legislazione

Fin da quando è nato, nel 1998, il Comitato per la legislazione ha promosso la redazione annuale di un rapporto sullo stato della legislazione che, anno per anno, fotografa lo svolgimento delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo. Nel corso del sesto turno di presidenza è stata presentata il 23 novembre 2012 a Firenze, nella bella sede del Consiglio regionale della Toscana, la quattordicesima edizione del rapporto, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui ho partecipato in rappresentanza del Comitato.

Il dibattito si è incentrato sul nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo delle Assemblee legislative nella definizione in forma democratica di tali politiche. Alla base del dibattito vi è una lettura che, partendo dai dati e dalle analisi dei fenomeni legislativi ed istituzionali, consente di andare oltre i paradigmi ormai tradizionali della crisi delle istituzioni della rappresentanza nazionale, della cessione di sovranità dello Stato verso l'Unione europea e della marginalizzazione del Parlamento dai grandi circuiti della decisione pubblica, concentrandosi sulla necessità di ripensare le funzioni delle Assemblee legislative statali e regionali alla luce dei principi della condivisione di sovranità e della cooperazione nella partecipazione ai processi decisionali europei, con l'obiettivo di sostenere un processo di progressiva

“parlamentarizzazione” della *governance* europea, a partire da quella più propriamente economico-finanziaria.

1.2. L'attività preparatoria del Rapporto

Nell'ambito degli approfondimenti tematici per la predisposizione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, si sono svolte, presso la Sala Aldo Moro di Palazzo Montecitorio, due importanti tavole rotonde:

◆ alla prima, svoltasi il 24 settembre 2012 ed intitolata “rappresentanza politica e ruolo della legge”, ho partecipato in veste di Presidente del Comitato. Ad essa hanno preso parte la Vice Presidente della Camera Rosy Bindi (presidente del Comitato per la documentazione), i professori Ugo De Siervo, Antonio La Spina, Paolo Caretti, Stelio Mangiameli e Nicola Lupo, ed il direttore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, Paolo Pietrangelo. Il senatore Andrea Pastore, Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, ha inviato un importante contributo scritto;

◆ la seconda, svoltasi il 13 novembre 2012 ed intitolata “Parlamenti e legislazione nell'età contemporanea”, è stata coordinata dalla sottoscritta ed ha visto la partecipazione di diversi componenti del Comitato. Si è incentrata sulla relazione del Professor Philip Norton, autore di molti studi sul ruolo del Parlamento nelle diverse democrazie europee e, come componente della Camera dei Lord, Presidente della Commissione che ha redatto, nel 2000, il rapporto “Strengthening Parliament”. Della relazione di Lord Norton hanno dibattuto i professori Fulco Lanchester, Cesare Pinelli e Giorgio Rebuffa, nonché i componenti del Comitato Lino Duilio, Carlo Monai Roberto Zaccaria

1.3. Gli Appunti del Comitato

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, che, dal 2004, persegue l’obiettivo di saldare l’attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. I due fascicoli (rispettivamente aggiornati al 15 settembre 2012 ed al 15 gennaio 2013) sono composti da due parti: la prima dà conto, in forma sintetica, della produzione normativa realizzata nel corso della legislatura; la seconda consiste in un *focus*, volto ad approfondire, di volta in volta, un aspetto della produzione normativa. Il *focus* di settembre 2012 dà conto delle operazioni di riduzione dello *stock* normativo intraprese nella XVI legislatura; il *focus* di gennaio 2013 presenta un quadro della produzione legislativa ulteriore rispetto a quella più conosciuta ed oggetto di indagine (decretazione d’urgenza e leggi di bilancio), soffermandosi sulle leggi di iniziativa parlamentare e mista e sull’attività svolta dalle Commissioni in sede 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”.

PAGINA BIANCA

II. UNO SGUARDO SULLA LEGISLATURA

Il presente rapporto costituisce l'occasione per dare conto in maniera riassuntiva dell'attività consultiva svolta nel corso della legislatura, durante la quale il Comitato ha espresso 184 pareri, 17 dei quali (il 9,34 per cento) senza rilievi e 167 contenenti rilievi.

TOTALE	184
Pareri senza rilievi	17
Pareri con rilievi	167, dei quali contenenti:
Osservazioni	41
Condizioni	12
Raccomandazioni	6
Osservazioni e Condizioni	86
Osservazioni e Raccomandazioni	5
Condizioni e Raccomandazioni	1
Osservazioni, Condizioni e Raccomandazioni,	16

Per quanto riguarda l'esito dei pareri, il tasso di recepimento delle osservazioni e delle condizioni registrato nell'intera legislatura non risulta particolarmente confortante: sono state recepite il 30 per cento delle osservazioni ed il 14 per cento delle condizioni. Anche se il tasso di recepimento va valutato alla luce della congiuntura politica ed economica che ha contrassegnato la legislatura, mi riservo nelle conclusioni di avanzare talune proposte per rafforzare il ruolo del Comitato nel procedimento legislativo.

Per quanto riguarda la tipologia, è evidente la prevalenza dei pareri espressi su disegni di legge di conversione, a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del regolamento: si tratta di 114 pareri su 184; 51 pareri hanno riguardato progetti di legge contenenti deleghe al Governo e/o autorizzazioni alla delegificazione; 14 hanno interessato schemi di decreto legislativo ai sensi dell'articolo 96-*ter* del regolamento; 3 sono stati espressi ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su progetti di legge ordinaria; 2 sono stati espressi nell'ambito della procedura cosiddetta del secondo parere, in base alla pronuncia della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009.

Un'ultima annotazione riguarda l'espressione di opinioni dissenzienti, che ha interessato soprattutto il primo turno di presidenza, per poi esaurirsi a partire dal quarto turno¹. Si tratta di un dato interessante, che pone in evidenza l'*idem sentire* dei componenti del Comitato, dopo una prima fase dove non sempre si è raggiunta la convergenza su posizioni comuni.

¹ Delle sei opinioni dissenzienti espresse nella legislatura, 4 si sono registrate durante il primo turno di presidenza, 1 nel secondo turno ed 1 nel terzo turno.

III.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel sesto turno di presidenza il Comitato si è riunito **13 volte, esprimendo 18 pareri su 17 provvedimenti normativi**, tutti rimessi al suo esame d'ufficio (su uno è stato espresso il parere sia in prima sia in seconda lettura):

- ◆ **9** disegni di legge di conversione di decreti-legge (ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del Regolamento della Camera): in un caso il Comitato, nel periodo di riferimento, ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura;
- ◆ **4** disegni di legge governativi ed **1** proposta di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*);
- ◆ **2** testi unificati, uno dei quali di proposte di legge di iniziativa parlamentare (C. 2861 ed abb.) ed uno nato dalla confluenza di un disegno di legge governativo e 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare, sottoposto all'esame del Comitato ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del Regolamento, in quanto contenente una delega al Governo: **TU 2519-B** recante misure per il riconoscimento dei figli naturali;
- ◆ lo schema di decreto legislativo n. **491**, riguardante la riorganizzazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa), trasmesso al Comitato ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 3 del regolamento (ovvero su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione Affari sociali).

Tipologia pareri	Numero	%	Tipologia provvedimenti
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i>	10	55,5%	9 disegni di legge di conversione
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i>	7	38,9 %	4 disegni di legge governativi, 1 proposta di legge parlamentare e 2 testi unificati (uno misto ed uno parlamentare) contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione;
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, co. 3</i>	1	5,6%	1 schema di decreto legislativo

IV.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

Oltre la metà dei pareri espressi dal Comitato ha riguardato dunque disegni di legge di conversione; i restanti pareri hanno riguardato provvedimenti contenenti deleghe al Governo o autorizzazioni alla delegificazione ed uno schema di decreto legislativo delegato.

Se la decretazione d'urgenza sembra quindi rappresentare lo strumento principe dell'azione governativa per il breve-medio periodo, anche le procedure delegate assumono rilevanza per prospettive di più lungo periodo.

Il Comitato, nel presente turno di presidenza, si è espresso su una percentuale relativamente bassa dei decreti-legge emanati: 9 su 14 (pari al 64,3 per cento): gli altri 5 decreti-legge, nella fase politicamente delicata che ha preluso allo scioglimento anticipato della legislatura, sono infatti decaduti ma i contenuti di due di essi sono confluiti in altri decreti-legge (v. infra) e i contenuti di altri due nella legge di stabilità².

La fase immediatamente precedente allo scioglimento ha visto anche, come di consueto, un'intensificazione della produzione legislativa, tanto che nel 2012 sono state approvate 110 leggi, a fronte di 73 leggi nel 2010 e 70 nel 2011.

² Le disposizioni dei decreti-legge 29 ottobre 2012, n. 185, recante disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici, ed 11 dicembre 2012, n. 216, recante disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea sono confluite nella legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228).

La tabella che segue riporta il numero delle leggi approvate nel corso del 2012 e di tutta la legislatura, divise per iniziativa e tipologia, mettendo in evidenza l'universo delle leggi non sottoposte al parere del Comitato, che pure costituisce una percentuale cospicua delle leggi approvate.

	2012	2013	XVI legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA	73	4	296
di cui:			
Conversione di decreti legge	29	2	106
Leggi di bilancio	4	0	20
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	5
Leggi comunitarie	0	0	3
Leggi di ratifica	30	2	137
Altre leggi di iniziativa governativa	10	0	25
INIZIATIVA PARLAMENTARE	29	0	80
di cui:			
Leggi di ratifica	4	0	4
INIZIATIVA REGIONALE	0	2	2
di cui:			
Leggi costituzionali	0	2	2
INIZIATIVA MISTA	8	1	13
di cui:			
Leggi costituzionali	1	1	2
Leggi di ratifica	1	0	3
TOTALE	110	7	391

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

Venendo agli aspetti qualitativi, mi auguro che le pagine che seguono mettano sufficientemente in luce le caratteristiche peculiari della legislazione – e soprattutto della decretazione d’urgenza – in questo turno di presidenza, iniziato con l’esame del **decreto-legge n. 95 del 2012** (c.d. *spending review*), sul quale il Comitato ha espresso un articolato parere, ricco di rilievi.

Questo parere rappresenta una specie di *summa* della giurisprudenza del Comitato e costituirà asse portante del presente rapporto, unitamente al parere sul decreto-legge n. 179 del 2012. In tali pareri si mettono in luce ancora una volta le caratteristiche dei provvedimenti emanati in questa fase storica, contrassegnata dall’acuirsi della crisi economico-finanziaria internazionale, già evidenziate dalla presidente Lussana nel precedente rapporto e così sintetizzabili:

- ◆ una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni (fenomeno posto in luce dalla tabella che precede);
- ◆ una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l’ampiezza e l’articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;
- ◆ il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;
- ◆ una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme³ e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento.

³ Come caso estremo di volatilità, si segnalano le frequenti occasioni nelle quali decreti-legge in corso di conversione vengono modificati o comunque si intrecciano con altri decreti appena convertiti o anche essi all’esame parlamentare.

V. 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 18 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, 1 è privo di rilievi. Si tratta del parere sul

testo unificato **C. 2519 ed abb.-B**, recante disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali (approvato dalla Camera e modificato dal Senato). Sul medesimo provvedimento il Comitato si era già espresso in prima lettura, formulando due osservazioni.

La struttura dei 17 pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi		
Tipologia di rilievo	Pareri	%
Osservazioni e condizioni	11	64,7%
Osservazioni	3	17,6%
Condizioni	1	5,9%
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	2	11,8%

Complessivamente, il 77,8 per cento dei pareri (14 su 18) contiene rilievi formulati in forma di condizioni.

I rilievi dei pareri sui singoli atti

AC	Oss.	Cond.	Racc.	Tipologia Atto
5389	SI	SI	SI	Ddl conversione
16/491	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
5423	SI	SI	NO	Ddl conversione
5440	SI	SI	NO	Ddl conversione
5291	SI	SI	NO	Ddl Governo
4573	NO	SI	NO	Proposta di legge
5019-bis	SI	SI	NO	Ddl Governo
TU 2519 ed abb./B	NO	NO	NO	Testo Unificato
5520	SI	SI	NO	Ddl conversione
4434/B	SI	SI	NO	Ddl Governo
TU 2861 ed abb.	SI	NO	NO	Testo unificato
5569	SI	SI	NO	Ddl Governo
5520/B	SI	SI	SI	Ddl conversione
5617	SI	NO	NO	Ddl conversione
5626	SI	SI	NO	Ddl conversione
5657	SI	NO	NO	Ddl conversione
5713	SI	SI	NO	Ddl conversione
5714	SI	SI	NO	Ddl conversione

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

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

- la **legge 28 novembre 2005, n. 246** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;

- la **circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi**, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- la **legge 23 agosto 1988, n. 400**, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- la **legge 27 luglio 2000, n. 212**, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali. Sono 2 i pareri che richiamano la necessità di valutare le disposizioni oggetto del parere del Comitato alla luce delle previsioni costituzionali.

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), nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni.

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

Dei 18 pareri resi dal Comitato 5 riguardano provvedimenti (2 testi unificati, di cui uno in seconda lettura; un disegno di legge di conversione ed un disegno di legge ordinario approvati dalla Camera e modificati dal Senato; una proposta di legge) cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Dei 13 provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

3 (pari al 23% del totale) risultano corredati di AIR e di ATN;

7 (pari al 54% del totale) risultano corredati della sola ATN;

3 (pari al 23% del totale) sono privi sia di AIR sia di ATN.

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

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

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

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

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

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

Tipologia di provvedimenti governativi	Numero di provvedimenti esaminati	Numero di provvedimenti corredati da AIR e ATN	%	Numero di provvedimenti corredati da sola ATN	%
Disegni di legge di conversione	9	0	0,00%	6	66,7%
Altri disegni di legge	3	2	66,7%	1	33,3%
Schemi di decreti legislativi	1	1	100,00%	0	0,00%
TOTALE	13	3	23%	7	54%

Nei **10** casi in cui l’AIR è assente:

- ◆ in 4 pareri si segnala che l’AIR è assente “senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all’eventuale esenzione dall’obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall’articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008”;
- ◆ in 5 pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall’obbligo di redigere l’AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell’esenzione stessa nella relazione di accompagnamento. In un caso (A.C. **5679**, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia), l’esclusione viene motivata, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, in base all’evenienza che il provvedimento rientra tra gli «atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato»;
- ◆ in 1 parere (A.C. **5617**) la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica l’assenza dell’AIR in considerazione “dell’urgenza del provvedimento stesso.

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

Dei 18 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **13** contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare.

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

La tabella che segue dà conto di tali richiami e dei rilevi relativi alla stratificazione normativa ed alla modifica di norme di recente approvazione, all’intreccio con altri decreti-legge in corso di conversione nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe

ed eccezioni. Come accennato, questi tre ultimi profili non sono riconducibili alla circolare ma attengono comunque ad un ordinato modo di legiferare.

I richiami alla circolare e i profili ulteriori	
Terminologia	6
Modifiche non testuali	10
Richiami generici o errati	7
Deroghe	6
Incidenza su fonti subordinate	4
Interpretazione autentica	3
Abrogazioni	3
Stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione	6
Intreccio con decreti-legge in corso di conversione	3
Regole e deroghe	1

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

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

- ◆ sempre più rapidamente stratificata, anche attraverso modifiche non testuali a norme di recente o recentissima approvazione;
- ◆ condizionata da un alto numero di disposizioni derogatorie, che talora accompagnano perfino la definizione della disciplina generale, cui si deroga nel momento stesso in cui viene dettata;
- ◆ sempre più intrecciata con le fonti di rango subordinato, in forza di due fenomeni tra loro correlati: le modifiche a fonti secondarie apportate con fonti di rango primario; la previsione di provvedimenti non sempre facilmente riconducibili al sistema delle fonti per modificare atti legislativi (cosiddetta delegificazione spuria). Nel presente paragrafo ci si limita al primo aspetto; il secondo verrà trattato nei paragrafi relativi alla legge n. 400 del 1988 e al coordinamento con la normativa di rango costituzionale.

I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

Atto camera oggetto del parere	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici o errati	Incidenza su fonti subordinate	Terminologia	Modifiche non testuali	Norme di interpretazione autentica
5389	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
16/491	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
5423	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO
5440	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO
5291	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
4573	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5019-bis	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
TU 2519/B	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5520	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
4434/B	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
2861	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5569	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
5520/B	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
5617	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5626	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
5657	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
5713	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO
5714	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Segnalazioni ulteriori nei pareri sui singoli atti

Atto camera oggetto del parere	Stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione	Intreccio con decreti-legge in corso di conversione	Disposizioni con efficacia retroattiva
5389	SI	SI	SI
16/491	NO	NO	NO
5423	SI	NO	NO
5440	NO	NO	NO
5291	SI	NO	NO
4573	NO	NO	NO
5019-B	NO	NO	NO
TU 2519/B	NO	NO	NO
5520	SI	NO	SI
4434/B	NO	NO	NO
2861	NO	NO	NO
5569	NO	NO	NO
5520/B	SI	SI	NO
5617	NO	NO	NO
5626	SI	SI	SI
5657	NO	NO	NO
5713	NO	NO	NO
5714	NO	NO	NO

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

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

Già nel precedente rapporto sull'attività del Comitato la presidente Lussana ha segnalato alcune caratteristiche peculiari di diversi decreti-legge adottati nell'ultimo scorcio della legislatura. Tali caratteristiche si riscontrano con la massima evidenza anche in due provvedimenti d'urgenza emanati durante il periodo di riferimento del presente rapporto: i decreti-legge nn. **95** (*spending review 2*) e **179** (ulteriori misure per la crescita del Paese) del 2012.

Nei pareri su tali decreti il Comitato parte dalla constatazione del contenuto estremamente vasto e complesso, per soffermarsi quindi sulla struttura: il parere sul decreto-legge n. 95/2012 evidenzia nelle premesse che «il provvedimento presenta una struttura molto complessa, in quanto, già nella versione originaria, era organizzato in 5 titoli, si componeva di 25 articoli, corrispondenti a 424 commi e conteneva tre allegati, per un totale di 86 pagine della "Gazzetta Ufficiale". Il testo trasmesso dal Senato si articola in 6 titoli e si compone di 39 articoli, corrispondenti a 559 commi. Molte delle disposizioni contengono novelle e sono caratterizzate da una struttura particolarmente complessa: a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 12, concernente la soppressione di enti e società, occupava, nel testo originario, 11 pagine e mezza della

"Gazzetta Ufficiale" e si articolava in 88 commi (divenuti 73, a seguito di alcune soppressioni approvate al Senato)»⁴.

Ulteriori annotazioni concernono la qualità di redazione del testo, con particolare riguardo alla presenza di disposizioni prive di immediata portata precettiva, in quanto contengono dichiarazioni programmatiche o di principio, ovvero risultano meramente descrittive o ricognitive della legislazione vigente o, ancora, si limitano ad indicare le finalità perseguite con le singole norme. Nel parere sul decreto-legge n. 95/2012 il Comitato segnala nelle premesse che «il provvedimento si contraddistingue per la genericità delle disposizioni da esso recate, la quale si traduce nella presenza di un numero elevato di norme prive di portata normativa in quanto meramente descrittive; nella presenza di rinvii generici alla normativa vigente (risultando così difficilmente individuabile la disciplina oggetto del rinvio); di clausole abrogative generiche; nell'assenza di clausole di coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto con l'ordinamento vigente e nell'introduzione di deroghe generiche e implicite». Formula quindi la seguente raccomandazione, ove struttura e complessità del testo si uniscono ad una considerazione sulla precettività delle disposizioni: «abbia altresì cura il legislatore di verificare la portata precettiva delle norme che si introducono nei

⁴ Il parere sul decreto-legge n. 179 del 2012, analogamente, evidenzia i seguenti profili problematici: «il provvedimento presenta una struttura molto complessa, componendosi, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, di 73 articoli, ripartiti in dieci sezioni, in difformità dunque rispetto alle prescrizioni contenute nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che prescrive che la partizione di primo livello sia costituita dal «Capo», recante uno o più articoli, eventualmente scomponibile in «Sezioni». Nella maggior parte dei casi, gli articoli si compongono a loro volta di numerosi commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, così che i preamboli esplicativi posti all'inizio di ogni articolo non risultano idonei a facilitare la lettura del testo. Alcune disposizioni (si vedano, ad esempio, l'articolo 23, commi 2 e 3, e l'articolo 12, comma 2), non risultano formulate in conformità alle prescrizioni contenute al paragrafo 7, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi riguardanti la struttura dei commi».

provvedimenti, specie ove questi, come nel caso all'esame, che si compone di ben 559 commi, risultano assai lunghi e complessi, evitando in particolare il ricorso a disposizioni che appaiono prive di portata innovativa dell'ordinamento, in quanto generiche, meramente descrittive, di principio, ovvero ricognitive della normativa vigente, poiché tutte le anzidette disposizioni, oltre ad accrescere le dimensioni dei testi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nei quali sono inserite».

I richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa vengono segnalati nelle premesse e, qualora appaiano palesemente errati (per esempio, perché riferiti a disposizioni abrogate ovvero a provvedimenti inesistenti) sono oggetto di condizioni o di osservazioni⁵.

Nel parere sul decreto-legge n. 95 del 2012, il Comitato constata che il legislatore si è rapportato alla normativa previgente attraverso richiami generici in luogo di un rinvio specifico alla normativa in esame. Questo particolare aspetto è stato oggetto di una condizione: «in relazione alle disposizioni indicate in premessa che contengono rinvii normativi generici o imprecisi, si provveda a specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio».

Stratificazione normativa e modifiche non testuali

La stratificazione normativa ha sempre suscitato l'interesse del Comitato, soprattutto quando si concreta in modifiche non testuali e vede succedersi numerosi atti in un ristretto arco temporale. La volatilità appare un fenomeno sempre più diffuso: le norme sembrano avere una sempre più labile resistenza nel tempo. Sempre più spesso si registra la necessità

⁵ Cfr. sul CD le schede 1 (condizione), 2 (osservazione), 3 (osservazione), 4 (osservazione), 9 e 16 (richiami in premessa).

di dover modificare norme entrate in vigore da pochi giorni ovvero, nel giro di pochi mesi, la disciplina di un determinato settore può subire numerose modifiche, assestamenti e ripensamenti.

Si segnalano, in particolare, i seguenti pareri:

- ◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 95 del 2012, il Comitato annota che «il provvedimento, secondo una modalità di produzione legislativa che, come rilevato già in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa», formulando conseguentemente la seguente condizione: «con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 23-ter, che intervengono su settori normativi già oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa, nella materia della gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, sia effettuato un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole individuazione del quadro normativo di riferimento»;
- ◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 174/2012 (finanza enti territoriali), il Comitato rileva che «il decreto-legge, all'articolo 10-bis, relativo alla gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, interviene in una materia già oggetto di stratificazione normativa, dettando una disciplina della società di gestione della casa da gioco e della distribuzione dei proventi, che innova parzialmente quella dettata dall'articolo 31, commi 37 e 38, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999), più volte modificato, senza novellare le citate disposizioni, ma disponendone la cessazione dell'efficacia – in luogo

dell'abrogazione – a decorrere dalla data di inizio dell'attività da parte della società per azioni prevista dal comma 1»;

- ◆ con specifico riguardo alle modifiche non testuali, nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 179/2012 si rileva che: «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, in numerose circostanze, incide su di essa mediante modifiche non testuali (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, comma 4; l'articolo 5, comma 1; l'articolo 15, comma 3; l'articolo 34, comma 1 e l'articolo 35, comma 3), ovvero reca disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione (si vedano, ad esempio, l'articolo 11-*bis*, in materia di credito d'imposta per promuovere l'offerta on-line di opere dell'ingegno; l'articolo 13-*ter*, sulla carta dei diritti volta a definire i principi e criteri per garantire l'accesso universale della cittadinanza alla rete internet; l'articolo 14-*bis*, sulla pubblicità dei lavori parlamentari); integrandosi, in tutte le citate circostanze, una modalità di produzione normativa che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente».

Il Comitato ha espresso in merito la seguente osservazione: «si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale su previgenti normative, in termini di novella alle medesime; si dovrebbero altresì inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto».

Intreccio tra decreti-legge in corso di conversione

Sono ascrivibili a questo paragrafo due diverse fattispecie:

- ◆ il caso di un decreto-legge che interagisce con altro già emanato;
- ◆ il caso di un decreto-legge i cui contenuti vengono assorbiti da altro disegno di legge di conversione.

Ancora una volta, è nel parere sul decreto-legge n. 95/2012 che il Comitato individua entrambe le fattispecie, annotando nelle premesse che:

- «il provvedimento, in più punti (si vedano, l'articolo 2, comma 7, l'articolo 5, commi da 2 a 4; l'articolo 14, commi 2 e 8) reca disposizioni che si intersecano con quelle di cui agli articoli 3, 3-*bis*, 4 e 4-*bis*, comma 3, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile»;
- «il provvedimento in esame riproduce integralmente, agli articoli 23-*bis* e seguenti, i contenuti del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario; 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 da 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 di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari, sia pure attenuata dall'espressa clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto-legge non convertito in legge, il cui contenuto risulta confluito nel provvedimento in esame».

Ne consegue la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la 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 - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

Nei pareri sui decreti-legge n. 174 (nel testo modificato dal Senato) e n. 179 del 2012 si constata ancora la confluenza di altro decreto-legge (rispettivamente n. 194 e n. 187 del 2012); la raccomandazione (analoga a quella formulata in relazione al decreto-legge n. 95 del 2012) è presente soltanto nel parere sul decreto-legge n. 174 (**A. C. 5520-B**).

Disposizioni in deroga

Costituiscono oggetto di 6 pareri, nelle premesse dei quali il Comitato segnala la presenza di disposizioni derogatorie, specificando se esse sono implicite ovvero esplicite, puntuali ovvero generiche:

- ◆ nel parere sul decreto-legge n. 179 del 2012 si segnala la presenza di deroghe – rispettivamente specifiche e generiche – alla legislazione vigente ovvero alla legislazione vigente in determinati settori;
- ◆ nel parere sullo schema n. 491 il Comitato annota che esso «all'articolo 8, comma 3, contiene una deroga implicita a quanto stabilito dall'articolo 51 dello statuto della Croce rossa italiana, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2005, n. 97, in base al quale il commissario straordinario «può essere nominato per non più di ventiquattro mesi entro i quali dovranno essere ricostituiti gli organi statutari.»»;
- ◆ nel parere sul decreto-legge n. 1/2013 (rifiuti e inquinamento ambientale – **A.C. 5714**) il Comitato rileva che «il provvedimento, all'articolo 2, comma 1, agisce in deroga ad una disposizione di portata generale in materia di durata delle gestioni commissariali introdotta dall'articolo 3 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, disponendo la proroga degli incarichi di alcuni Commissari straordinari, nominati per lo svolgimento di interventi in materia di emergenze ambientali»;
- ◆ nei pareri sui decreti-legge nn. 95 e 129 del 2012, oltre al vasto campionario di deroghe di vario tipo contenuto nel primo provvedimento, il Comitato si sofferma sulle deroghe alla legge n. 400 del 1988:
 - nel primo caso il Comitato rileva nelle premesse che all'articolo 2 del decreto-legge i commi 10-*bis* e 10-*ter* dispongono «- rispettivamente - che: per le amministrazioni e gli enti pubblici "il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario" e che "Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di

organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze", laddove l'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, demanda invece a regolamenti di delegificazione il compito, tra gli altri, di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri e le relative piante organiche; al riguardo, si segnala, peraltro, che l'articolo 12, ai commi 10 e 54 - con disposizioni che non risultano coordinate con le precedenti - prevede, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, che le rispettive dotazioni organiche siano adeguate con l'ordinaria strumentazione, cioè con regolamenti "da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-*bis* della legge n. 400 del 1988".» Ne consegue la seguente osservazione: «all'articolo 2, commi 10-*bis* e 10-*ter*, si dovrebbe valutare l'opportunità della deroga implicita ivi contenuta all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali sulla produzione normativa»;

- nel secondo caso il Comitato annota nelle premesse che «un'ulteriore disposizione derogatoria del diritto vigente, nella quale non è presente un'espressa indicazione delle norme derogate, si rinviene altresì all'articolo 1, comma 1; infatti, la disposizione in questione, laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente

della Repubblica; inoltre, la disposizione in questione, nell'autorizzare il Commissario “ad esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67”, gli conferisce la facoltà – ai sensi del comma 4-*bis* del citato articolo 13 – di provvedere “in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento”». Ne consegue la seguente condizione: «all'articolo 1, comma 1, primo periodo – laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – sia esplicitata la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica, con l'auspicio che, per il futuro, ci si attenga, nel delineare le procedure di nomina di Commissari straordinari del Governo, al dettato della legge n. 400 del 1988».

Regole e deroghe

Costituiscono oggetto del solo parere sul decreto-legge n. 95/2012, nelle cui premesse il Comitato evidenzia che, «secondo una tecnica normativa invalsa nei più recenti provvedimenti, il disegno di legge presenta una peculiare struttura, consistente nell'introduzione di numerose previsioni di carattere generale alle quali seguono disposizioni di carattere derogatorio ovvero condizionante delle prime; da ciò consegue

che, nell'ambito di numerose disposizioni, all'enunciazione della regola segue l'individuazione della deroga».

Incidenza su fonti subordinate

Si tratta di un fenomeno segnalato in 4 pareri, nelle premesse dei quali si rileva che la modifica di fonti subordinate implica «una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001)».

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 227 del 2012 (missioni internazionali) il Comitato formula una condizione finalizzata a verificare la congruità delle disposizioni con il sistema delle fonti.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 158 del 2012 (tutela della salute) il Comitato si limita a formulare una condizione soppressiva della disposizione che incide su fonti subordinate.

Nei pareri sui decreti-legge n. 95 e n. 179 del 2012, il Comitato formula invece, accanto alla condizione soppressiva, una opzione ulteriore, consistente nella riformulazione delle disposizioni incidenti su fonti subordinate «nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza».

Disposizioni con efficacia retroattiva.

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

1. le disposizioni qualificate in termini di interpretazione autentica;
2. il rispetto delle previsioni in materia dello Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000; *cf.* il paragrafo 3.6);
3. la congruità rispetto al disposto dell'articolo 25 della Costituzione.

Nel presente turno di presidenza sono 3 i pareri che hanno per oggetto questo tema, con esclusivo riguardo alle disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica. Nelle premesse dei pareri espressi sui decreti-legge n. 95 e n. 179 del 2012 il Comitato segnala che «il disegno di legge [...] contiene numerose disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica di previgenti normative, in relazione alle quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo"».

Nel parere sul decreto-legge n. 174 del 2012 (finanza degli enti territoriali - **A.C. 5520**) il Comitato svolge nelle premesse interessanti considerazioni su una norma interpretativa riguardante il testo previgente di una disposizione oggetto di novella: «il decreto-legge, all'articolo 8, comma 1, reca una norma interpretativa finalizzata alla determinazione dell'importo massimo della riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, da applicare, quale misura sanzionatoria, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 149. Tuttavia, la norma interpretata è stata modificata dall'articolo 4, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 16 del 2012, il quale ha espunto dalla suddetta disposizione la previsione del limite massimo della sanzione, che era fissato nel 3 per cento delle entrate correnti certificate nel rendiconto. A

ciò consegue che l'ambito della norma interpretativa parrebbe, dunque, riguardare gli effetti prodotti dalla disposizione previgente, i quali sembrerebbero protrarsi a tutt'oggi, non risultando ancora conclusa la procedura relativa alla certificazione del saldo raggiunto dagli enti con riferimento al patto di stabilità dell'anno 2011, e alla conseguente applicazione delle sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi». Ne consegue la seguente osservazione: «per quanto detto in premessa, all'articolo 8, comma 1, che reca una norma interpretativa dell'articolo 7, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 149 del 2011, nella sua formulazione previgente, le Commissioni dovrebbero chiarire la *ratio* della norma interpretativa in esame, eventualmente riformulandola al fine di limitarne l'ambito interpretativo ai soli fini degli effetti prodotti dall'attuazione della norma nel testo previgente alle modifiche ad essa apportate con la legge n. 44 del 2012 di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012».

4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, 8 pareri sui 18 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 5 pareri espressi su disegni di legge di conversione; di 2 pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione⁶ e di 1 parere su uno schema di decreto legislativo.

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

⁶ Si tratta dei pareri sul disegno di legge governativo C. 5569 (delega strumento militare) e sulla proposta di legge C. 4573 (abbattimento barriere architettoniche).

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988		% sul numero dei pareri contenenti richiami alla L. 400/1988
art. 11, co. 2 Nomina dei commissari straordinari del Governo	1	12,5%
art. 15, co. 2. a) presenza di disposizioni incidenti su deleghe legislative nei decreti-legge	1	12,5%
art. 15, co. 3 immediata applicazione	3	37,5%
art. 17 regolamenti	3	37,5%
art. 17, co. 1 regolamenti di attuazione ed esecuzione	2	25,0%
art. 17, co. 2 regolamenti di delegificazione	4	50,0%
art. 17, co. 4-bis organizzazione uffici amministrativi	2	25,0%

I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

A.C.	Art. 11, co. 2	art. 15, co. 2, a)	art. 15, co. 3	Art. 17	art. 17, co.1	art. 17, co. 2	art. 17 co. 4-bis
5389			SI	SI		SI	SI
16/491					SI		
5423	SI					SI	
5440			SI	SI			
4573					SI		
5569						SI	
5520/B		SI					SI
5626			SI	SI		SI	

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

Articolo 11, comma 2

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

Come già segnalato nel paragrafo relativo alle disposizioni in deroga, nel parere relativo all'**A.C. 5423** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto), il Comitato rileva la presenza di una deroga implicita a tale disposizione: esso infatti, prevedendo «che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica; inoltre, la disposizione in questione, nell'autorizzare il Commissario “ad esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67”, gli conferisce la facoltà – ai sensi del comma 4-*bis* del citato articolo 13 – di provvedere “in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento”». Ne consegue una

condizione volta ad esplicitare la deroga; il Comitato esprime altresì l'auspicio «che, per il futuro, ci si attenga, nel delineare le procedure di nomina di Commissari straordinari del Governo, al dettato della legge n. 400 del 1988».

Articolo 15, comma 2, lettera a)

Disposizioni incidenti su deleghe legislative in decreti-legge. A norma dell'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, è preclusa al Governo la possibilità di utilizzare lo strumento del decreto-legge per conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione⁷. Nel periodo di riferimento, in 1 parere si riscontra una violazione del limite di contenuto posto da tale disposizione. Nelle premesse del parere relativo all'**A.C. 5520-B** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 1, recante misure urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti Territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) si riscontra una modifica del termine di esercizio della delega finalizzata al completamento della revisione del bilancio dello stato, conferita al Governo all'articolo 40, comma 1 della legge n. 196 del 2009; ne consegue una condizione soppressiva.

Articolo 15, comma 2, lettera b)

Materie di cui all'articolo 72 della Costituzione. In base all'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400/1988, il Governo non può, mediante decreto-legge, “provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della

⁷ È costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione l'interpretazione estensiva del divieto di cui all'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, che si intende riferito non soltanto al decreto-legge, ma anche alla relativa legge di conversione.

Costituzione” (materia costituzionale ed elettorale; autorizzazione a ratificare trattati internazionali; approvazione di bilanci e consuntivi; delegazione legislativa).

Nel periodo di riferimento del presente rapporto il Comitato si è pronunciato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 223/2012 (A.C. 5657), recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche del 2013, che fa seguito ad altri decreti-legge emanati sul finire delle precedenti legislature (e nel corso della legislatura con riguardo ad altre consultazioni elettorali e referendarie) per regolare taluni aspetti connessi al procedimento elettorale. Proprio per evitare il succedersi di tali provvedimenti, il Comitato ha formulato un’osservazione specificamente rivolta all’articolo 2, che interviene mediante una disciplina transitoria a regolare le modalità di esercizio del voto dei cittadini temporaneamente all’estero, riproducendo, sostanzialmente, il contenuto di disposizioni di analogo tenore relative alle elezioni politiche per gli anni 2006 e 2008 e alle consultazioni referendarie tenutesi nel 2009 e nel 2011, invitando la Commissione di merito a «valutare l’opportunità di inserire una disciplina a regime valida per tutte le consultazioni elettorali e referendarie, che potrebbe essere introdotta nell’ambito della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante norme per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero».

Articolo 15, comma 3

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

In 3 pareri vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una puntuale valutazione del requisito dell’immediata applicazione con

riguardo a due profili: la presenza di norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; la presenza di norme contenenti un termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo.⁸

Per quanto attiene al primo profilo, il Comitato segnala che «la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della “immediata applicabilità” delle misure disposte dal decreto va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti».

Per quanto concerne il secondo profilo, nel parere sull'**A.C. 5389** (decreto-legge n. 95 del 2012) il Comitato ha formulato la seguente raccomandazione: «ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, siano valutate le modalità attraverso cui assicurare - anche durante l'*iter* di conversione - la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare del requisito di immediata applicabilità delle norme recate nei decreti-legge, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

Contenuto. Rinviando, per una dettagliata analisi di questo aspetto, al paragrafo 4.8, desidero fin da ora segnalare come il Comitato utilizzi costantemente tra i propri parametri la recente sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, che appare

⁸ Si tratta dei pareri sugli **A.C. 5389** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), **5440** (Conversione in legge del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158), **5626** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese).

perfettamente in linea con i pareri espressi dal Comitato stesso e che costituisce un importante monito al legislatore.

Articolo 17

L'articolo 17 – nella sua interezza o nelle sue singole partizioni – costituisce oggetto di 11 richiami, contenuti in 6 pareri. In particolare:

- l'articolo 17, comma 1, che disciplina la potestà del Governo di emanare regolamenti di esecuzione e di attuazione in forma di decreti del Presidente della Repubblica, è richiamato in 2 pareri⁹;
- l'articolo 17, comma 2, sui regolamenti di delegificazione, è richiamato in 4 pareri¹⁰;
- l'articolo 17, comma 4-bis, riguardante la delegificazione in materia di organizzazione e disciplina dei ministeri, viene richiamato in 2 pareri¹¹;
- l'articolo 17 nella sua interezza viene richiamato in 3 pareri¹².

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

In particolare, si è confermato nel periodo di riferimento del presente rapporto un generalizzato ricorso all'adozione di

⁹ Si tratta dello schema n. 491 e della proposta di legge A.C. 4573.

¹⁰ Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95, 129 e 179 del 2012 (rispettivamente A.C. 5389, 5423 e 5626) e del disegno di legge A.C. 5569 (delega per la revisione dello strumento militare).

¹¹ Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95 e 174 del 2012 (rispettivamente A.C. 5389 e 5520-B).

¹² Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95, 158 e 179 del 2012 (rispettivamente A.C. 5389, 5440 e 5626).

decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei ministri di settore e – non di rado – con l'intervento consultivo di altri soggetti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata, parti sociali).

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

Un ulteriore fenomeno, sempre riconducibile alla “fuga dal regolamento”, riguarda l'affidamento di compiti di attuazione a decreti dirigenziali (si veda il paragrafo relativo ai profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale).

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

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

Mi limito a richiamare il parere sul decreto-legge n. 95 del 2012 (**A.C. 5389**), che elenca un ampio campionario di quasi tutte le fattispecie sopra elencate:

- ◆ come già accennato nel paragrafo relativo alle disposizioni in deroga, l'articolo 2, ai commi 10-*bis* e 10-*ter*, deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, disponendo - rispettivamente - che: per le amministrazioni e gli enti pubblici "il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario" e che "Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze", laddove l'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, demanda invece a regolamenti di delegificazione il compito, tra gli altri, di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri e le relative piante organiche; al riguardo, il Comitato «segnala, peraltro, che l'articolo 12, ai commi 10 e 54 - con disposizioni che non risultano coordinate con le precedenti - prevede, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, che le rispettive dotazioni organiche siano adeguate con l'ordinaria strumentazione, cioè con regolamenti "da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-*bis* della legge n. 400 del 1988"». Ne consegue la seguente osservazione: «all'articolo 2, commi 10-*bis* e 10-*ter*, si dovrebbe valutare l'opportunità della deroga implicita ivi contenuta all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali sulla produzione normativa»;

- ◆ complessivamente, il Comitato elenca una ventina di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a contenuto normativo previsti dal decreto-legge, rilevando che «tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)»;
- ◆ in particolare, l'articolo 2, al comma 3, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, il compito di rideterminare la "Ripartizione dei volumi organici

dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare", attualmente fissata per legge, dall'articolo 799 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante Codice dell'ordinamento militare; l'articolo 4, comma 3-*sexies* demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di prorogare i termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo; l'articolo 23-*undecies* affida ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di procedere ad una "riduzione lineare delle dotazioni finanziarie" e alla "riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa", consentendo di intervenire con tale strumento su decisioni di spesa assunte con atti legislativi. Con riguardo a tali adempimenti, il Comitato rileva nelle premesse che si attribuisce «a decreti del Presidente del Consiglio la possibilità di incidere su disposizioni disciplinate da fonti primarie del diritto, affidando così a fonti atipiche del diritto il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura»;

- ◆ il Comitato elenca inoltre 15 disposizioni che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali si specifica la natura non regolamentare; in proposito, il medesimo Comitato «ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite

indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare"»;

- ◆ il decreto-legge, infine, contiene quattro autorizzazioni alla delegificazione (articolo 2, comma 3, quarto periodo, articolo 10, commi 2 e seguenti e articolo 11, commi 1 e 2), «che si discostano in parte dal modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988: all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, introdotto dal Senato, in materia di personale delle forze armate, si prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, senza indicare né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento; all'articolo 10, comma 2, in ordine alla riorganizzazione dello Stato sul territorio, talune delle norme generali regolatrici della materia sembrano piuttosto coincidere con la finalità della delegificazione (a titolo esemplificativo, la lettera a) si riferisce al "contenimento della spesa pubblica"), mentre il comma 3 del medesimo articolo deroga implicitamente all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, innalzando da trenta a quarantacinque giorni il termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari; all'articolo 11, il comma 1 fa riferimento a "criteri" in luogo di "norme generali regolatrici della materia"; il comma 2, nel prevedere una ulteriore autorizzazione alla delegificazione, richiama *per relationem* i criteri di cui al comma 1; in nessuna delle autorizzazioni alla delegificazione in oggetto vengono inoltre indicate le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Inoltre, il decreto, all'articolo 12, comma 19, modifica in maniera non testuale l'autorizzazione alla delegificazione contenuta all'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), finalizzata all'adozione di regolamenti di

delegificazione per il riordino di enti ed organismi pubblici statali, centralizzando il potere di proposta di tali regolamenti nel Presidente del Consiglio dei ministri e introducendo una fase endoprocedimentale di proposta da parte del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012; in relazione a tutte le citate disposizioni, si ricorda, altresì, che la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge", nonché "ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina 'le norme generali regolatrici della materia', né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione".

A tutti i rilievi fanno seguito le seguenti condizioni:

- ◆ «all'articolo 2, comma 3, all'articolo 4, comma 3-*sexies* e all'articolo 23-*undecies*, laddove prevedono che decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possano modificare disposizioni di rango primario - sia verificata l'appropriatezza dell'impiego degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto»;
- ◆ «all'articolo 2, commi 3, 5 e 11, lettera d); all'articolo 4, commi 3 e 3-*sexies*; all'articolo 5, comma 11; all'articolo 6, comma 9; all'articolo 7, comma 4; all'articolo 14, comma 8; all'articolo 16, commi 1 e 8; all'articolo 17, commi 7 e 8; l'articolo 23, comma 8; all'articolo 23-*bis*, comma 4; l'articolo 23-*ter*, comma 1, lettera g), capoversi 8-*ter* e 8-*quater*; all'articolo 23-*quater*, comma 9, sesto e ottavo periodo, e all'articolo 23-*undecies*, comma 1 - che prevedono l'adozione di venti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a

- contenuto normativo - siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988»;
- ◆ «all'articolo 1, commi 11 e 20; all'articolo 12, commi 3, 9, 10, 30, 35, 42, 44, 50 e 77; all'articolo 20, comma 3; all'articolo 23-*quater*, commi 3 e 9 e all'articolo 23-*duodecies*, comma 1, che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare - tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa - siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988»;
 - ◆ «previa valutazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, all'articolo 10, commi 2 e seguenti e all'articolo 11, commi 1 e 2, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988».

Sotto diverso profilo, appare interessante anche il parere sulla proposta di legge **C. 4573**, la quale autorizza l'adozione di un regolamento di delegificazione ove far confluire e coordinare le diverse disposizioni di rango subordinato che disciplinano la materia, disposizioni già contenute in un regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1996) ed in un regolamento ministeriale (decreto ministeriale n. 236 del 1989), prevedendone l'innalzamento della fonte normativa. Il Comitato annota in proposito «che al regolamento, di cui si prevede l'adozione, non è affidato il compito di delegificare una disciplina di rango legislativo, bensì

quello di raccogliere in un unico testo le disposizioni di rango regolamentare già vigenti, di cui si dispone l'abrogazione a far data dall'entrata in vigore del decreto di delegificazione. Peraltro, in relazione alla procedura di adozione del regolamento di delegificazione *de quo*, non viene né previsto il termine entro il quale esso deve essere adottato, né il termine iniziale di decorrenza per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici; mentre, quanto al termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, si prevede che esso decorra dalla trasmissione dello schema di regolamento e non già dalla sua assegnazione». Ne consegue una articolata condizione: «per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, sia verificata la necessità dell'intervento legislativo disposto e, in ogni caso, sia verificata la congruità dello strumento normativo prescelto, valutandone la sostituzione con un regolamento di attuazione adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988; a tale ultimo riguardo, ferma restando l'opportunità di mantenere comunque l'espressione del parere parlamentare, sia altresì specificato:

- a) il termine per l'adozione del regolamento;
- b) che il termine per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici decorre dalla trasmissione della relativa richiesta;
- c) che il termine per l'espressione del parere parlamentare decorre dall'assegnazione dello schema di regolamento alle Commissioni parlamentari competenti e non dalla trasmissione».

4.6. Il rinvio a successivi atti legislativi

Il più volte citato decreto-legge n. 95 del 2012 contiene due rinvii a successivi atti legislativi: l'articolo 17, comma 4, dispone

che "Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane"; l'articolo 21, comma 2, demanda alla legge di stabilità per il 2013 l'indicazione delle misure volte ad evitare l'aumento, dal 1° luglio 2013, delle aliquote IVA.

L'attenzione del Comitato si appunta sulla prima previsione, oggetto della seguente condizione: «all'articolo 17, comma 4 - che rinvia ad un "atto legislativo di iniziativa governativa" da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in oggetto - sia precisato che non ci si intende implicitamente riferire all'adozione di un decreto-legge (dal momento che si prefigurerebbero - sin d'ora e in via legislativa - requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà), bensì ad un disegno di legge del Governo; sia precisato altresì che il termine di 60 giorni si riferisce all'esercizio dell'iniziativa da parte del Governo e non anche alla conclusione dell'esame parlamentare ed alla definitiva approvazione, nel rispetto degli *interna corporis* parlamentari». La condizione non viene recepita ed il Governo adotta, proprio in attuazione del citato articolo 17, comma 4, il decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane, poi decaduto.

4.7. Profili della legislazione delegata

Nel presente paragrafo vengono esaminati i pareri espressi dal Comitato per la legislazione sui progetti di legge recanti nuove disposizioni di delega al Governo, sullo schema di decreto legislativo n. 491, nonché su due disegni di legge di conversione che intercettano in maniera diversa deleghe aperte.

4.7.1. Analisi dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega

Dei 5 pareri espressi nel periodo di riferimento con riguardo a nuove disposizioni di delega, 1 riguarda un testo unificato di proposte di legge di iniziativa parlamentare e 4 riguardano disegni di legge governativi:

- il testo unificato **C. 2861 ed abb.** prevede il conferimento di una delega al Governo per il complessivo riordino dello strumento militare;
- il disegno di legge **C. 5291** conferisce una delega per la revisione del sistema fiscale;
- il disegno di legge **C. 5019-bis** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'introduzione delle pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella normativa complementare;
- il disegno di legge **C. 5569** prevede il conferimento di una delega al Governo per il complessivo riordino dello strumento militare;
- il disegno di legge **C. 4434-B**, recante disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, contiene una delega al volta all'individuazione di eventuali ulteriori incarichi per cui sarà obbligatorio il collocamento *fuori ruolo* dei magistrati ed avvocati e procuratori dello Stato con funzioni apicali o semiapicali (compresi i capi di gabinetto) presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali.

A tali progetti di legge, occorre aggiungere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 del 2012 (**C. 5520-B**), in quanto incidente sul termine di una delega.

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega	
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo
Principi e criteri direttivi generici o sovrapposti con l'oggetto della delega	3
Procedure di delega	1
Intreccio con deleghe già aperte	1

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

AC	Principi e criteri direttivi generici o sovrapposti con l'oggetto della delega	Procedure di delega	Intreccio con deleghe già aperte	Coordinamento interno previsioni di delega	Forma Atto
5389	NO	NO	SI	NO	Ddl conversione
5291	SI	NO	NO	NO	Ddl Governo
5019-bis	NO	SI	NO	NO	Ddl Governo
4434-B	NO	NO	NO	SI	Ddl Governo
2861 ed abb.	SI	NO	NO	NO	Testo unificato
5569	SI	NO	NO	SI	Ddl Governo

Principi e criteri direttivi generici o sovrapposti con l'oggetto della delega

Il Comitato ha sempre segnalato la presenza di principi e criteri direttivi di delega non sufficientemente dettagliati e talora così generici fino a sovrapporsi all'oggetto della delega.

Nel parere sul disegno di legge **C. 5291** (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale) il Comitato rileva la presenza di tre distinti livelli di genericità: «in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici e disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega».

Nei pareri sul testo unificato **C. 2861 ed abb.** (Delega al Governo per l'istituzione del Servizio nazionale di volontari per la mobilitazione e della riserva nazionale qualificata) e sul disegno di legge **C. 5569** (Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia) il Comitato, in premessa, segnala – rispettivamente – che la quasi totalità e la gran parte dei principi e dei criteri direttivi di delega risultano formulati in modo sufficientemente dettagliato e non presentano elementi di sovrapposizione né con l'oggetto né con le finalità della delega, indicando le eccezioni. Il Comitato elenca quindi talune disposizioni ove i principi e i criteri direttivi appaiono presentare alcuni elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega. Ne consegue in entrambi i casi un'osservazione volta ad una maggiore esplicitazione dei principi e criteri direttivi, «al fine – si specifica nel parere sull'A.C. 5569 – di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega».

Procedure di delega

Nel parere sull'**A.C. 5019-bis** (Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), il Comitato in premessa nota che «in relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 1, il comma 3 dispone che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire “Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo”, utilizzando dunque una formulazione che genera incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di decreti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di “ultimo decreto legislativo”, che consenta di dissipare tale incertezza. Sempre in relazione ai decreti legislativi correttivi e integrativi, la disposizione richiamata si limita a prevedere che essi debbano essere emanati “con il rispetto del procedimento di cui al comma 2”, senza tuttavia precisare che essi debbano altresì rispettare i principi e i criteri direttivi di cui al comma 1». Ne consegue la seguente condizione: «all'articolo 1, comma 3, sia riformulato il comma in questione al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva e di specificare che i decreti adottati nell'esercizio di quest'ultima devono rispettare i principi e i criteri direttivi indicati per l'esercizio della delega principale, utilizzando, se si ritiene, una formula del seguente tenore: “Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere emanate disposizioni integrative e correttive dei medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1 e con il procedimento di cui al comma 2”».

Intreccio con deleghe già aperte

L'intreccio delle disposizioni contenute nei provvedimenti all'esame del Comitato con deleghe già aperte è sollevato nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012, ove il Comitato segnala che «l'articolo 3, comma 11, e l'articolo 7, commi 5 e 6, incidono in maniera testuale e non testuale sul codice dell'ordinamento militare, intervenendo, tra l'altro, sugli articoli 306 e 2190, i quali formano oggetto di modifica anche da parte di un secondo schema di decreto legislativo correttivo del codice in oggetto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 giugno 2012».

Ulteriori profili rilevati dal Comitato

Per quanto riguarda gli ulteriori profili trattati dal Comitato appaiono di particolare interesse le considerazioni svolte nelle premesse dei pareri sui disegni di legge **C. 5569** e **C. 4434-B**, riguardanti profili di coordinamento interno rispettivamente nell'ambito delle previsioni di delega e tra previsioni di delega, disposizioni transitorie e disciplina a regime:

- ◆ nel primo parere il Comitato rileva che «sul piano del coordinamento interno al testo, il disegno di legge, all'articolo 1, disciplina le modalità di esercizio della delega anche con specifico riguardo ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (comma 3), e, al successivo articolo 3, comma 1, lettera i), ribadisce la previsione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari con esclusivo riguardo allo schema di decreto legislativo attuativo del principio contenuto nella medesima lettera (riguardante “misure di assistenza in favore delle famiglie dei militari, prioritariamente di quelli impegnati nelle missioni militari”); inoltre, all'articolo 4, comma 1, lettera e), recante misure di diretta applicazione in materia di flessibilità programmatica e gestionale del

bilancio della Difesa, reca un principio e criterio di delega cui il Governo dovrà attenersi nell'adozione dei decreti di cui all'articolo 1, ulteriore rispetto a quelli contenuti agli articoli 2 e 3, e con il quale l'articolo 1 dovrebbe essere coordinato, tenuto conto che tale ultimo articolo, al comma 3, statuisce che i decreti legislativi di cui al comma 1 (quindi tutti) siano adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3 e non anche di quello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e)». Ne consegue una osservazione;

- ◆ nel secondo parere il Comitato evidenzia «che la norma recante il conferimento della delega principale e le disposizioni che disciplinano l'espressione del parere parlamentare e l'esercizio della delega correttiva e integrativa risultano collocate, nell'ambito del disegno di legge, in due commi distanziati tra loro (rispettivamente, ai commi 67 e 73-74), tra i quali è inserita, a partire dal comma 68, prima una disciplina a regime e, indi, una normativa transitoria, con la conseguenza che risulta difficile ricostruire il complessivo quadro normativo che si introduce ed, in particolare, distinguere *prima facie* le norme di delega da quelle immediatamente applicabili e, nell'ambito di queste ultime, le norme a regime e quelle transitorie».

Inoltre, «nell'ambito della nuova disciplina, sembrerebbe evincersi, non senza difficoltà esegetiche, che l'intento del legislatore sia quello di introdurre, in relazione al collocamento fuori ruolo di magistrati e procuratori e avvocati dello Stato, tre distinte fattispecie: disciplina generale, esenzione e regime speciale. Al riguardo, infatti, i commi 66 e 68 dettano la disciplina generale del collocamento in posizione di fuori ruolo di magistrati ed avvocati e procuratori dello Stato chiamati ad esercitare altri incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali, fissando un termine di dieci anni per il collocamento fuori ruolo. Il comma 69, nell'introdurre il principio generale dell'immediata applicazione della nuova

disciplina a regime agli incarichi in corso, fa salvi i commi 70, 71 e 72, che derogano alla medesima disciplina. Il comma 70 esclude dall'ambito di applicazione della nuova disciplina i magistrati nominati membri di Governo ovvero che esercitino cariche elettive, anche presso organi di autogoverno, o che siano componenti delle Corti internazionali. Il comma 71 prevede invece un diverso regime temporale (il termine decennale di cui al comma 68 decorre infatti dall'entrata in vigore della legge) per gli incarichi previsti dal comma 4 dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, “anche se conferiti successivamente all'entrata in vigore della presente legge”.

Si tratta degli incarichi relativi a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura e degli “incarichi elettivi”, i quali ultimi sembrerebbero differenziarsi dalle cariche elettive di cui al comma 70 (in caso contrario si verificherebbe peraltro una sovrapposizione, seppure parziale, tra i due commi). Il comma 72 introduce infine una specifica disciplina per i magistrati e avvocati e procuratori dello Stato che abbiano già maturato – alla data di entrata in vigore della legge – il periodo massimo di collocamento fuori ruolo ovvero che lo maturino successivamente alla medesima data». Ne conseguono 4 distinte osservazioni.

4.7.2. I rilievi sullo schema di decreto legislativo n. 491 (riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa)

Deroghe specifiche e generiche	Previsione di ulteriori adempimenti	Coordinamento con la legislazione vigente	Abrogazioni
SI	SI	SI	SI

Nel periodo di riferimento il Comitato si è espresso sul solo schema di decreto legislativo recante norme volte alla riorganizzazione della Croce rossa. Già nel precedente turno di presidenza il Comitato è stato chiamato a valutare uno schema di decreto legislativo sulla stessa materia, il n. 424, che non è stato poi emanato. Differito il termine di delega il Governo ha quindi presentato un nuovo schema (poi emanato come decreto legislativo n. 178 del 2012), sul quale il Comitato si è pronunciato nella seduta del 1° agosto 2012, soffermandosi tra gli altri sui seguenti aspetti:

- in primo luogo, il Comitato segnala nelle premesse che «il provvedimento contiene alcune disposizioni che agiscono in deroga a norme vigenti, talora indicando specificamente le disposizioni cui intendono derogare, in altri casi, invece, derogandovi in modo generico; in proposito, si segnalano l'articolo 1, comma 1, che deroga genericamente alle disposizioni della legge n. 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale, che si prevede siano applicate «per quanto non diversamente disposto dal presente decreto»; l'articolo 3, comma 2, che deroga nella sua integrità al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000; l'articolo 4, comma 1, lettera c), che detta disposizioni in materia di dismissioni di immobili «in deroga alla normativa vigente in materia economico-finanziaria e di contabilità degli enti

pubblici non economici» e l'articolo 6, comma 6, che prevede la possibilità di inquadramento presso le aziende e gli enti del Servizio Sanitario nazionale dei medici della Croce rossa, e successivamente dell'Ente, «anche in deroga al possesso del titolo di specializzazione».

- In secondo luogo, formula una condizione volta a riformulare l'articolo 6, comma 1 - che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della Croce rossa – «nel senso di demandare la definizione della disciplina in oggetto ad un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988».
- In terzo luogo, in tema di rapporto con la legislazione vigente, il Comitato, in premessa, segnala che «il provvedimento, all'articolo 5, interviene sul Corpo militare della Croce rossa, senza prevedere le opportune clausole di coordinamento con il codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010». Ne consegue una condizione.
- In quarto luogo, segnala che «lo schema di decreto, all'articolo 8, comma 1, contiene una formula abrogativa formulata in modo impreciso: la suddetta disposizione prevede infatti l'abrogazione, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, del «decreto-legge 19 novembre 2004, n. 276, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2005, n. 1, fatto salvo l'articolo 2»: la locuzione potrebbe trarre in inganno circa la sopravvivenza dell'articolo 2, che risulta già abrogato (e per questo viene sottratto ad un'ulteriore abrogazione) dall'articolo 2268, comma 1, n. 1031 del codice dell'ordinamento militare» (ne consegue una osservazione).

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 alcuni dei disegni di legge di conversione sono i provvedimenti che appaiono più problematici da questo punto di vista.

Infatti, gli altri provvedimenti presentano tutti un contenuto omogeneo.

Per quanto riguarda i disegni di legge di conversione il quadro è il seguente:

- ◆ 2 presentano un contenuto estremamente ampio (o vasto) e complesso;
- ◆ il decreto-legge n. 174 del 2012, valutato come sostanzialmente omogeneo sia in prima sia in seconda lettura, registra però nel passaggio al Senato l'introduzione di un articolo ad esso estraneo, la confluenza di altro decreto-legge e l'inserimento nel disegno di legge di conversione di una disposizione volta a prorogare una delega (ne conseguono due condizioni volte alla soppressione dell'articolo 10-*bis* e dell'articolo 1, comma 2 del disegno di legge di conversione);
- ◆ 6 risultano omogenei, anche se in due casi presentano disposizioni non immediatamente riconducibili all'ambito materiale del provvedimento.

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

Come già segnalato, nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95 e 179 del 2012 il Comitato

collega l'estrema complessità ed ampiezza del contenuto alla struttura ed alla formulazione del testo, segnalando anche le disposizioni che non appaiono riconducibili al pur vasto ambito materiale oggetto del provvedimento, alle sue finalità ovvero alla partizione del testo nella quale sono inseriti. A tale proposito il Comitato richiama la sentenza n. 22/2012 della Corte Costituzionale anche nelle condizioni volte a sopprimere le disposizioni estranee.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute (A.C. 5440), il Comitato, in premessa, ha rilevato che il provvedimento «dispone un complesso di interventi – elencati puntualmente nel corposo preambolo – che investono numerosi aspetti della più ampia materia della tutela della salute, i quali spaziano dalla disciplina della professione e della responsabilità dei medici, della dirigenza sanitaria e del governo clinico, sino alla disciplina della garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco, alla sicurezza alimentare, al trattamento di emergenze veterinarie, ai farmaci, alla sperimentazione clinica dei medicinali, alla razionalizzazione di alcuni enti sanitari e al trasferimento alle regioni delle funzioni di assistenza sanitaria al personale navigante».

Inoltre, il Comitato ha riscontrato che «la ripartizione dei singoli interventi all'interno del testo non è sempre operata assicurando che le discipline oggetto di ciascun articolo rivestano carattere omogeneo, in difformità, dunque, rispetto alle prescrizioni contenute nel paragrafo 2, lettera a), della Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; al riguardo, si segnalano, in particolare, l'articolo 6 – rubricato Disposizioni in materia di edilizia sanitaria, di controlli e prevenzione incendi nelle strutture sanitarie, nonché di ospedali psichiatrici giudiziari – che si compone di tre commi, aventi ciascuno ad oggetto una

delle tre materie indicate nella rubrica e l'articolo 7, rubricato Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco (le quali formano oggetto dei commi da 1 a 3) misure di prevenzione per contrastare la ludopatia (oggetto dei commi da 4 a 10) e per l'attività sportiva non agonistica (oggetto del comma 11); inoltre, la disciplina in materia di prevenzione della ludopatia appare intrecciarsi con quella contenuta all'articolo 5, comma 2, che tratta anch'esso della ludopatia, anche se sotto il diverso profilo della tutela dei soggetti che ne sono affetti».

Al riguardo, il Comitato ha espresso la seguente condizione: «si proceda alla ripartizione del contenuto degli articoli 6 e 7 nell'ambito di più articoli, aventi ciascuno un contenuto omogeneo e corrispondente alla rubrica, al fine di assicurarne la conformità alle prescrizioni contenute nel paragrafo 2, lettera *a*), della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi».

Infine, nei pareri sui decreti-legge n. 227 del 2012 (missioni internazionali) e n. 1 del 2013 (rifiuti e inquinamento ambientale) il Comitato rileva la omogeneità dei due provvedimenti, segnalando nel primo caso la presenza di talune disposizioni che «appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto»; nel secondo caso il Comitato evidenzia nelle premesse che al nucleo originario del decreto, sostanzialmente omogeneo, «nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stata aggiunta una disposizione volta a trasformare la disciplina vigente in materia di raccolta e smaltimento di RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) da transitoria in disciplina a regime, una disposizione volta a prevedere il posticipo al mese di luglio del termine per il pagamento del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), nonché una disposizione (si tratta dell'articolo 2-*bis*) concernente le regioni colpite dal sisma del maggio 2012, la quale non sembrerebbe riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento ed alle finalità dal medesimo perseguite. In proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha

individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita”, nonché rispetto all’intestazione del decreto e al preambolo».

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, non ha effettuato espliciti richiami allo Statuto del contribuente, in quanto l’unico provvedimento rilevante a questo fine è stato il decreto-legge n. 179 del 2012, contenente una deroga esplicita all’articolo 3 della legge n. 212 del 2000.

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

Due dei 17 provvedimenti esaminati dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione. Nel caso del parere sul decreto-legge n. 207 del 2012 (risanamento ILVA – **A.C. 5617**) il Comitato si limita a rilevare la dubbia portata normativa dell’articolo 3, comma 6, laddove prevede che il Garante possa proporre agli organi del Governo idonee misure «anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione», formulando una conseguente osservazione.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 del 2012 (finanza degli enti territoriali - **A.C. 5520**), il Comitato si sofferma dettagliatamente sul tema dei rapporti tra fonti statali e regionali, annotando che «sul piano del coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto con le fonti regionali del diritto, il decreto-legge, all’articolo 2, comma 2, laddove stabilisce, in relazione ai trattamenti pensionistici o

vitalizi in favore di chi abbia ricoperto la carica di presidente della Regione, di consigliere regionale o di assessore regionale, che le Regioni possano corrispondere i suddetti trattamenti solo ove i beneficiari abbiano compiuto sessantasei anni e abbiano ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni e, al comma 3 del medesimo articolo, laddove dispone che se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non abbia provveduto all'adeguamento statutario relativo alla riduzione dei componenti il Consiglio stesso, le elezioni siano comunque indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dall'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011, reca delle disposizioni delle quali andrebbe verificata la congruità con il sistema delle fonti del diritto (anche alla luce del criterio di competenza), nonché con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, tenuto conto che le medesime dispongono la sostituzione della fonte statale a quella regionale (anche di rango statutario) e la disapplicazione di quest'ultima, al di fuori dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, come disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione, ed alla quale consegue la potenziale sovrapposizione nella disciplina della medesima materia della fonte statale e di quella regionale ». Il Comitato, sul punto, ha espresso la seguente osservazione: «all'articolo 2, commi 2 e 3, i quali dispongono la sostituzione della fonte statale a quella regionale e la disapplicazione di quest'ultima al di fuori dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, come disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione, con conseguente potenziale sovrapposizione nella disciplina della medesima materia della fonte statale e di quella regionale, si dovrebbe verificare la coerenza delle disposizioni in questione con il sistema delle fonti del diritto (anche alla luce del criterio di competenza), nonché con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione».

Infine, nel parere sul decreto-legge n. 179 del 2012, il Comitato annota nelle premesse che «il decreto-legge,

all'articolo 11-*bis*, che demanda a decreti dirigenziali la modifica della misura del prelievo erariale unico sui giochi pubblici a copertura degli oneri derivanti dal medesimo articolo, interviene sul sistema delle fonti del diritto, attribuendo ad un provvedimento non inquadrabile nell'ambito di tale sistema, potestà normative ora regolate da una fonte di rango primario, delineando una procedura di cui andrebbe inoltre valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria». Ne consegue una condizione volta a riformulare la norma «nel senso di prevedere che la disciplina della materia sia introdotta dallo stesso decreto legge all'esame, ovvero affidata ad altra fonte di rango primario».

4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale

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

- ◆ la sentenza n. 22 del 2012, che costituisce la novità del periodo di riferimento del presente rapporto, sulla omogeneità dei testi normativi;
- ◆ la sentenza n. 116 del 2006, sulla qualificazione come “non regolamentare” dei decreti ministeriali;
- ◆ la sentenza n. 149 del 2012, che contiene un interessante *obiter dictum* sulla presenza di autorizzazioni alla delegificazione nei decreti-legge.

VI. CONCLUSIONI

Vorrei utilizzare questa occasione dell'ultimo rapporto della legislatura per trarre rapidamente le somme del quinquennio trascorso e prospettare alcune possibili linee di intervento per le legislature a venire.

E' stata una legislatura condizionata da due fattori che si sono rivelati decisivi: le modifiche nella composizione della maggioranza che sosteneva il Governo Berlusconi; il perdurare e l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale. Entrambi i fattori hanno condotto al Governo Monti ed hanno influito indubbiamente sulla produzione legislativa, caratterizzata da una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti — per lo più di urgenza — di una notevole quantità di disposizioni. Come già accennato, 114 dei 184 pareri espressi dal Comitato hanno riguardato decreti-legge, che si sono caratterizzati, soprattutto nell'ultima fase della legislatura, per questi aspetti, già evidenziati dalla presidente Lussana nel precedente rapporto e che risultano confermati da quanto fin qui detto:

- ◆ *una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;*
- ◆ *il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;*
- ◆ *una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento.*

Proprio a quest'ultimo aspetto ho voluto dedicare un lavoro di ricerca che viene depositato contestualmente al presente rapporto.

Vorrei concludere collegandomi al dibattito ricorrentemente svolto tra i componenti del Comitato circa il suo ruolo e la sua capacità di incidere sul

procedimento legislativo. Si tratta di un tema cruciale, in un frangente indubbiamente reso più complicato dal persistere della crisi economica, ma che ha visto significative novità nella legislatura, dovute sia alla prassi di accompagnare i pareri con la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno, sia alla pronuncia della Giunta per il regolamento, che ha consentito al Comitato di esprimersi una seconda volta sui progetti di legge in caso di ulteriori, profonde modifiche apportate dalle Commissioni di merito.

Sarebbe però forse utile avviare una riflessione ad ampio raggio, almeno lungo due direttrici:

- 1. come rafforzare il ruolo del Comitato per la legislazione nell'ambito dell'istruttoria legislativa;*
- 2. come migliorare metodi e strumenti della normazione, evitando, in particolare, quei fenomeni di stratificazione normativa e di fuga dal sistema delle fonti sui quali il Comitato si è più volte soffermato. In questa chiave, forse, potrebbe essere utile una riflessione sulle cause che hanno determinato negli ultimi anni una vera e propria fuga dal regolamento, a favore del ricorso a fonti atipiche, studiando possibili correttivi alla legge n. 400 del 1988, nel senso di una semplificazione dei procedimenti volti all'adozione di atti regolamentari.*

L'auspicio è che Parlamento e Governo sappiano collaborare per legiferare meglio, al fine di assicurare a tutti i destinatari delle norme quella certezza del diritto in nome della quale opera fin dalla sua nascita il Comitato per la legislazione.