

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Sull'ordine dei lavori	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Parere, ai sensi dell'articolo 96- <i>bis</i> , comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1386 Governo (Parere alle Commissioni V e VI) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	3

Mercoledì 9 luglio 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA. — Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze Alberto Giorgetti e il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 9.15.

Sull'ordine dei lavori.

Arturo IANNACCONI invita la Presidenza, in relazione allo svolgimento della seduta odierna e all'espressione del parere sul decreto-legge n. 112 del 2008, a tener conto degli imminenti impegni dei membri del Comitato presso le rispettive Commissioni di appartenenza.

Luigi VITALI manifesta a sua volta l'esigenza di prendere parte ai lavori della Commissione Giustizia, che dovrebbero avere inizio entro un arco di tempo piuttosto breve.

Franco STRADELLA, *presidente*, si riserva di valutare l'eventualità di un rinvio

dell'esame, ove si renda necessario in relazione all'andamento della discussione.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

C. 1386 Governo.

(Parere alle Commissioni V e VI).

(Seguito esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato riprende l'esame del provvedimento in titolo rinviato nella seduta del 2 luglio scorso.

Franco STRADELLA, *presidente*, ricorda che nella seduta del 2 luglio l'on. Vitali aveva svolto la relazione introduttiva, rinviandosi il seguito dell'esame ad una successiva seduta. Nessuno chiedendo di intervenire, invita il relatore a formulare la proposta di parere.

Luigi VITALI, *relatore*, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1386 e rilevato che:

esso reca un contenuto estremamente ampio e complesso, in quanto i suoi 85 articoli, come fisiologicamente accade per i provvedimenti che integrano la manovra finanziaria, incidono su numerosi ed eterogenei ambiti normativi con misure finalisticamente orientate ad affrontare in modo coordinato ed in termini complessivi i diversi settori della competitività e dello sviluppo economico, nonché della stabilizzazione finanziaria dal lato delle entrate e dei risparmi di spesa; con tali ambiti disciplinari, tuttavia, non appare riconnettersi in modo diretto il comma 2 dell'articolo 37 (che si occupa di definire l'ambito soggettivo di applicazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);

interviene, al comma 5 dell'articolo 26 ed al comma 10 dell'articolo 39, a modificare disposizioni che attribuiscono deleghe legislative al Governo, al fine di ridefinire taluni elementi del potere legislativo delegato; tale circostanza, per costante giurisprudenza del Comitato integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, "conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione", interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

procede, all'articolo 24, all'abrogazione di un amplissimo novero di atti normativi di rango primario riportati in allegato (che, secondo quanto affermato nella relazione illustrativa "hanno esaurito i propri effetti"), utilizzando la for-

mula "sono o restano abrogate" a far data dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto; tale disposizione, la cui finalità di riduzione dello *stock* di leggi esistenti non può che essere apprezzata dal Comitato, si colloca in un contesto normativo in cui opera già un diverso meccanismo – finalizzato al medesimo obiettivo – previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, che conferisce al Governo un'apposita delega legislativa nota come *tagliatleggi*, i cui termini di esercizio sono tuttora aperti (fino al 16 dicembre 2009), e le cui modalità attuative prevedono il coinvolgimento di un'apposita Commissione parlamentare bicamerale;

incide su disposizioni contenute in regolamenti di delegificazione recentemente emanati, in modo non testuale (ad es. l'articolo 28, ai commi 7, 8 e 10 modifica indirettamente il regolamento di delegificazione di cui al d.P.R. n. 90 del 2007), ovvero mediante un'esplicita novellazione (all'articolo 33, commi 1 e 3); tale circostanza non appare conforme né con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, né con quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

contiene numerose norme il cui pieno esplicarsi degli effetti è subordinato ad ulteriori adempimenti, talvolta qualificati come regolamenti di delegificazione (articolo 25, comma 5, articolo 30, comma 3, articolo 38, articolo 44), in altri casi qualificati espressamente come provvedimenti di natura non regolamentare (per esempio: articolo 15, comma 3; articolo 26, comma 2; articolo 43, comma 1), per i quali frequentemente non è indicato il termine per l'adozione dell'atto; tali circostanze, unitamente ai casi in cui sono

fissati termini iniziali di decorrenza della disposizione (ad esempio, l'articolo 24 produce effetti a far data dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto; l'articolo 27, comma 2, opera a decorrere dal 1° gennaio 2009) o termini finali la cui scadenza risulta piuttosto lontana (ad esempio, il termine fissato dall'articolo 25, comma 5, è il 30 settembre 2012; l'articolo 35 prevede un termine che scade il 31 marzo 2009), vanno valutate in relazione alla piena rispondenza al canone di "immediata applicabilità" delle misure contenute nei decreti legge, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

riproduce in modo sostanzialmente testuale, all'articolo 60, comma 6, una disposizione già introdotta dalla Camera durante il procedimento di conversione del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie, che dunque presumibilmente entrerà in vigore in tempi rapidissimi a seguito della definitiva deliberazione del Senato sul citato decreto legge n. 93, determinando così una sovrapposizione normativa suscettibile di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

contiene numerose disposizioni che non appaiono perfettamente coordinate con il contesto normativo in cui esse si inseriscono, risultando in alcuni casi riprodotte di norme già esistenti (l'articolo 35 si sovrappone parzialmente a quanto già disposto dall'articolo 11-*quaterdecies*, comma 13, del decreto-legge n. 203 del 2005; l'articolo 44 reca una norma di delegificazione del tutto analoga a quella prevista dai commi 117 e 118 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 262 del 2006; l'articolo 80, comma 5, reca una disposizione identica a quella già contenuta nell'articolo 37, comma 4, della legge n. 448 del 1998) mentre in altri casi si rinvia a disposizioni già abrogate (segnatamente, l'articolo 2, comma 3, richiama l'articolo 4, comma 3, della legge n. 249 del 1997, che risulta abrogato dall'articolo 218 del

codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003; l'articolo 39, comma 11, richiama numerose disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003, già abrogate dall'articolo 1, commi 38 e 45, della legge finanziaria 2008; l'articolo 81, comma 11, richiama l'articolo 9 del d.P.R. n. 602 del 1973, abrogato dall'articolo 37 del decreto legislativo n. 46 del 1999);

reca numerosi riferimenti normativi errati che andrebbero dunque corretti: ad esempio, l'articolo 26, comma 2, rimanda, in modo incongruo, all'articolo 3, comma 128, *della presente legge* (il cui articolo 3 non reca alcun comma 128); all'articolo 54, il comma 2 è formulato in termini di novella senza però indicare la legge alla quale va riferito il testo ed i relativi riferimenti interni; inoltre, alla lettera *a*) del comma 3 del medesimo articolo, il richiamo all'articolo 1, della legge n. 186 del 1982 dovrebbe riguardare il comma 2 (e non il comma 1); all'articolo 63, comma 12, il richiamo al *comma 306* andrebbe completato specificando che ci si intende riferire al comma 306 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008; all'articolo 71 viene erroneamente richiamato il comma 3, in luogo del comma 6, dell'articolo 33 della legge n. 104 del 1992; all'articolo 81, comma 16 viene richiamato l'articolo 75 del testo unico di cui al d.P.R. n. 917 del 1986, in luogo dell'articolo 77 del medesimo testo unico;

presenta talune inesattezze lessicali e rimandi interni errati (ad esempio, l'articolo 58, ai commi 7 e 9 si riferisce ai soggetti ed agli elenchi dell'articolo 1 invece che a quelli *del comma 1*; l'articolo 82, comma 17, rimanda ai requisiti indicati nelle lettere *a*) e *b*) *del comma 2*, mentre il riferimento dovrebbe intendersi al comma 18);

la tecnica della novellazione – in numerose occasioni, non giustificate dall'esigenza di consentire una più agevole comprensione della modifica – non è utilizzata conformemente a quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti

di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), secondo cui l'unità minima di testo da sostituire con una novella dovrebbe essere il comma (o comunque un periodo o una lettera), anche nel caso in cui si modifichi una singola parola;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprimano le disposizioni di cui all'articolo 26, comma 5, ed all'articolo 39, comma 10 – entrambe destinate a modificare precedenti disposizioni recanti deleghe legislative al Governo, nel primo caso ampliando il novero dei ministri coinvolti nell'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega per il riordino degli enti di ricerca e, nel secondo caso abrogando uno dei criteri e principi direttivi dettati in riferimento alla delega in materia di lavoro ed occupazione – in quanto il limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione”, si interpreta, per costante giurisprudenza del Comitato, come volto ad impedire che nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già esistenti;

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

all'articolo 24 – ove si dispone che “sono o restano abrogate” 3.574 leggi ed

altri atti normativi di rango primario (da cui vanno scontate un certo numero di duplicazioni) riportati nell'allegato A, con decorrenza dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto – si valuti l'esigenza di un coordinamento con la disposizione di delega, prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (nota come *taglia-leggi* analogamente alla rubrica dell'articolo in esame), che scadrà il 16 dicembre 2009 e nell'attuazione della quale è stata già compiuta una ricognizione delle norme vigenti, che ha costituito, come chiarito nella relazione illustrativa, la base per la disposizione in commento; oltre ad espungere dal citato allegato le numerose duplicazioni e le disposizioni già espressamente abrogate, dovrebbe altresì procedersi a verificare se l'inclusione nell'elenco di atti normativi volti essenzialmente o esclusivamente alla modifica di atti previgenti (che non risultano abrogati) importi il venir meno di questi ultimi ovvero determini la sola caducazione delle modifiche in essi introdotti;

all'articolo 28 siano soppresse le disposizioni di cui ai commi 7, 8 e 10 – che, al fine di rideterminare la composizione di talune Commissioni che operano sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente, modifica indirettamente il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2007 avente ad oggetto il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – in quanto l'intera materia è ormai disciplinata dal citato regolamento n. 90, e, dunque, in tale ambito, l'uso dello strumento normativo primario non appare congruo, potendosi operare mediante l'utilizzo di fonti normative secondarie;

all'articolo 30, comma 3 – ove si autorizza il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione in materia di controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione – si proceda ad esplicitare le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni per le quali si produce l'effetto abrogativo, se-

condo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400;

all'articolo 33 si sopprimano i commi 1 e 3 – concernenti rispettivamente talune modalità di applicazione degli studi di settore e comunicazioni sull'elenco dei fornitori – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato;

all'articolo 60, comma 6 – che consente la rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa in presenza di particolari condizioni e sulla base di una procedura analiticamente descritta – si valuti, in ragione di quanto detto in premessa circa la testuale riproduzione della norma nel testo di un diverso decreto legge prossimo ad essere definitivamente approvato dal Senato, ove permangano le descritte condizioni, la sua espunzione dal presente decreto così da evitare sovrapposizioni tra norme vigenti ed ogni incertezza in ordine al momento della loro entrata in vigore;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si proceda ad aggiornare i richiami normativi concernenti disposizioni che risultano già abrogate, in particolare nei seguenti articoli:

a) articolo 2, comma 3, ove si richiama l'articolo 4, comma 3 della legge n. 249 del 1997, che risulta abrogato dall'articolo 218 del codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 2003);

b) articolo 39, comma 11, ove si richiamano numerose disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003, già abrogate dall'articolo 1, commi 38 e 45, della legge finanziaria 2008;

c) articolo 81, comma 11, ove si richiama l'articolo 9 del d.P.R. n. 602 del 1973, abrogato dall'articolo 37 del decreto legislativo n.46 del 1999.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 25, comma 5 – che autorizza il Governo, entro il 30 settembre 2012 ad adottare regolamenti di delegificazione per la riduzione degli oneri amministrativi, precisando che “tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400, in particolare integrando in essa le norme generali regolatrici della materia, atteso che attualmente essere sarebbero desumibili solo *per relationem* sulla base del richiamo ai principi e criteri cui devono conformarsi i regolamenti stessi, contenuti nei commi 4 e 8 del citato articolo 20; sarebbe peraltro opportuno sostituire l'espressione “il Governo è delegato” con una espressione più aderente alla natura della norma di delegificazione (quale, ad esempio, “il Governo è autorizzato”);

all'articolo 26 – ove si delinea una procedura per la soppressione di enti pubblici “con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, nonché quelli di cui al comma 636 dell'articolo 2” della legge finanziaria per il 2008 imperniata sull'adozione di decreti ministeriali volti alla ricognizione degli enti che devono rimanere in vita – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con quanto disposto ai commi da 634 a 636 della citata legge finanziaria, atteso che in quest'ultima si prevede un diverso meccanismo di riordino, trasformazione, soppressione e messa in liquidazione degli enti pubblici, sulla base di regolamenti di delegificazione, emanati previo parere della Commissione parlamentare per la semplificazione ed il cui termine di adozione, per uno di essi, è stato recentemente prorogato dall'articolo 4, comma 3, del decreto-legge

3 giugno 2008, n. 97, attualmente in corso di conversione presso il Senato (S. 735);

all'articolo 35 – che demanda ad un decreto ministeriale il riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici – dovrebbe valutarsi l'opportunità, da un lato, di specificare che il riferimento all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 concerne la tipologia di provvedimenti di cui al comma 3 del citato articolo 17 e, dall'altro lato, di coordinare la previsione con quella dell'articolo 11-*quaterdecies*, comma 13, del decreto-legge n. 203 del 2005, che ha già devoluto a regolamenti ministeriali (affidati ad altri ministeri) la medesima materia e che, peraltro, ha già ricevuto parziale attuazione con il decreto ministeriale 22 gennaio 2008, n. 37, in parte abrogato dal comma 3 dell'articolo in commento;

all'articolo 44 – che autorizza il Governo ad adottare, con regolamento di delegificazione, “misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi in materia di editoria” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare la reale portata normativa della disposizione in esame, atteso che al Governo è stato già attribuito il potere di intervenire con regolamenti di delegificazione in materia di provvidenze all'editoria (non solo cartacea, ma anche radiofonica e televisiva) in forza dell'articolo 2, commi 117 e 118, del decreto-legge n. 262 del 2006; al riguardo sarebbe comunque necessario un coordinamento tra la norma in esame e le suddette disposizioni, anche in considerazione del fatto che il citato comma 118 prevede, tra l'altro, che sugli schemi di regolamenti si pronuncino le competenti Commissioni parlamentari;

all'articolo 52 – ove si novella il decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, per introdurre un nuovo “Capo I – riscossione mediante ruolo”, recante due nuove disposizioni in materia di riscossione delle spese di giustizia, nel quale si richiama “la disposizione di cui

all'articolo 211” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di coordinare le nuove norme con il comma 372 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008, secondo cui il citato articolo 211 è abrogato a far data dalla stipula di convenzioni con una società per la gestione dei crediti riferiti alle spese di giustizia (previste nel medesimo articolo della legge finanziaria 2008, al comma 367); dovrebbe peraltro precisarsi la collocazione delle disposizioni, attualmente inserite in una posizione intermedia tra il Titolo II ed il Titolo III;

all'articolo 53 – ove si modifica il Codice di procedura civile al fine di statuire l'obbligo per il giudice, nell'ambito del processo del lavoro, di dare lettura delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, fissando, per i casi più complessi, un termine per il deposito della sentenza “non superiore a sessanta giorni” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento con l'articolo 430 del c.p.c., che fissa termini di deposito delle sentenze notevolmente inferiori (“entro quindici giorni dalla pronuncia”);

all'articolo 80, comma 5 – che consente il rilascio di un permesso provvisorio di guida nelle more della conclusione del procedimento di rinnovo della patente di guida speciale – dovrebbe valutarsi la portata normativa della disposizione, atteso che un'identica disposizione è già contenuta nell'articolo 37, comma 4, della legge n. 448 del 1998;

agli articolo 81, commi 17 e 20, nonché all'articolo 82, commi 2, 4, 8, 13 e 29 – ove si esplicita correttamente la deroga all'articolo 3 dello statuto del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000, in ordine all'efficacia temporale delle norme tributarie “le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare analogamente anche la deroga all'articolo 4 della medesima legge “non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti”;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

con riguardo a quanto riportato in premessa, dovrebbe valutarsi l'opportunità di una complessiva revisione dei riferimenti normativi e dei rimandi interni, con particolare riguardo all'articolo 26, comma 2, all'articolo 54, comma 3, lettera *a*), all'articolo 58, commi 7 e 9, all'articolo 63, comma 12, all'articolo 71, all'articolo 81, comma 16, all'articolo 82, comma 17;

all'articolo 28, comma 3 – ove si dispone che sui decreti ministeriali ivi previsti vada acquisito il parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti in materia di ambiente – dovrebbe valutarsi l'opportunità di utilizzare la dizione generalmente adottata (Commissioni parlamentari competenti *per materia*), che

appare più idonea a rispettare quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, secondo la quale (paragrafo 2, lettera *g*) “le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuano l'organo parlamentare competente (salva l'attribuzione per legge della predetta pronuncia ad un organismo bicamerale)”;

all'articolo 54, comma 2 – ove si dispone in merito alla equa riparazione nel giudizio amministrativo – dovrebbe valutarsi l'esigenza di chiarire i riferimenti normativi in esso contenuti ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.35.