

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO 1 (<i>Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione</i>)	12
ALLEGATO 2 (<i>Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari</i>)	119
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie. Esame C. 4086 – Governo – Approvato dal Senato – Rel. Lo Presti (Parere alle Commissioni I e V) (<i>Esame e conclusione – Parere con raccomandazione</i>)	4

Giovedì 17 febbraio 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.

La seduta comincia alle 17.15.

Comunicazioni del Presidente.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, avverte che l'on. Nino Lo Presti ha presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza, di cui dispone la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

Ricorda inoltre che nella seduta del Comitato del 23 novembre 2010 l'on. Lo Presti aveva consegnato agli atti del Comitato una relazione volta ad esporre gli esiti di una ricerca condotta sul tema *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*, elaborata anche al fine di dare un seguito al mandato a procedere ad un approfondimento delle tematiche connesse al recepimento ed all'attuazione degli obblighi comunitari, mandato affidato al Comitato da parte del Presidente della Camera in occasione del convegno sull'evoluzione degli strumenti della legislazione del 12 gennaio 2010.

Il 23 novembre 2010 il documento era stato pubblicato in una versione provvisoria con la precisazione che la sua versione definitiva, comprensiva delle tabelle, sarebbe stata pubblicata successivamente. Anche di tale documento dispone pertanto la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Ricorda inoltre che il 4 febbraio scorso, presso l'Università di Firenze, si è svolto il terzo dei nove seminari da lui promossi, che ha avuto ad oggetto il tema *Le ordinanze di protezione civile. Un esame dei casi concreti nella XVI legislatura*. Di tale seminario sarà redatto un resoconto sommario che verrà inviato ai membri del Comitato, unitamente ad alcuni interessanti materiali acquisiti nel corso del dibattito.

Avverte quindi che, nella giornata di domani, venerdì 18 febbraio, sempre presso l'Università di Firenze, si terrà il quarto degli incontri da lui promossi, che avrà ad oggetto il tema *La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare. Un'analisi dei casi concreti nella XVI legislatura*. Sarà sua cura coordinare la redazione del resoconto sommario del seminario in questione, anche al fine di pervenire ad una pubblicazione che possa

tener conto di tutti i contributi forniti nell'ambito del ciclo di incontri, nonché, ove gli onorevoli Duilio e Lo Presti concordino, degli studi dagli stessi condotti e consegnati agli atti del Comitato. Osserva quindi come le materie che saranno trattate nell'incontro di domani siano di estremo interesse per l'attività del Comitato, anche tenuto conto dei contenuti del provvedimento all'ordine del giorno, recante procedure anomale per il trasferimento alla potestà regolamentare del Governo di materie già disciplinate con legge.

Il Comitato prende atto.

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

Esame C. 4086 – Governo – Approvato dal Senato – Rel. Lo Presti.

(Parere alle Commissioni I e V).

(*Esame e conclusione – Parere con raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Nino LO PRESTI, *relatore*, nel richiamare gli aspetti più salienti della proposta di parere presentata, rileva sin dal principio come l'estrema problematicità del provvedimento all'esame con riferimento ai parametri che presiedono ad una corretta ed ordinata produzione legislativa, abbia fatto sì che la parte dispositiva della proposta di parere non si articoli, come di consueto, in condizioni e osservazioni finalizzate al rispetto dei principi indicati agli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, ma si traduca in un invito, rivolto alle Commissioni competenti in sede referente a tener conto dei rilievi formulati anche al fine delle successive determinazioni nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento.

Segnala quindi come il provvedimento si contraddistingua per l'estrema eterogeneità del contenuto, per l'impianto fortemente derogatorio della normativa vigente, per la presenza di disposizioni che non tengono conto dei limiti di contenuto dei decreti-legge individuati in via organica dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, nonché per la definizione di procedure volte al conferimento alla potestà regolamentare del Governo di materie già disciplinate con legge, mediante procedure difformi rispetto a quelle previste all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. Tra le innumerevoli disposizioni contenute nel decreto all'esame, segnala in particolare quella recata all'articolo 2, comma 9-*sexies*, che, modificando in maniera non testuale l'articolo 2, comma 184, della legge n. 191 del 2009, in materia di composizione dei Consigli nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti, dispone l'aumento del numero di consiglieri e, conseguentemente, di assessori, con evidenti conseguenze sui saldi di finanza pubblica.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4086 e rilevato che:

nella sua formulazione originaria, esso si differenziava, quanto alla struttura, rispetto ai precedenti provvedimenti vertenti su analoga materia, risultando composto di soli quattro articoli aventi ad oggetto, rispettivamente, le proroghe non onerose dei termini delle disposizioni riportate nella tabella allegata, le proroghe onerose dei termini, la copertura finanziaria ed, infine, l'entrata in vigore. A seguito dell'approvazione, da parte dell'altro ramo del Parlamento, di numerosi commi ed articoli aggiuntivi, il testo all'esame della Camera di fatto riproduce, tuttavia, la medesima struttura dei precedenti decreti-legge in materia di proroga termini e reca disposizioni di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell'ordinamento, unificate solo parzial-

mente dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o di prolungare l'applicazione di discipline transitorie e che a tale finalità non appaiono, peraltro, riconducibili numerose disposizioni aventi natura sostanziale, alcune delle quali volte ad introdurre discipline organiche in materia di dichiarazione dello stato di emergenza sotto il profilo delle spese e mezzi di copertura (articolo 2, comma 2-*quater*), in materia sociale e di lavoro (articolo 2-*quater*), di sistema bancario (articolo 2-*quinquies*), di tassazione dei fondi comuni di investimento (articolo 2-*sexies*);

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in parte oggetto di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra ad esempio, all'articolo 2, comma 2-*quaterdecies*, che differisce al 1° gennaio 2012 l'applicazione alle federazioni sportive "iscritte al CONI" (*rectius*: "riconosciute dal CONI") delle disposizioni in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi contenute nell'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010; all'articolo 2, comma 18-*decies*, che pur facendo sistema con la novella al decreto legislativo n. 38 del 2005 ed al testo unico delle imposte sui redditi (decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986) recata dai commi 18-*octies* e 18-*novies*, non è formulato in termini di novella al citato decreto legislativo; ulteriori disposizioni che intervengono in maniera non testuale sulla previgente normativa appaiono, inoltre, a titolo esemplificativo, quelle recate all'articolo 2, comma 6-*decies*, che modifica in maniera non testuale l'aliquota dei prefetti stabilita dall'articolo 237, comma 3, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 e la dotazione organica di cui alla tabella B allegata al decreto legislativo n. 139 del 2000; all'articolo 2, comma 18-*quinquies*, che incide in ma-

niera non testuale sul termine di cui all'articolo 1, comma 25, della legge n. 244 del 2007, il quale, a sua volta, novella l'articolo 1 della Tariffa, parte I, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, cui occorrerebbe fare riferimento; all'articolo 2, comma 9-*sexies*, che modifica in maniera non testuale l'articolo 2, comma 184, della legge n. 191 del 2009, in materia di composizione dei Consigli nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti; all'articolo 2, comma 6-*septies*, che, senza intervenire direttamente sulla normativa di riferimento, unifica il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura ed il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso; nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 17-*bis*, che proroga – senza peraltro indicare il termine finale di efficacia – le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge n. 160 del 1998;

il decreto-legge modifica, sia in modo testuale che in via implicita, disposizioni di recente approvazione (si vedano, in particolare, l'articolo 2, comma 6-*bis*, l'articolo 2, comma 9-*ter*, l'articolo 2-*ter*, commi 1, 5, 7 e 11, l'articolo 2-*quater*, comma 5 e l'articolo 2-*quater*, comma 10), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il provvedimento, senza fare ricorso a novelle che incidano sulle disposizioni a regime, dispone la proroga di taluni termini legislativi la cui scadenza è stata già più volte prorogata; l'uso di tale tecnica legislativa si riscontra, segnatamente, e a titolo esemplificativo, all'articolo 2, comma 17-*quaterdecies*, che proroga fino al 31 dicembre 2014 il termine di un anno, già prorogato quattro volte, per l'adempimento, da parte di alcune categorie di soggetti, del dovere di alienazione di cui all'articolo 30, comma 2, terzo periodo, del testo unico delle leggi in

materia bancaria e creditizia, nonché al comma 18-*sexies*, che differisce il termine fissato in dieci giorni, “a pena di decadenza”, dall’articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi per le spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici;

il provvedimento, all’articolo 1, comma 2-*octies*, all’articolo 2, comma 9-*quater* e all’articolo 2-*quinquies*, comma 9, reca tre disposizioni formulate in termini di norme di interpretazione autentica; la disposizione dettata dall’articolo 2, comma 9-*quater*, peraltro, prevede espressamente che “l’interpretazione autentica” dell’articolo 82, comma 2, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 – dalla stessa disposto – abbia effetto “dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”, risultando conseguentemente escluso l’effetto retroattivo – e quindi la natura interpretativa – della disposizione in oggetto;

il decreto in esame reca disposizioni per alcuni versi derogatorie del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (ad esempio, ai commi 1-*quater*, 3-*sexies*, 5-*quinquiesdecies* e 6-*sexies* dell’articolo 2, in materia, rispettivamente, di certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, di stipula di contratti di lavoro a tempo determinato da parte del comune dell’Aquila, di proroga della durata della Commissione centrale per la definizione e l’applicazione delle speciali misure di prevenzione di cui all’articolo 10 del decreto-legge n. 8 del 1991, nonché di scrutini per l’ammissione al corso di formazione per l’accesso alla qualifica di primo dirigente della Polizia di Stato); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in interi settori dell’ordinamento (ad esempio, il comma 2-*bis* dell’articolo 2 conferisce agli enti territoriali della regione Campania il potere di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle

aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote, al fine di coprire i costi del ciclo di gestione dei rifiuti “anche in assenza della dichiarazione dello stato di emergenza e anche in deroga alle vigenti disposizioni”; il successivo comma 5-*bis* “in deroga alle disposizioni vigenti” prevede che le rendite catastali producano effetti fiscali sin dalla loro iscrizione in catasto, con decorrenza 1° gennaio 2007); inoltre, l’articolo 2-*quinquies*, comma 7, nel recare modifiche alla normativa vigente in materia di riallineamento e rivalutazione volontari di valori contabili e nel prevedere che le modifiche agli importi deducibili si applicano a decorrere dal periodo di imposta in corso, opera in difformità dai principi posti dallo “Statuto dei diritti del contribuente” (legge n. 212 del 2000), il cui articolo 3 dispone, invece, che “relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d’imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono”;

il provvedimento, nel disporre la proroga di taluni organi collegiali, introduce norme derogatorie delle disposizioni relative alla composizione degli organi medesimi e alla durata in carica dei relativi componenti; segnatamente, ciò si riscontra, ad esempio, all’articolo 2, comma 1-*octies*, che, nel prorogare la durata in carica del Comitato per la verifica delle cause di servizio disciplinato dal regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461, deroga a quanto previsto dall’articolo 10, comma 3, del suddetto decreto del Presidente della Repubblica in base al quale i componenti sono « nominati con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze per un periodo di quattro anni, prorogabile per non più di una volta »; analogamente, derogando alle disposizioni che disciplinano gli organi in questione, la Tabella allegata all’articolo 1 proroga al 31 marzo 2011 (con possibilità di estendere la proroga al 31 dicembre 2011, con il DPCM di cui all’articolo 1, comma 2): il Consiglio nazionale per l’alta formazione artistica e musicale (peraltro

già prorogato, nella attuale composizione, dal decreto-legge n. 194 del 2009); il Consiglio nazionale della pubblica istruzione che, in attesa della riforma degli organi collegiali della scuola, è stato di volta in volta riconfermato nella composizione risalente al decreto di nomina in data 17 febbraio 1997;

il provvedimento contiene disposizioni di carattere retroattivo, alcune delle quali, volte a far rivivere disposizioni abrogate, conformemente a quanto indicato al paragrafo 15, lettera *d*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, indicano espressamente tale intento: si tratta dell'articolo 2-*quater*, commi 5 e 6, che dispone, con effetto retroattivo al 16 dicembre 2010, il venir meno dell'effetto abrogativo di alcune leggi contenute nell'elenco degli atti abrogati dal decreto legislativo n. 212 del 2010 – che non viene però testualmente modificato – recante abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, e, segnatamente, delle leggi n. 114 del 1950 (limitatamente agli articoli 1 e 4), n. 302 del 1951, n. 379 del 1955 (ma non anche della legge n. 1295 del 1961, che reca modifiche alla citata legge del 1955 ed è anch'essa inclusa nell'elenco di cui al decreto legislativo n. 212 del 2010 e che quindi avrebbe dovuto essere correttamente inclusa nell'elenco delle norme di cui si dispone la reviviscenza), e n. 965 del 1965; ulteriori disposizioni di carattere retroattivo, per lo più riguardanti il differimento di termini, a mero titolo esemplificativo, sono quelle recate dall'articolo 2, comma 18-*quinqüies*, che fa retroagire dal 2008 al 2005, in maniera non testuale, l'articolo 2, comma 28 della legge n. 244 del 2007 e dall'articolo 2, comma 18-*undecies*, che, nel prorogare in maniera non testuale l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 42-*bis* del decreto-legge n. 207 del 2008, fissa al 28 febbraio del 2010 il termine a quo per l'applicazione della normativa stessa (per l'innanzi decorrente invece dal 2005);

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge, il provvedimento, all'articolo 1, comma 2-*septies* – introdotto nel corso dell'esame del provvedimento al Senato – reintroduce, pressoché integralmente, il contenuto del decreto-legge n. 62 del 2010, recante temporanea sospensione di talune demolizioni disposte dall'autorità giudiziaria in Campania, il cui disegno di legge di conversione, approvato dal Senato, è stato respinto dall'Assemblea della Camera l'8 giugno 2010, a seguito dell'approvazione di una questione pregiudiziale; tale circostanza integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *c*) della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere”, interpretandosi il citato limite di contenuto, per costante giurisprudenza del Comitato, come riferibile tanto ai contenuti originari del decreto legge, quanto alle modifiche allo stesso apportate durante il procedimento di conversione;

sempre sul piano dei limiti di contenuto del decreto-legge, il provvedimento, all'articolo 2, comma 4-*novies*, nel far salvi gli adempimenti conseguenti alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 134 del 2009, disposta dalla Corte con sentenza n. 41 del 9 febbraio 2011 e, al fine di consentire la definizione del nuovo sistema di reclutamento, proroga fino al 31 agosto 2012 il termine di efficacia delle graduatorie provinciali del personale insegnante previste dall'articolo 1, comma 605, lettera *c*) della legge n. 296 del 2006, come tuttavia interpretato autenticamente dalla disposizione dichiarata incostituzionale, risultando pertanto di difficile interpretazione in quanto, da un lato, sembra far riferimento ad adempimenti consequenziali alla delibera della Corte – che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina – ma, dall'altro, sembra far riferimento ad una salvaguardia degli adempimenti posti in essere sulla base della stessa disciplina dichiarata illegittima;

sul piano dei rapporti tra le fonti, il provvedimento, all'articolo 1, con riferimento ai termini ed ai "regimi giuridici" indicati alla Tabella allegata al predetto articolo, individua, mediante una formulazione poco chiara, meccanismi e procedure di proroga differenziati a seconda che il termine di vigenza delle normative in questione venga a scadenza in data anteriore o successiva al 31 marzo 2011 e, nel primo caso, a seconda che venga adottato o meno un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a prorogarne ulteriormente l'efficacia; il provvedimento, infatti, all'articolo 1 in questione, prevede la proroga *ex lege* sino al 31 marzo 2011 dei termini e dei "regimi giuridici" indicati alla Tabella 1 che siano venuti a scadenza in data antecedente al 15 marzo, demandando poi la possibilità di modificare ulteriormente il termine di vigenza delle anzidette normative a decreti del Presidente del Consiglio di ministri, secondo una procedura (acquisizione del parere della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, da rendere nel termine di dieci giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto), che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

esso, inoltre, per effetto del combinato disposto dei commi 2, 2-*bis* e 2-*quinqies* dell'articolo 1 e del comma 17-*sexies* dell'articolo 2, dispone, quanto ai 4 termini e regimi giuridici indicati nella tabella allegata all'articolo 1, la cui scadenza è fissata in data successiva al 31 marzo 2011: la proroga del termine del 30 luglio 2011 di cui all'articolo 2257 del codice dell'ordinamento militare sino al 30 aprile 2012; la proroga del termine del 30 aprile 2011 di cui all'articolo 12, comma 7, della legge n. 196 del 2009 sino al 30 settembre 2011; la proroga dei termini di cui all'articolo 4, comma 9, del decreto-legge n. 97 del 2008 ed all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, del decreto del

Presidente della Repubblica n. 195 del 1999, sino al 31 dicembre 2011 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare ai sensi dei commi 2 e 2-*bis*, autorizzando, peraltro, in tale ultimo caso, la modifica, mediante decreti adottati secondo la procedura prima illustrata, di un termine stabilito con regolamento di delegificazione;

il decreto-legge, sempre con riferimento al conferimento di potestà regolamentare al Governo, all'articolo 2, commi 4-*vicies* e 4-*vicies semel*, reca due autorizzazioni alla delegificazione in materia di sistema nazionale di valutazione dell'istruzione non formulate in conformità al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in quanto non sono indicate le "norme generali regolatrici della materia", non sono indicate espressamente le norme di rango primario abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, né appaiono congrui – al fine del perfezionamento della procedura delineata dall'articolo 17, comma 2, citato – i termini fissati per l'emanazione dei decreti in oggetto (60 giorni); inoltre, il provvedimento, al successivo comma 6-*septies*, nel demandare ad un regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, l'adeguamento, l'armonizzazione ed il coordinamento delle disposizioni recate dai regolamenti di cui ai decreto del Presidente della Repubblica n. 455 del 1999 e n. 284 del 2001, utilizza uno strumento normativo improprio – tenuto conto che il decreto del Presidente della Repubblica n. 455 del 1999 è stato emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – e ne prevede un termine per l'adozione che appare incongruo rispetto a quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, della citata legge n. 400 del 1988;

il provvedimento, all'articolo 2, commi 4-*octies*, 5-*ter* e 5-*quinqiesdecies*, incide su norme contenute in regolamenti di delegificazione – novellando, peraltro, anche un regolamento di delegificazione di recente approvazione, quale il decreto del

Presidente della Repubblica n. 222 del 2010 – e all'articolo 2, commi 2-*duodecies* e 5-*novies*, interviene su ambiti normativi riservati a decreti ministeriali; tale circostanza non appare conforme né alle esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, né a quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, con l'effetto che 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);

il provvedimento, in tre occasioni (articolo 2, comma 1-*quinquies*, articolo 2, comma 2-*quater*, capoverso 5-*sexies* e articolo 2-*quinquies*, comma 5), demanda a decreti aventi natura non regolamentare la definizione dell'intera disciplina di attuazione, risultando quindi quest'ultimo atto chiamato a definire tutti i principali elementi attuativi della nuova disciplina;

il provvedimento reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in vigore (ad esempio, l'articolo 2, comma 6-*quinquies*, prevede che, limitatamente agli scrutini per la promozione a dirigente superiore, le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 57 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 si applichino alle promozioni da conferire con decorrenza successiva al 31 dicembre 2015 anziché al 31 dicembre 2012, mentre l'articolo 2-*ter*, comma 11, proroga un termine destinato a scadere il 31 dicembre 2011); analogamente, non appaiono di immediata applicazione le disposizioni volte a prorogare i termini di cui all'articolo 4, comma 9, del decreto-legge n. 97 del 2008 e quelli di cui all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 195 del 1999 –contenuti nella Tabella allegata all'articolo 1 – atteso che la suddetta proroga è meramente eventuale e rimessa all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai

sensi dei commi 2 e 2-*bis*; per tali disposizioni 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 dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che nei casi di specie non sono espressamente indicati);

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi, il provvedimento, alla tabella 1, prevede la proroga al 31 marzo 2011 di alcuni termini in materia di gestione dei rifiuti contenuti nell'articolo 11, commi 2-*ter*, 5-*bis* e 5-*ter* del decreto-legge n. 195 del 2009, i quali sono stati tuttavia oggetto di più ampie proroghe ad opera dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 196 del 2010, approvato in via definitiva dalla Camera nel gennaio scorso; da tale circostanza consegue evidentemente 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;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, il provvedimento, nella Tabella allegata all'articolo 1, non contiene una indicazione del numero progressivo dei provvedimenti né elementi esplicativi dell'oggetto della proroga; peraltro, le disposizioni oggetto di proroga, diversamente da quanto si riscontrava nei precedenti decreti-legge recanti proroga di termini, non appaiono raggruppate per materia;

sempre sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, il provvedimento contiene espressioni imprecise, quali, ad esempio, quella contenuta all'articolo 2, comma 5-*sexies*, nel quale la scadenza temporale è definita con la locuzione "in tempo utile", nonché quella recata dall'articolo 2-*quater*, comma 4, laddove si utilizza l'espressione « inden-

nità di anzianità » in luogo dell'espressione "trattamento di fine rapporto";

quanto al coordinamento interno del testo, il provvedimento, a seguito delle modifiche approvate nel corso dell'esame al Senato, contiene talune incongruenze, sia tra i contenuti dell'articolato e quelli della Tabella allegata all'articolo 1 (andrebbero ad esempio espunte dalla Tabella la voce relativa all'articolo 15, comma 1, della legge n. 40 del 2004, atteso che il comma 2-*quinquies* dell'articolo 1 disciplina autonomamente la materia, nonché la voce relativa all'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, essendo la medesima norma oggetto di novella all'articolo 2-*ter*, comma 9), che tra le disposizioni recate da diverse norme dell'articolato (ad esempio, l'articolo 11, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2010 è novellato sia dall'articolo 2, comma 12-*septies* che dall'articolo 2-*ter*, comma 4; analogamente, incongruenze si riscontrano nella disciplina dettata dal combinato disposto dei commi 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies* dell'articolo 2 con riferimento al Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali (BNP), atteso che, mentre la prima disposizione incide sul recente regolamento di riordino dell'ente, le seconde due inseriscono il BNP tra gli enti da sopprimere ai sensi dell'articolo 7, comma 20, del decreto-legge n. 78 del 2010);

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), 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;

il provvedimento, alla luce degli elementi sopra esposti, presenta evidenti caratteri di forte problematicità con riferimento ai parametri che presiedono ad una corretta ed ordinata produzione legi-

slativa e sulla cui osservanza il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimersi;

invita le Commissioni a tener conto dei rilievi sopra formulati ai fini delle successive determinazioni nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, nonché sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche ed auspicando il puntuale rispetto delle procedure previste dalle norme ordinamentali, e segnatamente quelle di cui all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, per il trasferimento alla potestà regolamentare del Governo di materie già disciplinate con legge, siano valutate le modalità attraverso cui assicurare la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire – anche durante l'*iter* di conversione – il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare i limiti di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti legge. »

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel condividere la proposta di parere del relatore, precisa come il Comitato per la legislazione sia chiamato ad esprimersi sulla conformità dei provvedimenti al suo esame ai parametri individuati dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, senza esprimersi con una pronuncia che sia definita come favorevole o contraria, diversamente da quanto previsto dall'articolo 73, comma 3, per le Commissioni

competenti in sede consultiva. La parte dispositiva del parere appare quindi coerente con le articolate premesse che non sono sussumibili in singole condizioni od osservazioni finalizzate a garantire il rispetto dei parametri che presiedono ad una corretta produzione normativa, ma possono unicamente tradursi in un generale invito alle Commissioni di merito a valutare l'opportunità del prosieguo dell'iter legislativo del decreto in esame.

Lino DUILIO, pur condividendo la proposta di parere formulata dal relatore, esprime qualche perplessità con riferimento alla parte dispositiva, rispetto alla quale si domanda se possa essere giudicata conforme alle previsioni dettate dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, precisa come la formula proposta dal relatore in questa circostanza per esprimere la valutazione complessiva sul provvedimento sia stata già in passato utilizzata dal Comitato al cospetto di provvedimenti il cui contenuto fosse apparso fortemente problematico sotto il profilo della compatibilità con i canoni essenziali di una buona legislazione. Ricorda, in proposito, a titolo esemplificativo, la seduta del 10 marzo 2005,

relativa al parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 «recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280 », nonché la seduta del 7 febbraio 2006 riguardante anche in quel caso un decreto-legge di proroga termini. Come già ricordato in precedenza, il parere del Comitato si sostanzia in un giudizio di conformità del provvedimento ai parametri regolamentari posti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento: le condizioni e le osservazioni sono volte ad assicurare il rispetto di tale conformità. Nel caso in esame, come in passato nei casi citati, è apparso preferibile ricorrere ad una formula riassuntiva che evidenziasse la complessiva forte criticità del provvedimento, non apparendo idoneo il modello usualmente utilizzato.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 17.55.

Allegato 1

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

**TERZO TURNO DI PRESIDENZA
PRESIDENTE On. Antonino LO PRESTI
(26 gennaio 2010 – 25 novembre 2010)**

INDICE

PREMESSA

I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI

- 1.1. Il Rapporto sulla legislazione
- 1.2. Gli Appunti del Comitato
- 1.3. Il sito internet
- 1.4. Il convegno sull'evoluzione del progetto Normattiva
- 1.5. Il rapporto sugli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari

II. LE AUDIZIONI

III. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

- 4.1. La struttura dei pareri
- 4.2. I parametri utilizzati nei pareri
- 4.3. Richiami alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi
- 4.4. Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare
- 4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988
- 4.6. Richiami alla legge n. 212 del 2000

V. L'ESPRESSIONE DI OPINIONI DISSENZIENTI

VI. GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO

- 6.1. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)
- 6.2. Omogeneità/eterogeneità del contenuto
- 6.3. I progetti di legge recanti disposizioni di delega
- 6.4. Ulteriori rilievi sul sistema delle fonti e sul ruolo del Parlamento

VII. IL SEGUITO DEI PARERI

- 7.1. L'attività emendativa
- 7.2. La presentazione di ordini del giorno

VIII. GRAFICI

IX. CONCLUSIONI

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il terzo turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura, caratterizzato, come ormai tradizione, da una multiforme attività, nella quale l'ordinaria attività consultiva gioca un ruolo importante ma non esclusivo, affiancandosi anche ad iniziative assunte nell'ambito del Comitato ma non riconducibili all'organo in quanto tale.

Con riguardo all'attività consultiva, si è confermata la consolidata caratterizzazione del Comitato come organo consultivo di alta valenza istituzionale per gli aspetti relativi alla qualità della legislazione.

In linea con quanto sempre avvenuto, fin dalla sua istituzione, non si è assistito - nell'ambito del Comitato - al prevalere di logiche di schieramento, con conflitti maggioranza/opposizione circa la direzione da seguire nell'espressione dei pareri. Anche in caso di diversità di vedute tra i membri del Comitato, si è quasi sempre preferito – con una sola eccezione – non ricorrere allo strumento della opinione dissenziente. È l'ennesima conferma che i componenti del Comitato hanno una notevole consapevolezza del ruolo istituzionale da essi svolto, al servizio del miglioramento della qualità della legislazione.

All'attività consultiva si è affiancata una significativa attività di ricerca, condotta con un peculiare metodo, che parte dalla ricognizione dei dati di fatto e statistici. Tale attività – della quale darò conto nelle conclusioni – ha offerto una chiave di lettura del sistema delle fonti e del ruolo del Parlamento in un sistema in grande evoluzione, aggiungendo dei contributi, per così dire, monografici all'investigazione compiuta ogni anno attraverso il Rapporto sulla legislazione.

I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI

1.1. Il Rapporto sulla legislazione

Fin da quando è nato, nel 1998, il Comitato per la legislazione ha promosso la redazione annuale di un rapporto sullo stato della legislazione che, anno per anno, fotografa lo svolgimento delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo. Giunto alla XII edizione, il rapporto è realizzato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in stretta e sistematica cooperazione con le amministrazioni delle Assemblee regionali. Si avvale degli apporti dell'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Si articola in sei parti che nel loro insieme fotografano gli andamenti della produzione normativa e dello svolgimento delle politiche pubbliche a livello europeo, statale e regionale ed in prospettiva comparata:

Parte I – La [Nota di sintesi](#), curata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, propone ogni anno una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, che sono le principali destinatarie del Rapporto. La successione delle note di sintesi costituisce un filo conduttore che si sviluppa e si ricollega da un anno all'altro. La Nota di quest'anno è dedicata alle Assemblee legislative e le nuove strategie dell'Unione europea.

Parte II – Offre un'ampia panoramica delle tendenze e dei problemi della [legislazione regionale](#), sia presentando un quadro di insieme della produzione normativa, sia

analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche. E' curata dal CNR – Istituto di studi sui Sistemi Regionali federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”.

Parte III – Dà conto, di anno in anno, dell'evoluzione della [giurisprudenza costituzionale](#) in materia di rapporti tra Stato e Regioni. E' curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze.

Parte IV – Presenta un quadro statistico e si sofferma sulle tendenze evolutive della [produzione normativa statale](#). E' curata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

Parte V – Descrive le tendenze in atto nei [processi decisionali europei](#), con particolare riguardo a quelli normativi. E' curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

Parte VI – Esamina, in prospettiva comparata, le tendenze della [produzione legislativa nei principali Paesi dell'Unione europea](#) (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali. E' curata dal Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati.

La presentazione del Rapporto, svoltasi a Bari il 29 novembre 2010, come ogni anno ha costituito l'occasione di un dibattito che ha coinvolto le più alte cariche delle Assemblee legislative statali e regionali, nonché rappresentanti delle Regioni e, per la prima volta, uno dei vicepresidenti italiani del Parlamento europeo.

La riunione interistituzionale di Bari è stata formalmente promossa dal Comitato paritetico composto da Senato della repubblica, Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che è nato proprio in forza dell'esperienza del

Rapporto sulla legislazione e della rete istituzionale creatasi intorno ad esso. Il Comitato paritetico ha infatti come obiettivo il raccordo e lo scambio di esperienze fra le Assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse relativi al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, al loro buon funzionamento, allo sviluppo e alla collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto e ai metodi della legislazione.

1.2. Gli Appunti del Comitato

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, che, dal 2004, persegue l’obiettivo di saldare l’attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. I due fascicoli (rispettivamente aggiornati al 15 marzo ed al 15 settembre 2010) 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*, dedicato ad una ricognizione rispettivamente delle leggi di ratifica ed agli strumenti normativi che hanno concorso alle manovre finanziarie nella legislatura in corso.

1.3. Il sito internet

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

legislazione, i materiali di documentazione e gli “Appunti del Comitato”.

1.4. Il convegno sull’evoluzione del progetto Normattiva

Il 9 novembre 2010 si è svolto, nelle sedi del Senato della Repubblica, un convegno dedicato all’evoluzione della banca dati pubblica della normativa vigente “Normattiva”, con specifico riferimento alla convergenza nel progetto delle banche dati delle leggi regionali gestite dai Consigli regionali. Al convegno, introdotto da un intervento del vice presidente del Senato Vannino Chiti, ho partecipato in qualità di presidente del Comitato, richiamando il ruolo avuto dal Comitato stesso e in particolare dal suo vice presidente *pro tempore* Beniamino Andreatta, che ebbe – nell’ormai lontano 1999 – l’idea ispiratrice di creare una banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente.

1.5. Il rapporto sugli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari

Il rapporto sugli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari è stato presentato nella seduta del 23 novembre 2010 e pubblicato in allegato al resoconto. Viene ora ripubblicato in allegato al presente rapporto.

La sua elaborazione nasce dall’invito all’approfondimento di questi temi rivolto al Comitato per la legislazione dal Presidente della Camera, in occasione del convegno sull’evoluzione degli strumenti della legislazione, organizzato dal Comitato stesso per legislazione a conclusione del secondo turno di Presidenza, il 12 gennaio 2010.

Il rapporto offre alcuni elementi di conoscenza sugli

strumenti e sulle procedure di recepimento del diritto comunitario. Seguendo un approccio che il Comitato ha già fatto proprio in precedenti studi, l'analisi si fonda sulla ricognizione e sull'elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività legislativa parlamentare e governativa.

In particolare, sono stati oggetto di mappatura le disposizioni contenute nelle ultime cinque leggi comunitarie, per gli anni dal 2005 al 2009; i 130 decreti delegati di recepimento emanati nel quadriennio 2006-09; gli otto decreti-legge di esecuzione di obblighi comunitari dello stesso periodo.

Da questa base statistica emerge un quadro esaustivo delle dimensioni complessive del fenomeno analizzato, delle procedure seguite, delle materie oggetto di intervento, dei rapporti tra fonti e tra livelli di governo coinvolti. Questa "fotografia" dell'esistente è stata scattata in un periodo nel quale non possono ancora misurarsi gli effetti che il Trattato di Lisbona produrrà sulle fonti interne: da un lato, quindi, essa si presenta come un bilancio consuntivo; dall'altro lato, i dati e il materiale di studio raccolti potranno essere sfruttati come termine di comparazione per indagini future che vogliano verificare l'impatto del nuovo Trattato.

Le conclusioni del presente rapporto torneranno sull'argomento, anche in una visione prospettica.

II. LE AUDIZIONI

L'11 maggio e il 18 maggio 2010 il Comitato ha svolto due audizioni tese a indagare le conseguenze derivanti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La prima ha coinvolto il Ministro per le Politiche Europee, Andrea Ronchi e ha consentito di verificare gli effetti del Trattato di Lisbona con specifico riferimento:

- agli strumenti normativi attualmente previsti;
- alla formazione del diritto comunitario, con particolare riguardo ai nuovi compiti affidati ai Parlamenti nazionali;
- alla attuazione nell'ordinamento interno della normativa comunitaria.

La seconda ha coinvolto il Ministro per i Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto e ha riguardato gli effetti del Trattato di Lisbona sulle forme di interazione tra livello statale e regionale nella fase discendente ed ascendente di definizione delle decisioni adottate a livello comunitario.

Entrambe le audizioni, cui hanno partecipato diversi membri del Comitato, sono state trasmesse in diretta sul sito Internet ed in differita sul canale satellitare della Camera.

III.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

- L'attività consultiva svolta dal Comitato nel terzo turno di presidenza, in **33 sedute**, ha riguardato l'espressione di **34 pareri** su **30 provvedimenti normativi**.
- L'attività del Comitato si è concentrata principalmente su **28** provvedimenti rimessi al suo esame di ufficio:
 - **20** disegni di legge di conversione di decreti-legge (ai sensi dell'[articolo 96-bis, comma 1 del Regolamento della Camera](#));
 - **7¹** disegni di legge contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#));
 - **1** testo unificato di 7 proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia di statuto delle imprese, recante anch'esso disposizioni di delega al Governo.
- Il Comitato ha anche espresso **4** pareri su altrettanti provvedimenti rimessi al suo esame su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente. Si tratta dei seguenti provvedimenti:
 - **2** disegni di legge di conversione (C. 3196/A e C. 3146/A) sottoposti ad un nuovo parere, ai sensi del parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009;
 - **1** disegno di legge governativo² (ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 4](#));

¹ Nel caso del disegno di legge collegato C. 3902-bis il Comitato si è espresso anche sulle modifiche apportate dalla Commissione, pronunciandosi sul testo licenziato per l'Assemblea (C. 3902-bis/A); nel caso del disegno di legge collegato in materia di lavoro, il Comitato si è pronunciato in 4 distinte fasi dell'*iter*, due delle quali nel periodo di riferimento del presente Rapporto, nel corso del quale il Comitato è intervenuto dapprima sul testo in terza lettura (C. 1441-quater/D) e quindi sul testo rinviato dal Presidente della Repubblica (C. 1441-quater/F).

- **1** schema di decreto legislativo (ai sensi dell'[articolo 96-ter, comma 3](#)).

Il parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009

Il Comitato ha per la prima volta reso **2** pareri³ direttamente all'Assemblea, su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente, pronunciandosi nuovamente su disegni di legge di conversione di decreti-legge già esaminati, ma oggetto di modifiche sostanziali durante l'istruttoria legislativa in Commissione, *ai sensi del [parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009](#)*.

Tale parere dispone in via sperimentale che:

- 1) su richiesta - da avanzare entro la conclusione dell'esame degli emendamenti - di almeno **un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente**, il Comitato per la legislazione, fermo restando quanto previsto dall'[articolo 96-bis, comma 1](#), esprima un ulteriore parere sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dall'approvazione degli emendamenti in Commissione. Il secondo parere ha ad oggetto le modifiche introdotte dalla Commissione;
- 2) Il parere è reso alla Commissione competente oppure - se non vi sono i tempi - direttamente all'Assemblea.

² Si tratta del disegno di legge C. 2505, recante norme in materia di riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili.

³ I pareri sono stati espressi sui disegni di legge di conversione C. 3196/A e C. 3146/A.

<i>Tipologia pareri</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Tipologia provvedimenti</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, c. 1</i>	20	52,2%	20 disegni di legge di conversione
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, c. 6-bis</i>	10	43,5%	2 disegni di legge collegati (su ciascuno dei quali sono stati espressi due pareri); 1 disegno di legge comunitaria; 1 disegno di legge di ratifica; 3 disegni di legge ordinaria; 1 testo unificato di proposte di legge di iniziativa parlamentare
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, c. 3</i>	1	4,3%	1 schema di decreto legislativo
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, c. 4</i>	1	2,9%	1 disegno di legge ordinaria
<i>Pareri ai sensi del parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009</i>	2	5,9%	2 disegni di legge di conversione

IV.

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

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

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

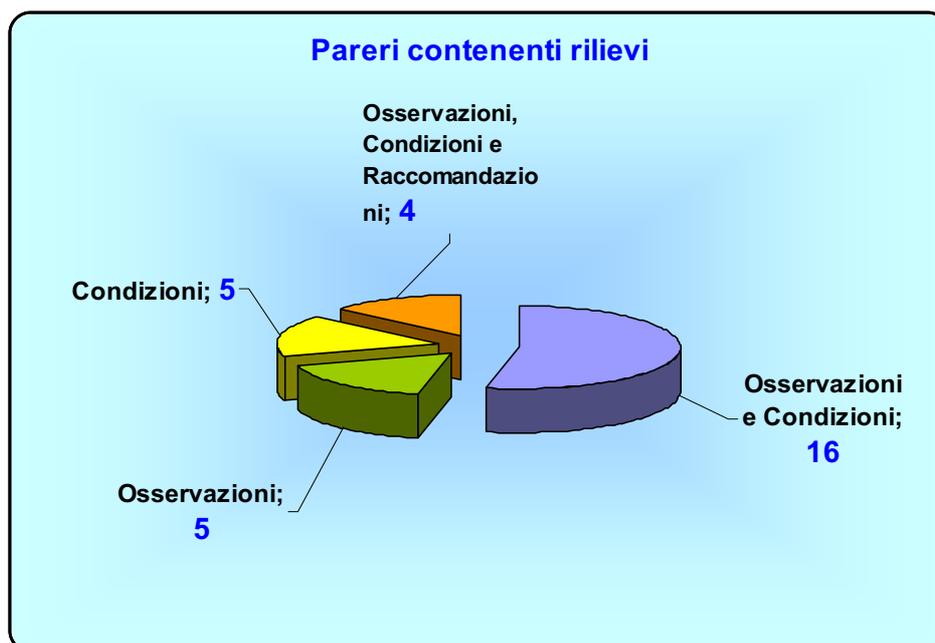
- ❖ una **PREMESSA** in cui vengono presi in considerazione la struttura e lo stato dell’*iter* del provvedimento, la presenza o meno dell’analisi tecnico-normativa e dell’analisi di impatto della regolamentazione, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;
- ❖ eventuali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

Sui **34** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **4** (pari all’11,76 per cento)

sono privi di rilievi⁴.

La struttura dei **30** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi:	30	100,0%
Osservazioni e Condizioni	16	53,3%
Osservazioni	5	16,7%
Condizioni	5	16,7%
Osservazioni, Condizioni e Raccomandazioni	4	13,3%



⁴ Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione C. 3097-B, 3322, 3514 e sul disegno di legge collegato in materia di lavoro C. 1441-*quater*-F.

I rilievi dei pareri sui singoli atti

AC	Oss.	Cond.	Racc.	Tipologia Atto
3146	SI	NO	NO	Ddl conversione
3175	SI	SI	NO	Ddl conversione
3196	SI	SI	NO	Ddl conversione
3196/A	SI	NO	NO	Ddl conversione
3210	SI	SI	SI	Ddl conversione
3097/B	NO	NO	NO	Ddl conversione
3146/A	SI	SI	NO	Ddl conversione
3243	NO	SI	NO	Ddl conversione
2449/B	SI	SI	NO	legge comunitaria
3273	SI	SI	SI	Ddl conversione
3322	NO	NO	NO	Ddl conversione
3350	SI	SI	NO	Ddl conversione
1441-quater/D	SI	NO	NO	ddl collegato
3443	NO	SI	NO	Ddl conversione
3209-bis	SI	SI	NO	ddl collegato
3290	SI	SI	NO	ddl delega
3209-bis/A	SI	SI	NO	ddl collegato
3496	NO	SI	NO	Ddl conversione
3514	NO	NO	NO	Ddl conversione
3505	NO	SI	NO	Ddl conversione
3118	SI	SI	NO	ddl delega
212	SI	SI	SI	schema di decreto legislativo
3552	SI	NO	NO	Ddl conversione
2505	SI	SI	NO	ddl ordinario
3610	SI	SI	NO	Ddl conversione
3638	SI	SI	SI	Ddl conversione
3646	SI	NO	NO	Ddl conversione
3660	SI	SI	NO	Ddl conversione
3725	SI	SI	NO	Ddl conversione
3687	SI	SI	NO	ddl delega
1441-quater-F	NO	NO	NO	ddl collegato
2754	SI	SI	NO	Testo unificato pdl parlamentari
3834	NO	SI	NO	ddl ratifica e delega
3857	SI	SI	NO	Ddl conversione

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

Essenzialmente sono riconducibili a **tre** distinte **fonti**

normative:

- ❖ la *circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi*, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera;
- ❖ la *legge 23 agosto 1988, n. 400*, che disciplina l'attività normativa del Governo (come modificata dalla legge 69 del 18 giugno 2009);
- ❖ la *legge 27 luglio 2000, n. 212*, cosiddetto Statuto del Contribuente.

In aggiunta al rispetto dei suggerimenti contenuti nella circolare, il Comitato guarda a tre *ulteriori fattispecie*:

- **modifica di norme recenti;**
- **proroga di disposizioni transitorie;**
- **efficacia di disposizioni abrogate.**

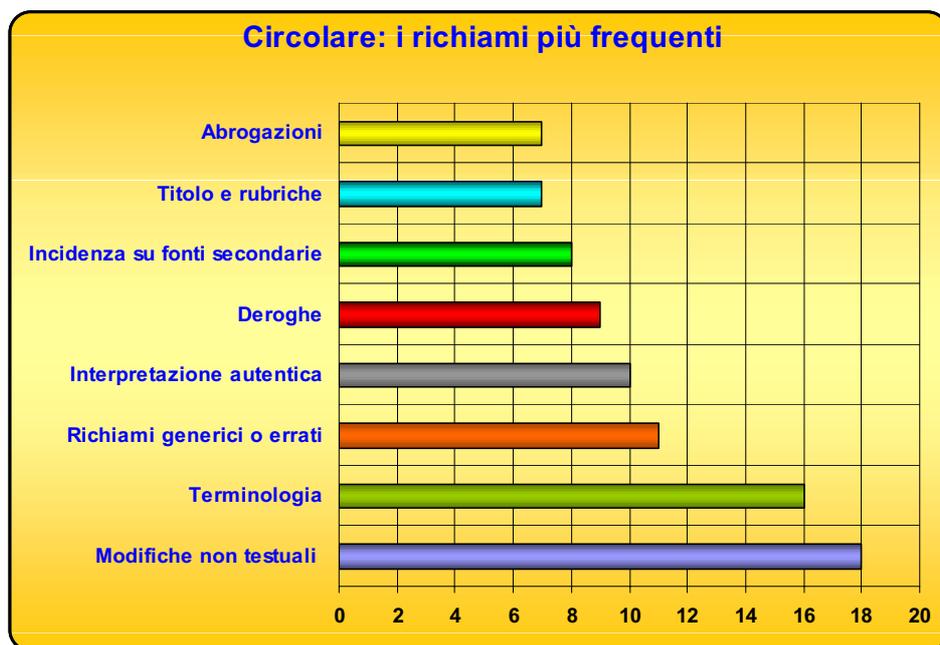
4.3. Richiami alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi

- Dei **34** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **27**, pari al **79,4%**, contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare.
- In **11** casi (**40,7%**) si tratta di richiami *espliciti*.
- In **16** casi (**59,3%**) si tratta di richiami *impliciti*.
- I singoli pareri possono contenere *più di un richiamo alla circolare*.

I RICHIAMI PIÙ FREQUENTI		
Modifiche non testuali	18	66,7%
Terminologia	16	59,3%
Richiami generici o errati	11	40,7%
Interpretazione autentica	10	37,0%
Deroghe	9	33,3%
Incidenza su fonti secondarie	8	29,6%
Titolo e rubriche	7	25,9%
Abrogazioni	7	25,9%

Dalla raffigurazione grafica che segue risulta evidente che i richiami più frequenti sono diretti a segnalare la presenza di:

- **Modifiche non testuali** (66,7%);
- **Questioni attinenti alla terminologia** (59,3%);
- **Richiami generici o errati** (40,7%);



I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

Atto Camera oggetto del parere	Norme di interpretazione autentica	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici o errati	Incidenza su fonti secondarie	Terminologia	Titolo e rubriche	Modifiche non testuali
3146	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3175	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
3196	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI
3196/A	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3210	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO
3097/B	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI
3146/A	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
3243	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI
2449/B	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
3273	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
3322	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3350	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI
1441- <i>quater/D</i>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3443	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3209- <i>bis</i>	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI
3290	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3209- <i>bis/A</i>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI
3496	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
3514	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3505	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3118	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI
16/212	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI
3552	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI
2505	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
3610	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO
3638	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
3646	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO

Atto Camera oggetto del parere	Norme di interpretazione autentica	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici o errati	Incidenza su fonti secondarie	Terminologia	Titolo e rubriche	Modifiche non testuali
3660	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI
3725	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3687	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO
2754	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
3857	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI

4.3.1. Analisi dei provvedimenti in relazione alla circolare

I paragrafi che seguono affrontano puntualmente i profili problematici emersi in relazione a singoli punti della circolare.

1. Richiami alla legislazione vigente effettuati in forma generica o errata

I pareri contenenti rilievi in proposito sono complessivamente **11**. Nell'ordine si segnalano:

- **2** pareri che recano sia una condizione finalizzata a correggere riferimenti normativi incongrui, sia osservazioni volte a precisare o esplicitare i richiami normativi indicati (**schema n. 212** – schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo; **C. 2754 ed abb.** – testo unificato di 7 proposte di legge di iniziativa parlamentare recante norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese);
- **6** pareri contenenti una condizione volta ad eliminare i riferimenti normativi non corretti (**C. 3196** – ddl conversione: stato di emergenza in Campania e in Abruzzo e Servizio nazionale di protezione civile; **C. 3210** – ddl conversione: proroga di termini previsti da disposizioni legislative, **C. 2449-B** – legge comunitaria 2009, **C. 3209-bis** – ddl collegato: Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, **C. 3638** – ddl conversione: misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, **C. 3687** – ddl delega: norme in materia di organizzazione delle università, di personale

accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario;

- **1** parere contenente un'osservazione volta a precisare quali siano gli articoli oggetto dei richiami effettuati⁵ (**C. 2505** – norme in materia di riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili);
- in **2** casi la presenza di criticità concernenti i riferimenti normativi viene segnalata unicamente in premessa: **C. 3350** (Conversione in legge del decreto-legge n. 40/2010, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali); **C. 3857** (Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza).

2. Modifiche non testuali

Le modifiche non testuali hanno costituito oggetto di **18** pareri formulati dal Comitato:

- nella maggior parte dei casi (**11**)⁶ si tratta di modifiche non testuali a leggi, decreti-legge o decreti legislativi, talvolta anche di recentissima adozione;

⁵ Nel parere sull'A.C. 2505 il Comitato rileva che: «all'articolo 5, comma 2 - che richiama i «requisiti previsti dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383, o dalla legge 11 agosto 1991, n. 266» - dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare se gli articoli cui si intende fare riferimento siano gli articoli 2 e 3 della legge n. 383 del 2000 e l'articolo 3 della legge n. 266 del 1991».

⁶ Pareri sugli Atti Camera: 3175 (Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata); 3196 (Stato di emergenza in Campania e in Abruzzo e Servizio nazionale di protezione civile); 3097/B (Interventi di cooperazione allo sviluppo e missioni internazionali); 3243 (Approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori); 2449-B (legge comunitaria 2009); 3496 (Differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto); schema n. 212 (Riordino del processo amministrativo); 3552 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali); 2505 (Norme in materia di riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili); 3660 (Misure urgenti in materia di energia); 3857 (Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza).

- in **7** casi tali modifiche incidono su codici o testi unici (**C. 3146/A** – interventi urgenti concernenti enti locali e regioni; **C. 3350** – disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali; **C. 3209-bis** e **C. 3209-bis/A** – Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche; **C. 3118** – Carta delle autonomie locali; **C. 3638** – misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica; **C.2754** – Norme per la tutela dell’impresa. Statuto delle imprese).

La maggior parte di tali pareri contengono osservazioni volte a riformulare le modifiche non testuali in termini di novella⁷. Nel caso dei testi unici o codicistici, il fine è quello di preservare la loro struttura di fonte unitaria ed onnicomprensiva.

3. Disposizioni in deroga

Sono **9**⁸ i pareri che, nel periodo di riferimento, segnalano la presenza di disposizioni aventi **carattere derogatorio**, **7** dei quali riguardano leggi di conversione di decreti-legge (pari al **31,8%** dei pareri espressi su disegni di legge di conversione):

- in **3** casi, tutti relativi a decreti-legge, il Comitato rileva la presenza di una “*disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente*”, specificando come le disposizioni derogate siano talvolta richiamate esplicitamente e talaltra solo in forma implicita. Si tratta degli **A.C. 3196** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 195/2009); **A.C. 3610** (Conversione in legge

⁷ Formula ricorrente in questi casi è la seguente: “dovrebbe valutarsi l’opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella” (come riportata dall’A.C. 3350, Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40).

⁸ C. 3196; C. 3350; C. 3290; C. 3610; C. 3638; C. 3646; C. 3660; C. 3687; C. 3857.

- del decreto-legge n. 102/2010); **A.C. 3638** (Conversione in legge del decreto-legge 2010/78);
- **2** pareri (**C. 3350** e **C. 3646**) presentano un'osservazione mediante la quale si suggerisce di indicare espressamente la natura derogatoria di alcune disposizioni;
 - in caso di singole disposizioni derogatorie, il Comitato si limita a segnalarne la presenza in premessa. È quel che accade in **3** pareri (**C. 3660**, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105; **C. 3290**, Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia; **C. 3857**, Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza). Nel parere reso sull'**A.C. 3290**, il Comitato precisa che il testo “esplicita correttamente la natura derogatoria di una disposizione in esso contenuta”;
 - in **1** caso (**C. 2754**, Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese) il Comitato esprime una condizione mediante la quale suggerisce di chiarire i rapporti tra una disposizione presente nel testo e la disciplina che si intende derogare.

4. Terminologia

In **16** pareri il Comitato segnala la presenza di locuzioni imprecise o generiche, che suscitano incertezze sul loro significato tecnico-normativo o che non risultano di immediata comprensione.

- nella maggior parte dei casi (**8**)⁹ si tratta di un semplice richiamo svolto nella premessa;

⁹ Riscontrabile nei pareri sugli Atti Camera: 3196 (Stato di emergenza in Campania e in Abruzzo e Servizio nazionale di protezione civile), 3097-B (Interventi di cooperazione allo sviluppo e missioni internazionali), 3243 (Approvvigionamento di energia elettrica nelle isole

- **4** pareri contengono **osservazioni** volte ad affermare la necessità di correggere talune espressioni improprie (**C. 3210, schema n. 212**) o a verificare la congruità dell'uso di una determinata locuzione in relazione all'oggetto da indicare (**C. 3209-bis, C. 3552**);
- in **2** pareri è presente una **condizione** volta a chiarire la portata normativa delle previsioni contenute nel provvedimento (**C. 2449-B** – legge comunitaria 2009; **C. 2754** - Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese);
- in **2** casi il parere contiene una **osservazione** e una **condizione** entrambe dirette a chiarire la proprietà della formulazione di alcune espressioni utilizzate (**C. 3273** - Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale; **C. 3687** - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).¹⁰

5. Incidenza su fonti secondarie

I provvedimenti oggetto di rilievi attinenti alla loro incidenza su fonti secondarie sono **7** per complessivi **8**¹¹

maggiori), 3350 (Contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali), 3118 (Carta delle autonomie locali), 3610 (Interventi di cooperazione allo sviluppo e missioni internazionali), 3638 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), 3646 (Servizio pubblico di trasporto marittimo).

¹⁰ Nel parere sul disegno di legge C. 3687, il Comitato segnala nelle premesse che esso “presenta numerose espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione: ad esempio, l’articolo 1, comma 5, si riferisce alle “università svantaggiate”; l’articolo 7, comma 4, stabilisce che in caso di cambiamento di sede, sia possibile conservare “la titolarità dei progetti e dei relativi finanziamenti, *ove scientificamente possibile*”; l’articolo 12, comma 1, fa riferimento a “progressivi incrementi negli anni successivi” senza indicare l’anno dal quale acquista efficacia la nuova disciplina dei contributi statali”; formula quindi una osservazione dove sono elencate diverse espressioni da da specificare meglio o da chiarire.

¹¹ A.C. 3210; A.C. 3243; A.C. 3350; A.C. 3209-bis e 3209-bis/A; A.C. 3610; A.C. 3638; A.C. 3660.

pareri (sull'**A.C. 3209-bis** sono stati espressi 2 pareri). In particolare:

- in **4** pareri il Comitato ha riscontrato la modifica, testuale o non testuale, di disposizioni contenute in fonti normative di rango secondario (**C. 3243, C. 3209-bis/A, C. 3610**)¹² o, più in generale, di rango subordinato (**C. 3350**);¹³
- in **4** pareri il Comitato segnala come nel provvedimento siano presenti sia disposizioni che incidono su fonti secondarie, sia disposizioni che operano una rilegificazione di materie in precedenza deferite a fonti normative secondarie, contravvenendo sia alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti sia a quelle di semplificazione dell'ordinamento vigente (**C. 3638, C. 3209-bis, C. 3210, C. 3660**);
- in generale, il Comitato pone condizioni finalizzate alla soppressione delle disposizioni che modificano in modo puntuale fonti di rango subordinato. Tali condizioni sono presenti in 5 degli 8 pareri richiamati.¹⁴

6. Norme di interpretazione autentica

In merito alle norme di interpretazione autentica, particolare rilievo nell'attività consultiva del Comitato acquista il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 29/2010 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, **C. 3273**), il quale “presenta un prevalente contenuto

¹² Nel parere sull'**A.C. 3243** (Conversione in legge, con modificazioni, del DL 2010/3) il Comitato rileva che “le nuove disposizioni intervengono in modo indiretto su ambiti attualmente regolati da fonti secondarie”.

¹³ Nel parere sull'**A.C. 3350** (Conversione in legge del DL 2010/40) il Comitato esplicita che “la nuova norma incide in modo non testuale su un termine fissato da una fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non risulta conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti”.

¹⁴ Si tratta dei pareri sugli Atti Camera: 3210; 3350; 3209-bis/A; 3610; 3638.

interpretativo, destinato dunque a retroagire sull'applicazione delle disposizioni in riferimento a situazioni pregresse, ma che risulta comunque idoneo ad operare in termini generali in ogni occasione elettorale futura”. Come verrà segnalato nell'apposito paragrafo, si registrano in questo caso due opinioni dissenzienti, una delle quali motivata con la “mancata presenza nel parere di un rilievo che evidenzi l'errata qualificazione delle norme del decreto-legge come norme di interpretazione autentica, ricorrente sia nel titolo che nel corpo del provvedimento, atteso che si tratta, invece, evidentemente, di norme a contenuto prevalentemente innovativo”.

La presenza di norme di interpretazione autentica si riscontra in altri **9** provvedimenti esaminati dal Comitato nel periodo di riferimento:

- in **5** casi¹⁵ il Comitato segnala che “il testo contiene disposizioni di interpretazione autentica per le quali andrebbe verificato se sia rispettata la 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”;
- in **1** caso (**C. 3857**, misure urgenti in materia di sicurezza), in premessa il Comitato rileva che “il testo reca, agli articoli 6 e 7, norme che incidono sull'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, procedendo contestualmente all'interpretazione, all'attuazione e alla novellazione del suddetto articolo, circostanza

¹⁵ Si tratta dei pareri sul disegno di legge collegato (**C. 3209-bis**) e sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 194 del 2009 (**C. 3210**, proroga di termini previsti da disposizioni legislative), n. 195 del 2009 (**C. 3196**, stato di emergenza in Campania e in Abruzzo e Servizio nazionale di protezione civile), n. 102 del 2010 (**C. 3610**, proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia) e del decreto legge n. 125 del 2010 (**C. 3725**, misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria).

suscettibile di ingenerare dubbi in ordine all'efficacia temporale delle disposizioni ed, in particolare, agli effetti retroattivi di quelle oggetto di interpretazione autentica"; formula quindi la seguente osservazione: "all'articolo 6, comma 4 - che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 - si dovrebbe valutare l'opportunità di precisarne gli effetti retroattivi, dal momento che esso si riferisce anche ad elementi introdotti *ex novo* dal successivo articolo 7 (segnatamente le comunicazioni relative ai conti correnti);

- in **2** pareri sono presenti osservazioni volte, in un caso (**C. 1441-quater-D** – ddl collegato lavoro), ad evidenziare come la disposizione interpretativa sia finalizzata ad incidere sull'oggetto di una delega legislativa che ha dato origine a decreti legislativi ormai abrogati, nel secondo caso (**C. 3660** – misure urgenti in materia di energia), a sollecitare la riformulazione della disposizione "riferendola alla disposizione che si intende interpretare e non all'articolo che si limita ad effettuare una novella testuale della disciplina oggetto di interpretazione autentica";
- in **1** parere è presente una condizione volta a valutare la congruità dell'uso della tecnica dell'interpretazione autentica con riferimento ad una disposizione che risulta ancora non operativa (**C. 3638** – conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2010).¹⁶

¹⁶ Così recita la condizione, che vale la pena riportare per intero, visto che è interessante sotto diversi punti di vista: "all'articolo 14, comma 33, si valuti la congruità dell'uso della tecnica dell'interpretazione autentica - riferita all'articolo 238 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani e la cosiddetta tariffa integrata ambientale (TIA), interpretata dalla norma in commento nel senso che "la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria" e le relative controversie sorte successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge "rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria" - in quanto tale disposizione non risulta ancora operativa (ma suscettibile di applicazione a decorrere dal 30 giugno 2010 per effetto di quanto previsto dall'articolo 8, comma 3, decreto-legge n. 194 del 2009) e, conseguentemente, l'interpretazione autentica non si giustifica con la necessità di produrre effetti retroattivi che, peraltro, ove fossero riferiti all'attuale disciplina della TIA, recata dall'articolo 49 del decreto

7. Titolo e rubriche non coerenti con il contenuto

La circostanza per cui il titolo o le rubriche di un provvedimento non siano coerenti con il contenuto è segnalata nella premessa di **7** pareri espressi dal Comitato. Si tratta, nello specifico, dei pareri sugli Atti Camera: **C. 3610** (decreto-legge n. 102/2010, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia), **C. 3118** (recante delega al Governo per l'adozione della Carta delle autonomie locali), **C. 3196** (decreto-legge n. 195/2009, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), **C. 3857** (decreto-legge n. 187/2010, recante misure urgenti in materia di sicurezza), **C. 3209-bis/A** (Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche), **C. 3210** (decreto-legge n. 194/2009, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative) e **C. 3638** (decreto-legge n. 78/2010, in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).¹⁷

Negli ultimi **2** pareri citati, il Comitato affianca anche una raccomandazione che invita a considerare “con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di

legislativo n. 22 del 1997, risulterebbe in contrasto con la sentenza n. 238/2009 della Corte Costituzionale (che ha statuito, con riferimento al citato articolo 49 che "Le controversie aventi ad oggetto la debenza della TIA, dunque, hanno natura tributaria e la loro attribuzione alla cognizione delle commissioni tributarie, ad opera della disposizione denunciata, rispetta l'evocato parametro costituzionale" di cui all'articolo 102, Cost.); circostanza questa di dubbia compatibilità con quanto prescritto dall'articolo 15, comma 2, lettera e) della legge n. 400 del 1988 (il Governo non può, mediante decreto-legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento)”.¹⁷

¹⁷ Il Comitato utilizza formule ricorrenti, quale, a titolo esemplificativo, la seguente: “del tema in esame non risulta esservi traccia né nel titolo né nel preambolo” (parere sull’A.C. 3610, Conversione in legge del decreto-legge n. 102/2010).

razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono - in ragione delle peculiarità dello strumento - che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo”.

In **1** parere (**C. 3209-bis/A** – Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche) è presente una osservazione che evidenzia come, a seguito delle modifiche apportate dal provvedimento in esame al Codice della navigazione, il contenuto di alcune disposizioni in esso contenute non corrisponda più alle relative rubriche.

8. Abrogazioni

In **7** pareri si segnala la presenza di disposizioni concernenti abrogazioni:

- in **4**¹⁸ casi la presenza di questa fattispecie è segnalata semplicemente in premessa; in **2** di tali pareri si constata, in particolare, la presenza di una “formula abrogativa esplicita innominata” che, ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, andrebbe evitata in quanto «superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito in via generale, sulla abrogazione implicita dall’articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale» (**C. 3118** e **C. 3552**);
- in **1** parere è presente una osservazione tesa ad evitare che l’effetto abrogativo di una disposizione si produca immediatamente, “atteso che la soppressione degli enti cui le norme abrogate fanno riferimento è posticipata ad un momento successivo” (**C. 3146/A**);
- **1** parere reca una condizione con cui il Comitato richiede che sia chiarita la portata di una novella, “in quanto non risulta chiaro se l’abrogazione riguardi gli ultimi tre

18 Si tratta dei pareri sugli Atti Camera: 3496, 3118, 3552 e schema n. 212.

- periodi dell'articolo 3, comma 5, della legge n. 479 del 1994, ovvero se l'abrogazione si estenda anche al quart'ultimo periodo del medesimo comma" (**C. 3638**);
- **1** parere (sull'**A.C. 3687**, Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) contiene una condizione volta a chiarire gli eventuali risvolti abrogativi impliciti di una disposizione in deroga.¹⁹

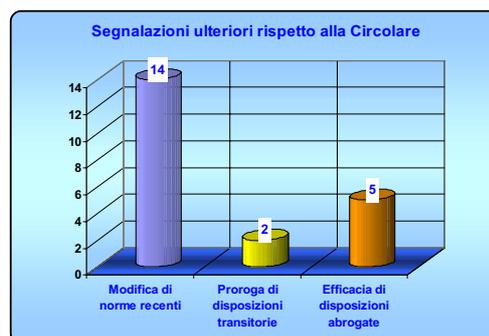
¹⁹ Così recita la condizione: "all'articolo 7, comma 1 - secondo cui "in deroga all'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, i professori universitari possono, a domanda, essere collocati per un periodo massimo di cinque anni, anche consecutivi, in aspettativa" - si chiariscano i rapporti tra tale disposizione e la disciplina che si intende derogare, chiarendo se la deroga riguarda solo i periodi di fruibilità dell'aspettativa (il citato articolo 17 consente non più di due anni accademici in un decennio), o l'intera disciplina dell'articolo 17 in merito al regime di fruibilità dei congedi e dei soggetti che ne possono fruire, determinandone una implicita abrogazione".

4.4. Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare

1. Modifica di norme recenti;
2. Proroga di disposizioni transitorie;
3. Efficacia di disposizioni abrogate.

Dei **34** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **16**, pari al 47,1%, contengono una o più segnalazioni rientranti nelle tipologie qui elencate.

Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare	
Modifica di norme recenti	14
Proroga di disposizioni transitorie	2
Efficacia di disposizioni abrogate	5



Segnalazioni ulteriori nei pareri sui singoli atti

Atto Camera oggetto del parere	Modifica norme recenti	Proroga disposizioni transitorie	Efficacia disposizioni abrogate
3146	SI	NO	NO
3196	SI	NO	NO
3210	SI	SI	NO
3146/A	SI	NO	NO
3443	NO	NO	SI
3209-bis	SI	NO	NO
3496	SI	NO	NO
3118	SI	NO	NO
16/212	SI	NO	SI
3552	NO	NO	SI
3610	SI	NO	NO
3638	SI	NO	SI
3646	SI	NO	NO
3660	SI	NO	NO
3725	SI	NO	SI
3857	SI	SI	NO

4.4.1. Analisi dei provvedimenti in relazione alle segnalazioni ulteriori rispetto alla circolare

1. Modifica di norme recenti

La presenza di modifiche a norme recenti è segnalata nelle premesse di **14**²⁰ pareri. Secondo la costante giurisprudenza del Comitato, questa è una “circostanza che, come già rilevato in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle

20 C. 3146; C. 3196; C. 3210; C. 3146/A; C. 3209-bis; C. 3496; C. 3118; A.G. 16/212; C. 3610; C. 3638; C. 3646; C. 3660; C. 3725; C. 3857.

esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”. In particolare:

- **5** pareri²¹ riguardano le modifiche apportate alla legge finanziaria per il 2010. Nei pareri sugli A.C. 3196 e 3210 si sottolinea che tali modifiche intervengono su disposizioni non ancora entrate in vigore²²;
- in **1** parere il Comitato rileva che il provvedimento esaminato (**C. 3725** - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 125/2010, trasporti e disposizioni in materia finanziaria) “modifica, sia in modo testuale che implicitamente, disposizioni di recentissima approvazione, intervenendo in particolare sulla società Tirrenia (e su quelle da essa scaturite), che è già stata oggetto di ben sette provvedimenti urgenti in questa legislatura, da ultimo con il decreto-legge n. 103 del 6 luglio 2010; inoltre, l'articolo 2, ai commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, incide su norme del Codice del processo amministrativo, entrato in vigore lo scorso 16 settembre, allo scopo di ripristinare una disposizione che quest'ultimo aveva abrogato (l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990), e di superare un dubbio interpretativo conseguente alla nuova formulazione del citato articolo 19 da parte del decreto-legge n. 78 del 2010 (intervenuto nelle more dell'entrata in vigore del Codice) sulla

²¹ Si tratta dei pareri sui seguenti atti: **C. 3146** e **C. 3146-A**, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni; **C. 3196**, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile; **C. 3210**, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative;; **C. 3118**, Carta delle autonomie locali.

²² Così recitano – rispettivamente – i due pareri: “il decreto-legge modifica testualmente, all'articolo 15, comma 3-*quinquies*, una disposizione della legge finanziaria per il 2010, prima ancora che la stessa sia entrata in vigore; tale circostanza, come rilevato in occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione” (parere sull’A. C. **3196**); reca disposizioni “volte a correggere ovvero a completare o integrare quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2010, prima ancora che le medesime disposizioni entrino in vigore (in particolare, all'articolo 1, commi 23-*bis*, 23-*septiesdecies* e 23-*vicies*)” (parere sull’A.C. **3210**).

competenza giurisdizionale per le controversie relative all'applicazione del citato articolo 19 relativo alla Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); tale circostanza, in considerazione delle finalità proprie del Codice del processo amministrativo di semplificazione normativa, evidentemente ne compromette i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un «codice» riferito ad un determinato settore disciplinare; peraltro, l'articolo 2, al comma 1-*quater*, interviene a reintrodurre una norma introdotta nel mese di marzo dal decreto-legge n. 40 del 2010 e cancellata dal decreto legislativo n. 141 del 2010 entrato in vigore soltanto lo scorso 19 settembre”.

2. Proroga di disposizioni transitorie

Nel periodo di riferimento, in **2** pareri è stata riscontrata la presenza di proroghe di disposizioni transitorie. Si tratta dell'**A.C. 3210** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 194/2009, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative) e dell'**A.C. 3857** (Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza) In particolare:

- nel parere sull'**A.C. 3210** il Comitato ha rilevato che esso “dispone la proroga di taluni termini legislativi la cui scadenza è già stata numerose volte rinviata e che, in alcuni casi, riguardano l'entrata a regime di una disciplina su una materia per la quale continuano ad operare norme transitorie”;
- nel parere sull'**A.C. 3857** il richiamo riguarda l'articolo 1, comma 1, “che ripristina fino al 2013 una norma originariamente introdotta a regime (nel 2001) e resa transitoria con successivi decreti che ne hanno di volta in

volta prorogato l'efficacia, da ultimo, fino al 30 giugno 2010".

4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **16** pareri sui 34 espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988.

Si tratta di **13** pareri espressi su *disegni di legge di conversione*²³ e di **3** pareri espressi su disegni di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione²⁴.

Le disposizioni oggetto di un maggior numero di richiami sono:

- **l'articolo 15, comma 3**, sia con riguardo alla presenza di misure di non immediata applicazione (**7** pareri²⁵, pari al **20,6%** del totale dei pareri espressi), sia per quanto concerne il contenuto omogeneo, specifico e corrispondente al titolo (**3** pareri, pari all'**8,8%**²⁶);
- **l'articolo 17, comma 2**, sui regolamenti di delegificazione (**6** pareri, pari al **17,6%**²⁷).

23 C. 3146; C. 3175; C. 3196; C. 3210; C. 3273; C. 3350; C. 3505; C. 3552; C. 3610; C. 3638; C. 3646; C. 3660; C. 3725.

24 C. 2449-B; C. 3209-bis; C. 3687.

25 C. 3146, C. 3175, C. 3196, C. 3210, C. 3552, C. 3638, C. 3646.

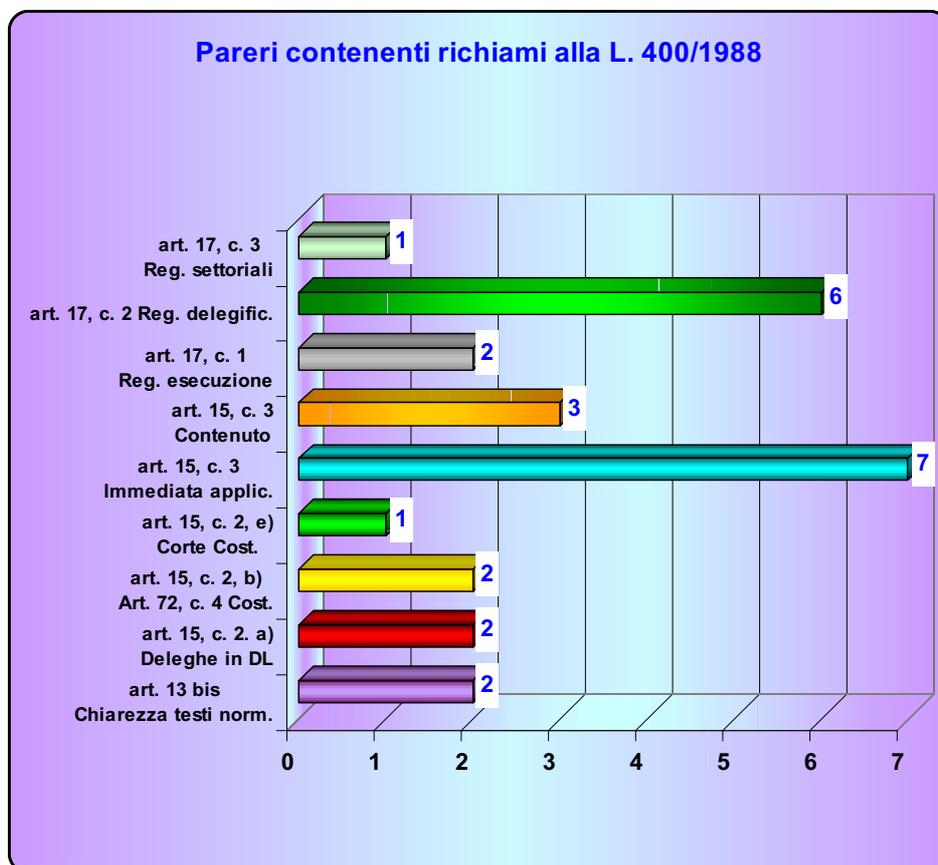
26 C. 3196, C. 3210, C. 3638.

27 C. 2449/B, C.3209-bis, C. 3118, C.3552, C. 3638, C.3687.

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988	16	47,05%
art. 13 bis Chiarezza dei testi normativi	2	5,9%
art. 15, c. 2. a) presenza di disposizioni incidenti su deleghe legislative nei decreti-legge	2	5,9%
art. 15, c. 2. b) materie di cui all'art. 72, c. 4 della Costituzione	2	5,9%
art. 15, c. 2. e) riproposizione di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale	1	2,9%
art. 15, c. 3 Immediata applicazione	7	20,6%
art. 15, c. 3 Contenuto omogeneo, specifico e corrispondente al titolo)	3	8,8%
art. 17, c. 1 Regolamenti di attuazione ed esecuzione	2	5,9%
art. 17, c. 2 Regolamenti di delegificazione	6	17,6%
art. 17, c. 3 Regolamenti ministeriali	1	2,9%

Richiami alla legge n. 400/1988



I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

A. C.	art. 13-bis	art. 15, c.2, a)	art. 15, c.2, b)	art. 15 c. 2 e)	art. 15, c.3 applicazione	art. 15, c.3 contenuto	art. 17, c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3	art. 17, c. 4	art. 17, c.4 bis
3146					SI						
3175					SI						
3196					SI	SI					
3210		SI			SI	SI					
2449/B								SI			
3273			SI								
3350	SI										
3209-bis								SI	SI		
3505			SI								
3118								SI			
3552					SI			SI			
3610	SI										
3638					SI	SI	SI	SI			
3646					SI						
3660		SI		SI							
3687							SI	SI			

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

Articolo 13-bis

Chiarezza dei testi normativi. L'articolo 13-*bis*, introdotto dall'articolo 3, comma 1, della **legge 18 giugno 2009, n. 69**, è stato immediatamente assunto quale parametro per l'attività consultiva del Comitato. Rafforzando un'analogia indicazione contenuta nella circolare, tale articolo stabilisce, al comma 1, lettera *a*), che: "Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate". Alla lettera *b*), invece, la medesima disposizione prevede che ogni rinvio normativo venga effettuato in forma espressa.

Il richiamo alle disposizioni in oggetto si rinviene in **2** pareri:

- nel parere sull'**A.C. 3350** (Conversione in legge del decreto-legge n. 40/2010, frodi fiscali internazionali) il Comitato rileva che "dovrebbe valutarsi l'esigenza di indicare espressamente che la modifica introdotta [dall'articolo 3, comma 3] opera una deroga all'articolo 1 del citato decreto n. 347, che definisce i requisiti per l'ammissione alla suddetta procedura; ciò in conformità a quanto statuito dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 (introdotto dalla recente legge n. 69 del 2009 e recante la rubrica «Chiarezza dei testi normativi»), secondo cui «Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti

- ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate».”;
- nel parere sull'**A.C. 3610** (Conversione in legge del decreto-legge n.102/2010, missioni internazionali) il Comitato rileva, nelle premesse, la presenza di “discipline implicitamente derogatorie rispetto all'ordinamento vigente per le quali sarebbe invece opportuno indicare espressamente le norme derogate, secondo quanto statuito dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988”.

Articolo 15, comma 2, lettera a)

Disposizioni incidenti su deleghe legislative in decreti-legge. In **2** pareri vengono formulati rilievi che attengono alla presenza – nella legge di conversione – di disposizioni incidenti su deleghe legislative. In particolare:

- nel parere sull'**A.C. 3210** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 194/2009, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative) il Comitato segnala, nelle premesse, che “sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge, il decreto interviene, in due disposizioni introdotte al Senato ed in una norma originaria, sulla disciplina di deleghe legislative già conferite, allo scopo di modificarne le modalità di esercizio (articolo 1, comma 21), ad interpretare le norme che ne definiscono la scadenza (articolo 1, comma 23-*undecies*), ovvero a definire il meccanismo e gli effetti del parere reso dalle Commissioni parlamentari (articolo 10-*bis*, comma 4); 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” e formula conseguentemente una condizione soppresiva delle citate disposizioni;

- nel parere sull’**A.C. 3660** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 105/2010, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi) è contenuta una condizione volta a sopprimere “la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione - destinata a prorogare di ulteriori sei mesi il termine della delega “*per il riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi per lo sviluppo del territorio, degli interventi di reindustrializzazione di aree di crisi, degli incentivi per la ricerca, sviluppo e innovazione*” di cui all'articolo 3 della legge n. 99 del 2009 - in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento in esso di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se destinata a prorogare il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988”.

Articolo 15, comma 2, lettera b)

Materie di cui all'articolo 72 della Costituzione. In base all'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n.

400/1988, il Governo non può, mediante decreto-legge, “provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione” (materia costituzionale ed elettorale; autorizzazione a ratificare trattati internazionali; approvazione di bilanci e consuntivi²⁸). Tale disposizione è stata richiamata in **2** pareri. In particolare:

- nelle premesse del parere sull’A. C. **3273** (Conversione in legge del decreto-legge n. 29/2010, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione) il Comitato osserva che “sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge, il provvedimento in esame presenta profili problematici, in quanto reca, all'articolo 1, norme in materia elettorale in difformità con quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera *b*) della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, "provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione", tra le quali è compresa la materia elettorale; tale circostanza, peraltro, non infrequente in prossimità di scadenze elettorali in relazione alla limitata finalità di regolare aspetti di carattere organizzativo, suscita nel caso di specie perplessità in quanto sono state introdotte disposizioni che interpretano la disciplina sul rispetto dei termini di presentazione delle liste e delle candidature e sulle procedure di riscontro della sussistenza dei requisiti di legge”. Il Comitato formula quindi la seguente raccomandazione: “ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche, sia considerata

²⁸ L’articolo 72 contempla anche, tra le leggi da approvare attraverso il normale procedimento in sede referente, anche le leggi di delegazione legislativa; il divieto a disporre deleghe tramite il procedimento di conversione è contemplato nell’articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988.

l'esigenza di assicurare il corretto impiego dello strumento normativo del decreto legge, con specifico riferimento al rispetto delle norme ordinamentali che ne definiscono i limiti di contenuto, ed in particolare del limite di cui all'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988”;

- nelle premesse del parere sull'**A.C. 3505** (Conversione in legge del decreto-legge n. 67/2010, recante disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro. Ordine di esecuzione dell'accordo denominato «*Intercreditor Agreement*» e dell'accordo denominato «*Loan Facility Agreement*» stipulati in data 8 maggio 2010), il Comitato osserva che “a seguito dell'inserimento al Senato di un nuovo comma all'articolo unico del disegno di conversione, questo reca adesso una norma di carattere sostanziale, la cui introduzione - per costante giurisprudenza del Comitato - appare configurarsi in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative e con un corretto utilizzo dell'iniziativa legislativa da parte del Governo; inoltre, la formulazione letterale della disposizione (e la conseguente riformulazione del titolo del provvedimento) configura un atipico ordine di esecuzione di accordi internazionali in mancanza della relativa autorizzazione alla ratifica, la cui presenza in un disegno di legge di conversione è fattispecie inedita e da valutare anche alla luce del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione (tra cui figurano anche i disegni di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), interpretandosi il citato limite di contenuto come riferibile al testo del decreto ma anche

del disegno di legge di conversione”. Formula quindi una condizione volta alla soppressione della “disposizione introdotta al Senato al comma 2 dell'articolo del disegno di legge di conversione in quanto, alla luce di quanto detto in premessa, l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge”.

Articolo 15, comma 2, lettera e)

Riproposizione di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale. In base all'articolo 15, comma 2, lettera e) della legge n. 400/1988 il Governo non può, mediante decreto-legge, “ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”. Nel parere sull'**A.C. 3660** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 105/2010, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi), il Comitato evidenzia nelle premesse che esso “trae origine dalla sentenza n. 215/2010, con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa da alcune regioni per affermare la competenza concorrente in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia" e dunque la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione”. Formula quindi la seguente osservazione: “all'articolo 1, comma 2 - secondo cui "fatto salvo l'esito dei procedimenti giurisdizionali in corso, l'efficacia dei decreti di nomina dei commissari straordinari di cui al comma 2 dell'articolo 4 del decreto-legge 1o luglio 2009, n. 78... cessa dalla data di pubblicazione nella Gazzetta

Ufficiale della sentenza della Corte costituzionale 17 giugno 2010, n. 215, salvo che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo sia raggiunta l'intesa con le regioni e le province autonome interessate sulla loro ratifica, [.....]. In tale caso, detti decreti si considerano prorogati, senza soluzione di continuità, fino alla data fissata nell'intesa" - dovrebbe verificarsi il rapporto tra la previsione che esclude l'evenienza che la sentenza della Corte Costituzionale espliciti sugli atti di nomina dei commissari straordinari effetti retroattivi rispetto alla sua pubblicazione, con il divieto posto dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, lettera e) di conseguire, con decreto-legge, l'effetto di "ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento", tenuto conto che dalla disciplina che regola gli effetti delle sentenze della Corte discende il principio secondo cui gli effetti della pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma si producono *ex tunc*, salvo i cosiddetti diritti quesiti o rapporti esauriti”.

Articolo 15, comma 3

Requisito della immediata applicazione. In 7 pareri del Comitato vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una puntuale valutazione del requisito dell'immediata applicazione²⁹. Il Comitato rileva, generalmente, che “la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della «immediata applicabilità» va valutata

²⁹ Si tratta dei pareri sugli **A.C. 3146** (conversione in legge del decreto-legge n. 2/2010), **3175** (conversione in legge del decreto-legge n. 4/2010), **3196** (conversione in legge del decreto-legge n. 195/2009), **3210** (conversione in legge del decreto-legge n. 194/2009), **3552** (conversione in legge del decreto-legge n. 64/2010, recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), **3638** (Conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010) e **3646** (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 103/2010).

anche con riguardo ad effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti”. In particolare, nel parere sul disegno di legge **C. 3638** (di conversione del decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria) il Comitato segnala che “in ragione della sua finalità di anticipare parte della manovra economica per il prossimo anno, gli effetti finali di numerose norme appaiono destinati a prodursi dal 2011 o in un momento ancor più distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; per tali disposizioni 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 dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che, nei casi di specie non sono sempre espressamente indicati ma talvolta solo implicitamente previsti); in particolare, per alcune disposizioni il termine di efficacia è significativamente distante dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame: ad esempio, opera dal 2013 sia la disciplina dell'articolo 12, comma 12-ter, in materia pensionistica che la norma di cui all'articolo 38, comma 13-*quater*, secondo periodo, in materia tributaria; opera a partire dal 2015 l'articolo 9, comma 8, in materia di reclutamento delle pubbliche amministrazioni ed anche l'articolo 12, comma 12-*bis*, anch'esso in materia pensioni”.

Contenuto. Rinviano, per una dettagliata analisi di questo aspetto, al paragrafo 6.2, si anticipa fin da ora che il Comitato ha spesso evidenziato come i decreti-legge si trasformano durante l'esame parlamentare, acquisendo nuovi contenuti anche di carattere eterogeneo. Si segnalano, in particolare, i seguenti pareri:

- nel parere sull'**A.C. 3196** (Conversione in legge del decreto-legge n. 195/2009) il Comitato rileva che “il testo originario del decreto-legge recava misure destinate

ad incidere su tre distinte situazioni di carattere emergenziale (sisma in Abruzzo, rifiuti in Campania, rischio idrogeologico) e sulla struttura del Servizio nazionale di protezione civile; tuttavia, al Senato, sono stati introdotti ben nove ulteriori articoli che, rispetto al predetto ambito normativo, conferiscono un forte carattere di eterogeneità al provvedimento”;

- nel parere sull'**A.C. 3210** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 194/2009) il Comitato rileva nelle premesse che “esso - già negli 11 articoli originari, e ancor più a seguito dell'inserimento in essi al Senato di numerosissimi commi aggiuntivi e di ulteriori 4 articoli - reca disposizioni di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell'ordinamento, risultando unificate nella maggior parte dei casi dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o anche di prolungare l'applicazione di discipline transitorie”. Formula quindi la seguente raccomandazione: “si considerino con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono - in ragione delle peculiarità dello strumento - che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo. La *ratio* della citata norma, oltre che ribadire quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, quali l'epigrafe, il preambolo ovvero il contenuto prevalente dell'articolato (come sottolineato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007), non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che

- giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nelle fattispecie concrete”;
- in merito all’**A.C. 3638** (Conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010) il Comitato rileva nelle premesse del parere che esso “reca un contenuto estremamente ampio e complesso, in quanto i suoi 55 articoli sostanziali originari e i numerosi articoli e commi aggiuntivi inseriti dal Senato, a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento, incidono su numerosi ed eterogenei ambiti normativi, come fisiologicamente accade per i provvedimenti che integrano la manovra finanziaria, e recano misure finalisticamente orientate ad affrontare in modo coordinato ed in termini complessivi i diversi settori della competitività, dello sviluppo economico, nonché della stabilizzazione finanziaria dal lato del contrasto all'evasione fiscale e dei risparmi di spesa”. Il Comitato formula, quindi, una raccomandazione di tenore identico a quella contenuta nel parere sull’A. C. 3210.

Articolo 17, comma 1

Regolamenti di attuazione ed esecuzione. Nel parere sull’**A.C. 3687** (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), il Comitato rileva in una osservazione che “all'articolo 16 - che reca una ulteriore autorizzazione alla delegificazione, con riguardo alla "abilitazione scientifica nazionale", istituita dal comma 1 del medesimo articolo e che è destinato a sostituire integralmente le procedure di reclutamento attualmente previste - non sembrerebbe necessaria alcuna forma di delegificazione, potendosi avvalere di regolamenti attuativi, ai sensi del comma 1 dell'articolo 17 della legge n. 400 dell'1988, la cui

adozione determina l'entrata in funzione del nuovo sistema e l'abrogazione del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, come già previsto dall'articolo 25, comma 9, "dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui all'articolo 16, comma 2"; peraltro, in presenza di una pluralità di regolamenti (consentita dalla norma di autorizzazione), si segnala che resta indeterminata la decorrenza dell'abrogazione.

Articolo 17, comma 2

Regolamenti di delegificazione. I profili trattati nei 6 pareri del Comitato riguardanti le procedure di delegificazione attengono ai seguenti profili: la congruità dello strumento prescelto; lo scostamento dal modello prefigurato dall'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988; il raccordo con disposizioni di delega legislativa; aspetti procedurali, con specifico riguardo all'acquisizione dei pareri parlamentari; il coordinamento con altre autorizzazioni alla delegificazione. In particolare:

- la congruità dello strumento prescelto, come già accennato, è oggetto di una osservazione contenuta nel parere sull'**A.C. 3687**, ove si rileva che “non sembrerebbe necessaria alcuna forma di delegificazione “in presenza di una materia di nuova formazione, potendosi invece ricorrere a regolamenti attuativi;
- lo scostamento dal modello prefigurato dall'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988 è talora totale, talora parziale:
 - nel parere sull'**A.C. 3638** (Conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria) il Comitato evidenzia nelle premesse che “il decreto-legge reca due autorizzazioni alla delegificazione (articolo 29, comma 1 e articolo 49, comma 4-*quater*) non formulate in conformità al

modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in quanto non sono indicate le "norme generali regolatrici della materia" (ma in un caso almeno sono espressi principi e criteri direttivi) né sono indicate espressamente le norme di rango primario abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti; formula quindi una apposita condizione;

- nelle premesse del parere sull'**A.C. 3687** il Comitato osserva che il disegno di legge reca "tre autorizzazioni alla delegificazione, segnatamente per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari già in servizio (articolo 8, comma 1), e per quelli assunti secondo le nuove disposizioni introdotte dalla legge in esame (articolo 8, comma 3), nonché per la disciplina delle procedure finalizzate al conseguimento della "abilitazione scientifica nazionale" introdotta dall'articolo 16 del testo; le citate norme di delegificazione indicano le norme generali cui la nuova disciplina deve ispirarsi, senza però effettuare la ricognizione delle disposizioni vigenti destinate ad essere abrogate dalla nuova disciplina regolamentare, discostandosi dunque dal modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 che affida alle norme primarie l'individuazione degli effetti abrogativi destinati a prodursi; in tal senso la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 3) raccomanda che sia la norma di autorizzazione ad indicare "espressamente le disposizioni abrogate" con "effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari";

- nel parere sull'**A.C. 2449-B** il Comitato formula un'osservazione riferita all'articolo 42 (che autorizza il Governo all'adozione di regolamenti di delegificazione con «le *modalità* e secondo i principi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59») ove invita la Commissione di merito a fare “riferimento alle *norme generali regolatrici della materia* (e non a «principi e criteri direttivi») in ossequio al modello prefigurato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;
- il raccordo con disposizioni di delega è oggetto di due pareri:
 - nel parere sull'**A.C. 3687** il Comitato osserva che “all'articolo 5, comma 3, lettera *f*), si indica tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo la "revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato", mentre il successivo articolo 8 demanda la revisione del trattamento economico dei professori e dei ricercatori (già in servizio o vincitori di concorsi) a regolamenti di delegificazione”;
 - nel parere sull'**A.C. 3118** (Carta delle autonomie) il Comitato formula una condizione volta a chiarire se la disposizione di cui all'articolo 9, comma 5 si configuri come una autonoma autorizzazione alla delegificazione (in tal caso andrebbero indicate le norme generali regolatrici della materia nonché le disposizioni da abrogare) ovvero si limiti ad autorizzare i decreti legislativi ivi previsti “a prevedere l'utilizzo di tale strumento, demandando quindi a questi ultimi la definizione delle modalità concrete di operatività dell'istituto della delegificazione”;
- gli aspetti procedurali costituiscono oggetto di 2 osservazioni contenute nei seguenti pareri:

- nel parere sull'**A.C. 3552** il Comitato invita la Commissione di merito a valutare, in relazione all'articolo 1, "l'esigenza di esplicitare, al comma 2, che il procedimento di acquisizione dei pareri deroga all'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400, in quanto, oltre a prevedere il parere della Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo (e non alla legge) n. 281 del 1997, amplia i termini di acquisizione del parere parlamentare (da trenta) a sessanta giorni, fissa un analogo termine anche per il parere del Consiglio di Stato ed, infine, affida ai medesimi regolamenti la ricognizione delle norme vigenti da abrogare con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari; peraltro, andrebbe specificato che la sequenza dei pareri deve essere tale da assicurare che il testo trasmesso alle Camere per il parere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo, tenendo conto anche del parere del Consiglio di Stato";
- nel parere sull'**A.C. 3687** il Comitato invita la Commissione di merito ad eliminare "la parte finale del comma 4 [dell'articolo 8], dal momento che la previsione secondo cui i regolamenti sono adottati "previo parere delle Commissioni parlamentari competenti" opera adesso in via generale per tutti gli schemi di regolamenti di delegificazione, essendo contenuta nell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;
- il coordinamento con altre autorizzazioni alla delegificazione è oggetto di una specifica segnalazione nell'ambito della condizione contenuta nel parere sull'**A.C. 3638** (Conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria), volta, come già accennato, ad una riformulazione delle

autorizzazioni alla delegificazione previste nel provvedimento in ossequio al modello prefigurato dalla legge n. 400/1988: “si segnala che la delegificazione prevista al comma 4-*quater* dell'articolo 49 sembra sovrapporsi con quella già autorizzata dall'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, che dispone una complessa procedura di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi mediante regolamenti di delegificazione da adottare entro il 30 settembre 2012 (mentre la norma in commento fissa il termine di dodici mesi); peraltro, il citato articolo 25 è oggetto di modifica ad opera dell'articolo 19 del disegno di legge C. 3209-*bis*, denominato "Carta dei doveri delle Pubbliche amministrazioni", già approvato dalla Camera ed all'esame del Senato (S. 2243)”.

4.5.2. Segnalazioni ulteriori in merito alla decretazione d'urgenza

Nei paragrafi relativi alla modifica di norme recenti ed all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988 già si sono richiamati alcuni pareri del Comitato e, indirettamente, le linee di tendenza della decretazione d'urgenza. Un ulteriore fenomeno monitorato dal Comitato concerne il possibile intreccio tra più decreti-legge in fase di conversione. In particolare, nel periodo di riferimento del presente rapporto, si è segnalata in due occasioni la confluenza di più decreti-legge in un'unica legge di conversione:

- nel parere sul disegno di legge **C. 3638** (conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria) si segnala nelle premesse che esso “riproduce integralmente, all'articolo 55, commi da 2-*bis* a 2-*quinqües*, introdotti al Senato, i contenuti del decreto legge n. 94 del 2010, presentato al Senato; come già

evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge 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 confluito nel provvedimento in esame e dunque destinato a cadere". Il Comitato formula quindi una raccomandazione volta ad "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza" per scongiurare questa alterazione del "lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione";

- nel parere sul disegno di legge **C. 3646** (conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo) si rileva nelle premesse che "esso reca un contenuto originario omogeneo relativo al trasporto marittimo (articolo 1), in cui è confluita, al Senato, una disciplina in materia di trasporto stradale ed aereo (articolo 1-bis), i cui contenuti sembrerebbero assorbire quelli di «un decreto-legge che dispone interventi a sostegno dell'autotrasporto stradale e aereo» che il comunicato del Consiglio dei ministri riferisce essere stato approvato il 16 luglio 2010 (e che infatti non risulta pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*), circostanza che ha comportato l'integrazione anche del

titolo del decreto con il riferimento al sostegno della produttività nel settore dei trasporti”.

4.6. Richiami alla legge n. 212 del 2000

I richiami allo **Statuto del contribuente**, seppur meno numerosi, sono comunque significativi. Nel periodo di riferimento solo **2** dei 34 pareri espressi dal Comitato richiamano lo Statuto. In entrambi i casi (**A.C. 3210** e **A.C. 3638**) si tratta di disegni di legge di conversione di decreti-legge:

- nel parere sull'**A.C. 3210** (conversione in legge del decreto-legge n. 194/2009), il Comitato formula una osservazione finalizzata ad esplicitare all'articolo 1, comma 3 (che raddoppia i termini di accertamento in materia fiscale) “che tale norma opera in difformità ai principi posti dallo «Statuto dei diritti del contribuente» (legge 27 luglio 2000, n. 212), il cui articolo 3 dispone che «i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possano essere prorogati», atteso che l'articolo 1, comma 1, dello Statuto prevede che le disposizioni da esso dettate «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali».”;
- nel parere sull'**A.C. 3638** (conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010), il Comitato, annotando nelle premesse che “il provvedimento si caratterizza peraltro come ampiamente derogatorio del diritto vigente”, rileva che “l'articolo 38, comma 13-*quater*, reca una esplicita deroga allo «statuto dei diritti del contribuente» di cui alla legge n. 212 del 2000, nella parte in cui vieta disposizioni in materia tributaria con effetti retroattivi, o relative al periodo d'imposta in corso”. Il medesimo

parere contiene anche la seguente osservazione: “all’articolo 33 – volto ad istituire un’aliquota addizionale del 10 per cento sulle remunerazioni “operate sotto forma di *bonus* e *stock options*, .. attribuiti ai dipendenti che rivestono la qualifica di dirigenti *nel settore finanziario* nonché ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nello stesso settore” – dovrebbe verificarsi se la genericità del riferimento al "settore finanziario" possa ingenerare dubbi nell'individuazione dei soggetti tenuti al pagamento dell'imposta e se sia rispettata la prescrizione dello Statuto dei diritti del contribuente secondo cui “relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono” (articolo 3, comma 1, della legge n. 212 del 2000).

V.

*L'ESPRESSIONE DI OPINIONI
DISSENZIENTI*

Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso *opinioni dissenzienti*, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni (ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, del regolamento).

Nel corso del terzo turno di presidenza, sono state espresse due opinioni dissenzienti in relazione al parere sul disegno di legge **C. 3273** (Conversione in legge del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione).

Si è trattato di un provvedimento oggetto di una accesa dialettica politica (respinto dall'Assemblea della Camera a seguito dell'approvazione di un emendamento soppressivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione), sul quale il Comitato ha espresso un parere articolato, che evidenzia, in particolare, le criticità del provvedimento in relazione all'articolo 15, comma 2, lettera *b*) della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione”, tra le quali è compresa la materia elettorale.

Le opinioni dissenzienti investono due distinti profili:

- una è motivata per la “mancata presenza nel parere di un rilievo che evidenzi l'errata qualificazione delle norme del decreto-legge come norme di interpretazione autentica, ricorrente sia nel titolo che nel corpo del provvedimento, atteso che si tratta, invece, evidentemente, di norme a contenuto prevalentemente innovativo”;
- l'altra si sofferma sulla “mancata presenza nel parere di un rilievo riguardante il fatto che il decreto-legge opera

come legge-provvedimento riferita in maniera inequivoca a situazioni verificatesi nelle regioni Lombardia e Lazio e che, nel tentativo di incidere su entrambe, interviene sulla legge dello Stato n. 108 del 1968, senza tener conto che la regione Lazio ha già emanato una propria legge in materia elettorale (al contrario della regione Lombardia), tale da impedire qualsiasi iniziativa del legislatore statale in materia”.

VI.

*GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL
COMITATO**6.1. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi
di impatto della regolamentazione (AIR)*

Dei **34** pareri resi dal Comitato **1** riguarda un progetto di legge di iniziativa parlamentare,³⁰ che, in quanto tale, non richiede di essere corredato dall'analisi tecnico-normativa (**ATN**) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), e **7** sono riferiti a testi rielaborati dalla Commissione di merito (“testi A”) o a testi esaminati in seconda lettura, a seguito di modifiche introdotte dal Senato, per i quali solo nel testo originario si rileva la presenza o l'assenza di AIR e ATN.

Sui **26** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

8 (pari al **30,8%** del totale) risultano **corredati di AIR e di ATN**;

3 (pari all'**11,5%** del totale) risultano **corredati della sola ATN**;

15 (pari al **57,7%** 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 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

30 A.C. 2754, Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.

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 ATN	%
<i>Disegni di legge di conversione</i>	19 ³¹	2 ³²	10,5%	2	10,5%
<i>Altri disegni di legge</i>	6	5 ³³	83,3%	1 ³⁴	16,7%
<i>Schemi di decreti legislativi</i>	1	1	100,0%	0	0,0%
TOTALE	26	8	30,8%	3	11,5%

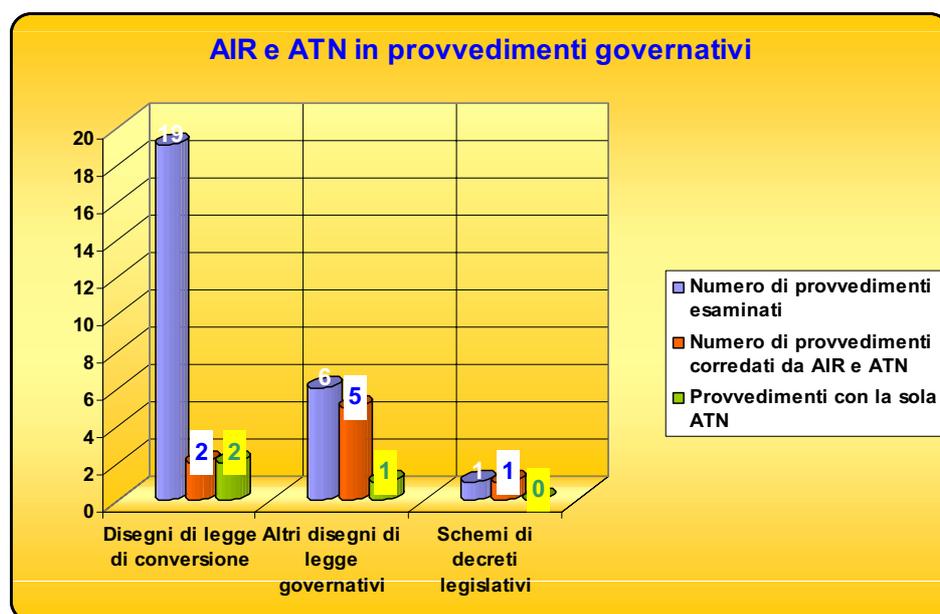
La maggiore presenza di AIR e ATN si riscontra nei disegni di legge ordinari rispetto a quelli di conversione.

31 Il Comitato ha espresso 22 pareri su disegni di legge di conversione che hanno riguardato 19 provvedimenti (su 3 atti sono stati espressi due pareri).

32 C. 3243, Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, recante misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori; C. 3610, Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.

33 Si tratta dei disegni di legge ordinari C. 3290, C. 3118, C. 2505, C. 3687 e del disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica C. 3209-*bis* (sul quale il Comitato si è pronunciato due volte).

34 Si tratta del disegno di legge di ratifica C. 3834.



Altri disegni di legge	Numero	Corredati di AIR e ATN	%	Corredati di ATN
Disegni di legge collegati	1	1	100%	0
Disegni di legge comunitaria	0	0	0%	0
Disegni di legge di ratifica	1	0	0%	1
Altri disegni di legge ordinari	4	4	100%	0

Guardando nel complesso ai primi tre turni di presidenza della legislatura in corso, La presenza di **AIR** e di **ATN** nei provvedimenti esaminati dal Comitato si attesta su un valore percentuale pari al **32,8%**.

Il Comitato, dall'entrata in vigore del regolamento che disciplina l'AIR, non si limita alla semplice constatazione della presenza o meno di tale relazione, ma sottolinea anche

la perdurante assenza di ogni riferimento “all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 170 del 2008”³⁵.

Infine, il Comitato valuta se la relazione per l'analisi d'impatto e la relazione sull'analisi tecnico-normativa siano state o meno redatte rispettando i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, talora riscontrando la loro redazione “in forma estremamente sintetica” (per esempio nel parere sull'A.C. 3243).

6.2. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

I pareri del Comitato recano generalmente una qualificazione dei provvedimenti lungo il crinale *omogeneità/eterogeneità*, con **diverse sfaccettature**.

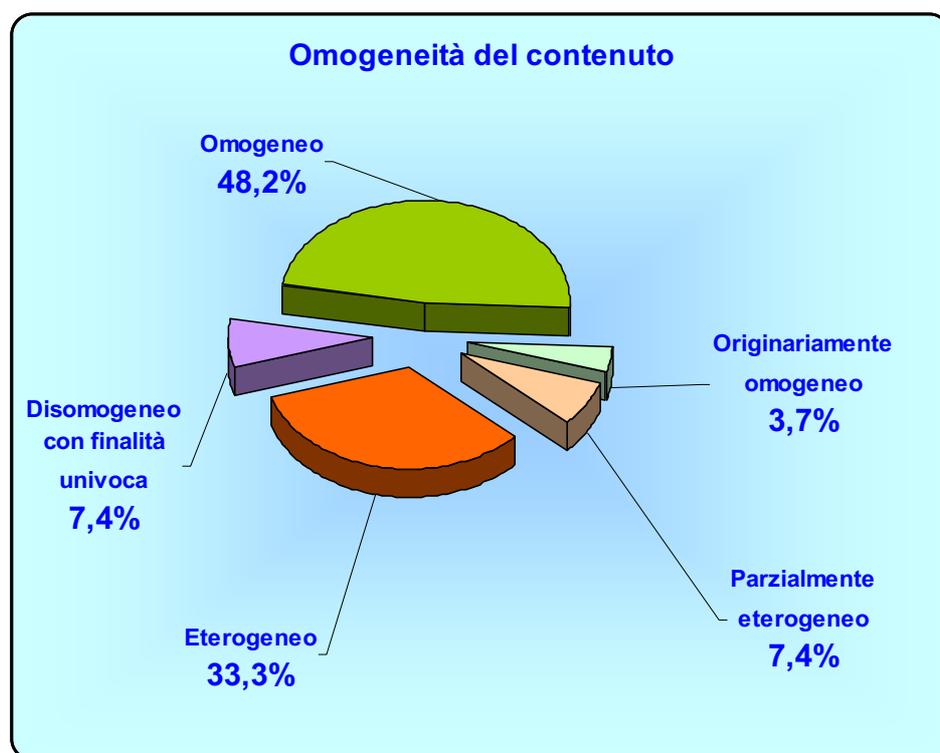
- ❖ Si possono ricondurre le diverse espressioni riscontrate nei pareri a **5 categorie**:
 - **13** provvedimenti con contenuto “*omogeneo*”, pari al **48,2%**;

³⁵ Così recita l'articolo 9: “1. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti. 2. L'esenzione dall'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri. 3. In ogni caso, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative. 4. Si procede comunque alla effettuazione dell'AIR, anche nei casi di cui all'articolo 8, ove sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione (di seguito «Comitato»).

- **1** provvedimento “originariamente omogeneo”, ma non più tale, dopo le modifiche intervenute nel corso del dibattito parlamentare, pari al **3,7%**;
 - **2** provvedimenti con contenuto “*parzialmente eterogeneo*”, pari al **7,4%**;
 - **2** provvedimenti le cui disposizioni, di contenuto eterogeneo, hanno finalità univoca, pari al **7,4%**;
 - **9** provvedimenti con contenuto “*eterogeneo*”, pari al **33,3%**.
- ❖ In **7** casi la classificazione **non è rilevata espressamente nel parere**³⁶.

Contenuto:		
Omogeneo	13	48,2%
Originariamente omogeneo	1	3,7%
Parzialmente eterogeneo	2	7,4%
Disomogeneo con finalità univoca	2	7,4%
Eterogeneo	9	33,3%

³⁶ Si tratta di pareri espressi: su testi già esaminati in precedenti letture (A.C. 1441-*quater*-D e 1441-*quater*-F e A.C. 3097-B); su testi sui quali il Comitato ha reso un secondo parere ai sensi del parere della Giunta per il regolamento (A.C. 3196-A e A.C. 3146-A); su un disegno di legge di ratifica (A.C. 3834, Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, fatto a Bruxelles il 23 giugno 2010. Delega al Governo per l'adozione di disposizioni attuative al fine dell'assegnazione all'Italia del seggio supplementare nel Parlamento europeo); su un testo unificato di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (A.C. 2754, Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese).



6.2.1. Le espressioni rinvenibili nei pareri e i profili relativi alla decretazione d'urgenza

La maggior parte dei pareri in cui si rinviene un'esplicita qualificazione del contenuto dei provvedimenti in termini di omogeneità o eterogeneità riguarda disegni di legge di conversione di decreti-legge. Il Comitato, infatti, si esprime su questo punto sulla base di quanto disposto dall'articolo 15, comma 3, della legge 400 del 1988, il quale richiede che il contenuto dei decreti-legge sia omogeneo, specifico e corrispondente al titolo. Di seguito si riportano le espressioni rinvenibili nei singoli pareri, evidenziando i casi in cui esse sono impiegate in relazione a decreti-legge.

- ❖ Dei **13** pareri che contengono espressioni riconducibili ad un **contenuto omogeneo**, **9** sono riferiti a decreti-legge:

- in **5** pareri si rileva un “*contenuto omogeneo*” (**C. 3175**, istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; **C. 3273**, interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione; **C. 3322**, competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale; **C. 3514**, temporanea sospensione di talune demolizioni disposte dall'autorità giudiziaria in Campania; **C. 3505**, salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro;
- **2** provvedimenti vengono giudicati omogenei, pur se contengono talune disposizioni non strettamente riconducibili all'ambito normativo trattato (**C. 3552**, spettacolo e attività culturali;³⁷ **C. 3610**, proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia³⁸);

³⁷ Nelle premesse del parere si rileva che “esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare taluni profili della normativa in materia di spettacolo e attività culturali, in particolare con riguardo all'organizzazione ed al funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche (articolo 1, 2 e 3), agli strumenti di tutela, tramite la SIAE, dei diritti sulle opere cinematografiche ed audiovisive (articolo 6) e, tramite l'istituto mutualistico IMAIE, dei compensi dovuti ad artisti interpreti ed esecutori (articolo 7); a tale ambito normativo, riconducibile a settori di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, si connette invece solo indirettamente l'articolo 7-bis, introdotto al Senato, che reca misure per la Celebrazione del 150° anniversario della proclamazione dell'Unità d'Italia e dichiara festa nazionale la ricorrenza del giorno 17 marzo 2011 prevedendo altresì «iniziative culturali compatibili con il programma delle manifestazioni direttamente connesse alla ricorrenza della festa nazionale».

³⁸ Nelle premesse del parere si rileva che “esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare i profili normativi connessi alla proroga fino al 31 dicembre 2010 della partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali che vedono impegnato il nostro Paese, introducendo una normativa strumentale al loro svolgimento o rinviando a quella esistente; non appaiono tuttavia riconducibili a tale ambito normativo i commi 6 e 10 dell'articolo 5, i quali, rispettivamente, riguardano i concorsi per il reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze di polizia e la proroga fino a non oltre il 31 dicembre 2011 dell'incarico del commissario straordinario della Croce Rossa Italiana, tema di cui non risulta esservi traccia né nel titolo né nel preambolo del decreto-legge”.

- in **2** si rileva un contenuto “*sostanzialmente omogeneo*” (**C. 3146**, enti locali e regioni;³⁹ **C. 3243**, approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori).⁴⁰

- ❖ **1** parere evidenzia che il disegno di legge di conversione **C. 3646**, che aveva un contenuto omogeneo relativo al trasporto marittimo nel testo approvato dal Consiglio dei ministri, è diventato disomogeneo perché vi “è confluita, al Senato, una disciplina in materia di trasporto stradale ed aereo (articolo 1-bis), i cui contenuti sembrerebbero assorbire quelli di "un decreto-legge che dispone interventi a sostegno dell'autotrasporto stradale e aereo" che il comunicato del Consiglio dei ministri riferisce essere stato approvato il 16 luglio 2010 (e che infatti non risulta pubblicato in Gazzetta Ufficiale), circostanza che ha comportato l'integrazione anche del titolo del decreto con il riferimento al sostegno della produttività nel settore dei trasporti”;

- ❖ **2** pareri segnalano il contenuto “*parzialmente eterogeneo*” di due disegni di legge di conversione (**C. 3350**, contrasto alle frodi fiscali, potenziamento e razionalizzazione della riscossione dei tributi; **C. 3660**, energia e riordino del sistema degli incentivi);

³⁹ Nelle premesse del parere si osserva che “esso reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, volto a disciplinare taluni profili finanziari ed ordinamentali delle regioni e degli enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità ed il contenimento delle spese e dei trasferimenti statali; al riguardo, solo in parte si connette a tale ambito materiale la disposizione che approva gli interventi a favore delle isole minori indicati in un apposito «documento unico di programmazione isole minori» (articolo 4, comma 9)”.

⁴⁰ Nelle premesse del parere si evidenzia che “esso reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, volto ad introdurre misure in materia di approvvigionamento di energia elettrica che, nel testo originario, erano prettamente finalizzate a porre rimedio alle situazioni di criticità di funzionamento del sistema elettrico nazionale in Sicilia e Sardegna ma che, a seguito delle modifiche intervenute al Senato, riguardano adesso più in generale le opere relative agli impianti ed alla rete elettrica di trasmissione nazionale, cui si affianca una disposizione sugli incentivi per l'elettricità prodotta con impianti fotovoltaici”.

- ❖ **2** pareri riguardano provvedimenti le cui disposizioni, di contenuto eterogeneo, hanno finalità univoca.⁴¹
- ❖ Dei **9** pareri che contengono espressioni riconducibili ad un contenuto eterogeneo **5** sono relativi a decreti-legge:
 - **4** rilevano un “*contenuto eterogeneo*” (**C. 3196**, emergenze rifiuti in Campania e terremoto in Abruzzo; **C. 3443**, immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana ed elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero; **C. 3496**, differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché assegnazione di quote di emissione di CO₂; **C. 3638**, stabilizzazione finanziaria e competitività economica);
 - **1** segnala la presenza di “una pluralità di **norme marcatamente eterogenee** il cui elemento prevalente ma non esclusivo, già nel testo originario ed ancor più a seguito delle nuove norme inserite al Senato, appare risiedere nella natura finanziaria delle disposizioni” (**C. 3725**, Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche);

41 Nel parere sul disegno di legge **C. 3210**, Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, il Comitato segnala nelle premesse che esso “- già negli 11 articoli originari, e ancor più a seguito dell’inserimento in essi al Senato di numerosissimi commi aggiuntivi e di ulteriori 4 articoli - reca disposizioni di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell’ordinamento, risultando unificate nella maggior parte dei casi dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o anche di prolungare l’applicazione di discipline transitorie”; nel parere sul disegno di legge **C. 3857**, Conversione in legge del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza, le premesse evidenziano che “esso presenta una pluralità di disposizioni che incidono in materia di sicurezza nelle competizioni sportive (articoli 1 e 2), di criminalità organizzata e di cooperazione internazionale di polizia (articoli 3, 4 e 5), di tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici (articoli 6 e 7), di sicurezza urbana (articoli 8 e 9) e di funzionalità del Ministero dell’interno (articolo 10), il cui elemento unificante risulta essere la finalità di assicurare una maggiore tutela della sicurezza della collettività; peraltro, il testo è articolato in cinque capi, ognuno dei quali corrispondenti agli aspetti testè richiamati”.

In qualche caso, il Comitato segnala come il carattere eterogeneo del provvedimento si sia accentuato nel corso dell'esame parlamentare. Già si è richiamato, in nota, il parere sul disegno di legge di conversione **C. 3210**; si segnala anche l'annotazione contenuta nelle premesse del parere sul disegno di legge comunitaria 2009 (**C. 2449-B**): “il disegno di legge comunitaria per il 2009, che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi e che già in prima lettura si presentava complesso, risulta adesso notevolmente ampliato passando dai 25 articoli iniziali agli attuali 56, sia con l'introduzione di 7 nuove disposizioni di delega legislativa, sia con l'inserimento di numerose ulteriori norme, talune delle quali non appaiono direttamente connesse alle specifiche finalità che l'articolo 9 della legge n. 11 del 2005 affida alla legge comunitaria annuale, in quanto non legata all'esigenza di dare attuazione alla normativa ed alla giurisprudenza comunitaria (ad esempio, l'articolo 12, comma 3, in materia di sanzioni sulla commercializzazione delle uova e l'articolo 52, che reca norme in materia di personale e di organizzazione dell'Amministrazione degli Affari esteri, sia pure in connessione all'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna ed alla partecipazione ad esso di personale diplomatico italiano)”.

In altri **3** pareri si evidenzia il carattere eterogeneo di due disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica:

- Nelle premesse del parere sul disegno di legge collegato in materia di lavoro (**C. 1441-quater-D**), rinviato dal Presidente della Repubblica alle Camere, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per una nuova deliberazione, il Comitato cita nel parere il messaggio del Presidente della Repubblica, che mette in evidenza la «configurazione marcatamente eterogenea» e dunque «gli effetti

negativi di questo modo di legiferare sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto»;

- nelle premesse del parere sul disegno di legge collegato **C. 3209-bis** il Comitato rileva che, “in relazione al suo contenuto estremamente ampio e complesso, la sua configurazione non sfugge ad una valutazione critica sotto il profilo dell'omogeneità anche in relazione a quanto rilevato nel recente messaggio di rinvio alle Camere, da parte del Presidente della Repubblica, del disegno di legge n. 1441-quater, ove si evidenziava la «configurazione marcatamente eterogenea» e dunque «gli effetti negativi di questo modo di legiferare sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto».”. Tornando ad esprimersi sul medesimo provvedimento in una fase successiva dell'*iter* (**C. 3209-bis-A**), il Comitato ha ribadito la “valutazione critica sotto il profilo dell'omogeneità”, pur apprezzando il “recepimento integrale delle condizioni, unitamente alla massima parte delle osservazioni formulate” nel parere precedente.

6.3. I progetti di legge recanti disposizioni di delega

Nel periodo di riferimento il Comitato ha espresso **10** pareri su **8 progetti di legge contenenti disposizioni di delega**⁴², ossia il **29,4%** di tutti i pareri resi. Ad essi va aggiunto il parere sul disegno di legge di conversione **C.**

⁴² Sui disegni di legge collegati C. 1441-*quater* e 3209-*bis* il Comitato si è pronunciato in due occasioni.

3210 (decreto-legge n. 194/2009: proroga termini), che interviene sulla disciplina di deleghe legislative già conferite e del quale già si è trattato nel paragrafo relativo ai limiti di contenuto dei decreti-legge in relazione all'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988.

I rilievi formulati attengono ai *principi* ed alle *modalità di esercizio della delega*.

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega			
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo	Percentuale rispetto al numero di pareri su atti con disposizioni di delega	Percentuale rispetto al numero complessivo di pareri nel periodo considerato
Nuove deleghe	6	60%	17,64%
Incidenza su principi, criteri direttivi, oggetto di deleghe già aperte	3	30%	8,82%
Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi	3	30%	8,82%
Procedure di delega	3	30%	8,82%
Proroga o differimento di termini	2	20%	5,9%
Coordinamento tra principi, criteri e oggetto della delega	1	10%	2,9%
Schemi: previsione doppio parere	1	10%	2,9%

I rilievi su disposizioni di delega contenuti nei pareri espressi

DISPOSIZIONI DI DELEGA										
AC	Proroga o Diff. Termini	Incidenza su oggetto, principi e criteri direttivi di deleghe già aperte	Intreccio con deleghe già aperte	Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. generici	Coord. tra princ., crit. e ogg. delega	Proced. di delega	Schemi Prev. doppio parere	<i>Interna Corporis</i>	Forma Atto
2449/B	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	ddl comunitaria
1441-quater/D	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	ddl collegato
3209-bis	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	ddl collegato
3290	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	ddl ordinario
3209-bis/A	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	ddl collegato
3118	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	ddl ordinario
3687	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	ddl ordinario
1441-quater-F	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	ddl collegato
2754	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Testo unificato di pdl
3834	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	ddl ratifica

6.3.1. Analisi dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega

Nel periodo di riferimento sono stati esaminati dal Comitato **8** progetti di legge contenenti disposizioni di delega legislativa. I profili di tali disposizioni di delega sono stati presi in considerazione alla luce di diversi parametri, alcuni desunti dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, altri elaborati dal Comitato, nell'ambito della propria competenza, sulla base delle problematiche proprie di questa peculiare tipologia di provvedimenti, i cui aspetti principali trovano la propria disciplina fondamentale nell'articolo 76 della Costituzione e nella legge n. 400 del 1988.

1. Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi

In **4** casi il Comitato rileva la mancata esplicitazione o la genericità dei principi e criteri direttivi: la prima è oggetto di condizioni, la seconda di osservazioni:

- nel parere sul testo unificato di alcune proposte di legge parlamentare **C. 2754 ed abbinati** (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), il Comitato formula la seguente condizione: “all'articolo 8, comma 5 - che delega il Governo ad emanare un decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 231 del 2002, in materia di ritardi di pagamento tra imprese - si precisi l'oggetto della delega, atteso che la lettera c) riguarda, invece, la possibilità di diffidare e sanzionare comportamenti illeciti messi in atto, oltre che da grandi aziende, anche da pubbliche amministrazioni (con una previsione che sembra ricalcare quanto già disposto dall'articolo 15 della legge n. 287 del 1990);

peraltro, andrebbero precisati i principi e criteri direttivi della delega, dal momento che la lettera a) contiene una finalità piuttosto che un criterio di delega («migliorare il funzionamento del mercato interno») e la lettera b) si riferisce genericamente alla previsione di un «sistema di diffide e sanzioni» in determinati casi, senza fornire indicazioni sul sistema stesso”;

- nel parere sul disegno di legge **C. 3290** (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia) il Comitato formula la seguente condizione: “all'articolo 1 - che delega il Governo all'adozione del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, includendo dunque due oggetti: la legislazione antimafia e le misure di prevenzione - si proceda ad esplicitarne i principi e criteri direttivi relativamente al profilo della ricognizione, armonizzazione e coordinamento della normativa antimafia (anche alla luce di quanto affermato nella relazione illustrativa, in ordine al carattere non meramente compilativo del codice), atteso che i principi e criteri direttivi formulati al comma 3 riguardano esclusivamente le misure di prevenzione”;
- nei pareri sui disegni di legge **C. 3118** (Carta delle autonomie locali) e **C. 3834** (Delega seggio supplementare all'Italia nel Parlamento europeo) il Comitato formula due condizioni relative all'esplicitazione dei principi e criteri direttivi, definiti *per relationem* attraverso il richiamo della giurisprudenza della Corte costituzionale⁴³.

⁴³ Le due condizioni recitano, rispettivamente:

- “all'articolo 13, comma 1 - che indica tra i principi e criteri direttivi della delega concernente l'adozione della «Carta delle autonomie» il «rispetto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale» (lettera c) del comma 1) - si valuti l'esigenza di esplicitare i suddetti principi”;
- “all'articolo 4 - che indica quali principi e criteri direttivi della delega concernente l'adozione delle ulteriori disposizioni necessarie per l'assegnazione del seggio supplementare al Parlamento europeo, i principi espressi dalla Corte costituzionale con la

Vale la pena riportare anche i rilievi formulati nelle premesse del parere sul disegno di legge **C. 2449-B** (legge comunitaria 2009): “il disegno di legge, oltre a riferire la massima parte delle norme di delegazione legislativa ai principi e criteri di carattere generale enunciati dall'articolo 2, richiama talvolta i medesimi principi solo «in quanto compatibili», con una formulazione suscettibile di ingenerare incertezze in ordine all'ambito di discrezionalità del legislatore delegato (articoli 17, commi 1, 2 e 3; articolo 24, comma 1); inoltre, l'articolo 51 conferisce una delega legislativa senza che una specifica sezione della norma sia formalmente dedicata all'enunciazione di principi e criteri direttivi, pur evidentemente desumibili dal contesto normativo”.

2. Procedure di delega

In **3** pareri il Comitato formula rilievi attinenti a talune specificità delle procedure di delega previste dal legislatore. Le fattispecie considerate in questo ambito riguardano questioni relative alla procedura di acquisizione del parere parlamentare o di attuazione della delega, alla tempistica per l'esercizio delle deleghe medesime, o, ancora, al meccanismo di coinvolgimento di soggetti istituzionali estranei all'ordinario circuito Governo-Parlamento. In particolare:

- nel parere sul disegno di legge **C. 2449-B** (legge comunitaria 2009), il Comitato formula due distinte osservazioni:

sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, al fine di realizzare in misura proporzionata la rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni – siano indicati espressamente i principi e i criteri direttivi della delega, chiarendo, in particolare, il loro rapporto con la finalità di realizzare pienamente la rappresentanza delle circoscrizioni elettorali”.

- la prima riguarda i termini per l'esercizio di 3 deleghe, anche in connessione con il termine indicato dall'Unione europea per le direttive da attuare;
 - la seconda concerne la previsione dell'obbligo per il Governo di corredare taluni schemi di decreti legislativi di AIR e ATN nonché l'*iter* che il Governo deve seguire per l'acquisizione dei pareri: “all'articolo 29, comma 3 – ove si precisa che il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, *accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione*” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se ciò incida sull'esercizio della delega, altrimenti rendendosi priva di effetti la specificazione di un adempimento che è già previsto dall'ordinamento vigente; al riguardo, dovrebbe anche specificarsi che la presentazione alle Camere degli schemi di decreto legislativo costituisce l'ultimo atto dell'*iter* procedimentale descritto ai commi 2 e 3 dell'articolo in commento”;
- nel parere sul disegno di legge collegato **C. 3209-bis-A**, il Comitato osserva che “all'articolo 1-*quater* dovrebbe verificarsi, da un lato, la necessità di precisare che il meccanismo di «scorrimento» della delega dovrebbe operare anche qualora il termine per l'espressione del parere scada successivamente al termine per l'esercizio della delega e, dall'altro lato, dovrebbe anche valutarsi l'opportunità di far decorrere i termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari dalla data di assegnazione e non da quella di trasmissione degli schemi, come peraltro la Commissione ha ritenuto di precisare all'articolo 1-*ter*, (ma non anche agli articoli 28 e 30, non modificati dalla Commissione sul punto)”;

- nel parere sul disegno di legge **C. 3118** (Carta delle autonomie locali) il Comitato in relazione all'articolo 13, comma 1 - che attribuisce la delega per la redazione della «Carta delle autonomie locali», al fine di raccogliere in un codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali - , invita la Commissione di merito a valutare “l'opportunità di fissare la scadenza della relativa delega successivamente alle altre deleghe previste dal disegno di legge, in modo che si possa tenere conto, nella redazione del codice, di tutti i decreti legislativi emanati ai sensi del disegno di legge stesso mentre, nella formulazione attuale, essa scade dopo diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge e dunque anteriormente rispetto al termine previsto per l'esercizio della delega relativa alla razionalizzazione delle Province (24 mesi)”.

4. Proroga o differimento dei termini contenuti in altre disposizioni di delega

Nei pareri sul disegno di legge collegato **C. 3209-bis** e **3209-bis-A** (Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione), il Comitato:

- formula in entrambi i pareri osservazioni relative al meccanismo di scorrimento del termine (prorogato) della delega, che dovrebbe operare anche qualora il termine per l'espressione del parere scada successivamente al termine per l'esercizio della delega stessa;
- formula una complessa osservazione, nel parere sul testo licenziato dalla Commissione, che recita: “all'articolo 1-*quater* – che interviene in modo non testuale sui termini

e sulle modalità di esercizio della delega legislativa volta al riordino della normativa in materia di incentivi prevista dall'articolo 3 della legge n. 99 del 2009 – dovrebbe valutarsi l'esigenza di effettuare una novellazione del citato articolo 3, così da evidenziare che le modifiche introdotte riguardano il termine finale di esercizio sia della delega principale (posticipato di diciotto mesi), che di quella integrativa e correttiva (posticipato di un anno), l'oggetto (che riguarda il *riassetto* e non più il *riordino* della normativa), i principi e criteri direttivi (integrati con quelli elencati dall'articolo 20 della legge n.59 del 1997), i ministri interessati nei poteri di esercizio della delega (ai quali si aggiunge il Ministro per la semplificazione normativa), la trasmissione degli schemi degli atti alle Camere (che adesso devono essere corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari), il termine per il parere delle Commissioni parlamentari (ridotto da sessanta a quaranta giorni, con un meccanismo di scorrimento del termine di delega di novanta giorni qualora il termine per l'espressione parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza della delega) e, infine, le modalità di espressione del parere della Conferenza Stato-Regioni, per la quale si fissa un termine di 40 giorni dalla richiesta, decorso il quale il parere si intende favorevole; a quest'ultimo riguardo, dovrebbe altresì verificarsi se sia congruo attribuire al “*silenzio*” di un organo consultivo valore sostanziale (e non meramente procedurale nel senso che si può procedere anche in assenza del predetto parere)”.

5. Incidenza su oggetto, principi e criteri direttivi di deleghe già aperte

In **3** pareri il Comitato rileva un'incidenza di disposizioni

di delega contenute nel provvedimento su oggetto, principi o criteri direttivi oggetto di deleghe già aperte:

- nel parere sull'**A.C. 2449-B** (legge comunitaria 2009) il Comitato formula un'osservazione relativa alla formulazione dell'articolo 13, che introduce un ulteriore principio e criterio direttivo nell'ambito della delega recata dall'articolo 33 della precedente legge comunitaria (legge n. 88/2009);
- nel parere sul disegno di legge collegato **C. 1441-quater-D**, espresso a seguito del rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, il Comitato rileva, in una osservazione, che l'articolo 20, recante “una disposizione interpretativa finalizzata ad incidere sull'oggetto della delega legislativa conferita dalla legge n. 51 del 1955, che ha dato origine a decreti legislativi ormai abrogati”, “incide su una legge delega che ha già esaurito la sua funzione dopo l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica attuativo n. 303 del 1956, senza invece intervenire su di esso, risultando di fatto inapplicabile e priva di effetti”. Nella medesima osservazione si propone alla Commissione una soluzione normativa diversa “per conseguire in modo da un lato tecnicamente corretto ed efficace, e dall'altro non esposto a possibili censure di illegittimità costituzionale, le finalità che la disposizione in esame si propone”;
- il parere sull'**A.C. 3209-bis-A** reca una complessa osservazione, nella quale si rileva che l'articolo 1-quater del provvedimento incide anche sull'oggetto e sui principi e criteri direttivi della delega di cui all'articolo 3 della legge n. 99 del 2009, concernente la normativa sugli incentivi.

6. *Schemi: previsione doppio parere*

Nelle premesse del parere sul disegno di legge **C. 3118** (Carta delle autonomie) Il Comitato dedica un lungo capoverso alle questioni procedurali poste dalle deleghe ivi contenute⁴⁴, formulando quindi un’osservazione volta a prevedere l’espressione di un doppio parere delle competenti Commissioni parlamentari “*sic et simpliciter*, senza condizionarlo al mancato rispetto dei rilievi espressi nel primo parere (anche per superare la difficoltà derivante dal fatto che ad esprimersi sono più organi parlamentari, che possono assumere posizioni diverse e muovere quindi rilievi tra loro potenzialmente contrastanti)”.

7. *Coordinamento tra principi, criteri e oggetto della delega*

Il problema del coordinamento tra principi, criteri direttivi e oggetto della delega è trattato nel parere sull’**A.C. 3290** (normativa antimafia), nella quale è contenuta la seguente osservazione, specificamente dedicata al coordinamento tra principi e criteri: “all’articolo 1, comma 3

⁴⁴ Il capoverso è il seguente: il provvedimento “reca una complessa procedura per l’esercizio della delega relativa alla “Carta delle autonomie locali”, imperniata su una *previa intesa* in Conferenza unificata e sulla possibilità che le competenti Commissioni parlamentari si esprimano due volte sullo schema del decreto legislativo, qualora il Governo non si conformi al parere espresso in prima battuta (articolo 13, comma 2); al riguardo, il Comitato valuta favorevolmente le disposizioni che prefigurano il parere parlamentare in due fasi (in sede istruttoria ed in sede di definitiva elaborazione del testo), in quanto ciò costituisce un meccanismo particolarmente idoneo a consentire un rafforzamento delle prerogative parlamentari ed il massimo coinvolgimento del Parlamento al procedimento di emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega; con riferimento invece alla circostanza che il parere parlamentare consegue alla *previa intesa* in sede di Conferenza unificata si è invece in passato già rilevato che “la *previa intesa* prevista, finalizzata ad una stesura di un testo condiviso tra Governo statale e Giunte regionali, rende potenzialmente meno incisivo il successivo parere reso dalle competenti Commissioni parlamentari” (si richiamano i pareri sul disegno di legge relativo al federalismo fiscale e sulla riforma della contabilità pubblica); inoltre, si segnala che la delega volta alla razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali (articolo 14) risulta subordinata, sia nel suo esercizio che nella possibilità di conseguire gli obiettivi di soppressione di talune Province ad una iniziativa dei comuni che è solo eventuale, cui deve poi conseguire il coinvolgimento delle Regioni (che vengono “sentite” ai sensi dell’articolo 133 della Costituzione) nonché delle Province interessate (non menzionate dalla citata disposizione costituzionale)”.

- la cui lettera f), all'alinea, individua principi e criteri direttivi con riferimento al sequestro, mentre i principi e criteri direttivi enunciati ai numeri 1-4 della medesima lettera f) si riferiscono non soltanto al sequestro, ma anche alla confisca - dovrebbe verificarsi la necessità di introdurre un riferimento alla confisca anche nell'alinea della lettera f) del comma in esame”.

6.4. Ulteriori rilievi sul sistema delle fonti e sul ruolo del Parlamento

La panoramica fin qui tracciata ha evidenziato come al centro dell'attività consultiva del Comitato si ponga l'attenzione per il sistema delle fonti, con particolare riguardo ai loro rapporti ed intrecci.

Il presente paragrafo affronta profili ulteriori rispetto a quelli già emersi nelle parti relative alla decretazione d'urgenza ed alla legislazione delegata, che concernono:

1. i rapporti con le fonti regionali;
2. l'incidenza su strumenti giuridici non qualificabili come fonti normative;
3. la congruità degli strumenti previsti per dare attuazione ai provvedimenti legislativi, anche con riguardo al coinvolgimento del Parlamento;
4. il procedimento endogovernativo di adozione di disegni di legge.

Merita particolare rilievo il parere sul disegno di legge di conversione **C. 3638** (decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria), che tratta diversi profili di indubbio interesse, anche al di là di quelli trattati nel presente paragrafo. A titolo esemplificativo, si segnalano i seguenti:

- a) le procedure parlamentari di formazione delle leggi (con specifico riguardo all'intreccio tra decreti-legge vigenti ed alla riproduzione o sovrapposizione

- rispetto a “disposizioni contenute in testi legislativi già approvati da un ramo del Parlamento”;
- b) i rapporti tra le fonti primarie del diritto, con particolare riguardo: alla sovrapposizione di una disposizione ad una specifica delega legislativa i cui termini di esercizio sono ancora aperti anche se prossimi alla scadenza; all’incidenza sulle fonti regionali; alla sovrapposizione con le ordinanze di protezione civile;
 - c) i rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate, con particolare riguardo: alle autorizzazioni alla delegificazione; all’incidenza su norme contenute in un regolamento di delegificazione e su ambiti normativi riservati a decreti ministeriali⁴⁵; alla previsione di numerosi adempimenti, in particolare nella forma di decreti ministeriali, dei quali viene spesso precisata la “natura non regolamentare”; all’incidenza sull’applicazione di fonti normative rimesse all’autonomia dei privati, quali risultano essere le clausole contenute in contratti collettivi nazionali di lavoro.

6.4.1. I rapporti con le fonti regionali. Appaiono particolarmente interessanti, sotto questo profilo, quattro pareri:

- le premesse del parere sul disegno di legge di conversione **C. 3146** (interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), rilevano che, “sul piano dei rapporti tra fonti, il decreto-legge in esame interviene a fissare un limite agli emolumenti spettanti ai consiglieri regionali

⁴⁵ Tale circostanza – argomenta il Comitato – “non appare conforme né alle esigenze di semplificazione dell’ordinamento vigente, né a quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, con l’effetto che 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)”.

- (articolo 3), dunque affiancando tale normativa statale alle previsioni in materia contenute nelle fonti regionali aventi anch'esse carattere primario (gli statuti di regola rinviano a leggi regionali), senza che tuttavia tale elemento sia evidenziato nei paragrafi della relazione sull'analisi tecnico-normativa dedicati alla «analisi del quadro normativo nazionale» ed alla «incidenza delle norme proposte su leggi e sui regolamenti vigenti»;
- nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione **C. 3273** (decreto legge n. 29/2010, interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione) si segnala che: “il provvedimento interviene in un settore oggetto di particolare stratificazione normativa, in quanto la materia era originariamente disciplinata integralmente con legge dello Stato, su cui si sono innestate norme regionali che hanno di volta in volta rinvio alla citata legge statale, ovvero ne hanno recepito, integrato o modificato specifici contenuti, quanto meno nelle regioni che hanno inteso esercitare la competenza - di cui all'articolo 122 della Costituzione - a disciplinare “il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali” nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con la legge della Repubblica, attualmente contenuti nella legge n. 165 del 2004”⁴⁶;
 - nelle premesse del citato parere sul disegno di legge di conversione **C. 3638** (decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria) si rileva che “il

⁴⁶ Come già segnalato, sul parere in oggetto sono state espresse due opinioni dissenzienti, una delle quali motivata a causa della “mancata presenza nel parere di un rilievo riguardante il fatto che il decreto-legge opera come legge-provvedimento riferita in maniera inequivoca a situazioni verificatesi nelle regioni Lombardia e Lazio e che, nel tentativo di incidere su entrambe, interviene sulla legge dello Stato n. 108 del 1968, senza tener conto che la regione Lazio ha già emanato una propria legge in materia elettorale (al contrario della regione Lombardia), tale da impedire qualsiasi iniziativa del legislatore statale in materia”.

provvedimento reca disposizioni che rinviano alla potestà legislativa regionale, cui sono rimessi adempimenti da attuare con legge regionale, di cui però la legge statale predetermina taluni contenuti (articolo 14, comma 28 e 30) ovvero condiziona l'ambito temporale di applicazione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato d'intesa con la regione interessata (all'articolo 40); in un caso (si veda l'articolo 14, comma 20) si incide invece prevalentemente su atti amministrativi regionali, prescrivendo l'obbligo di annullamento degli *“atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno”*; infine, l'articolo 49, comma 4-ter, dispone la diretta sostituzione della disciplina sulla dichiarazione di inizio attività *recata da ogni normativa statale e regionale* con la nuova disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività”;

- nelle premesse del parere sul disegno di legge **C. 3290** (normativa antimafia) si segnala che l'articolo 10 *“appare suscettibile in via potenziale di incidere [...] sulla normativa già adottata a livello regionale (peraltro, nella sola regione Calabria);*

6.4.2. L'incidenza su strumenti giuridici non qualificabili come fonti normative. Nelle premesse del parere sull'**A.C. 3552** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), il Comitato osserva che *“esso incide, in più casi, su strumenti giuridici non qualificabili come fonti normative quali gli statuti delle fondazioni (alle lettere b) ed f) del comma 1 dell'articolo 1 sono definiti ex lege i contenuti ed i*

requisiti essenziali), contratti collettivi (per i quali l'articolo 2 e l'articolo 3, comma 3-*bis*, definiscono le nuove procedure di contrattazione e l'articolo 3, al comma 3, ne individua fattispecie di nullità totale o parziale), atti di carattere amministrativo (l'articolo 3, comma 5, dispone l'inefficacia degli atti riferiti a talune procedure concorsuali di reclutamento) ed una specifica tipologia di contratti individuali (il comma 6 dell'articolo 3 dispone l'inefficacia dei «contratti di scrittura artistica non concretamente riferiti a specifiche attività artistiche espressamente programmate»).

6.4.3. La congruità degli strumenti previsti per dare attuazione ai provvedimenti legislativi. Trattano diffusamente questo profilo i pareri sul disegno di legge **C. 3687** (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) e sull'**A.C. 3638** (Conversione in legge del decreto-legge n. 78/2010, stabilizzazione finanziaria): attraverso la lunga osservazione contenuta in ciascuno di tali pareri è possibile ricostruire un ampio repertorio delle questioni che si pongono in relazione agli adempimenti previsti da disposizioni di rango legislativo:

- il parere sul disegno di legge **C. 3687** (di cui già è stato dato ampio conto in precedenza) si sofferma tra l'altro sugli intrecci tra autorizzazioni alla delegificazione e disposizioni di delega e sulla congruità della previsione di decreti di natura non regolamentare (tema approfondito anche nel dibattito in Comitato)⁴⁷;

⁴⁷ Recita l'osservazione: "nelle seguenti disposizioni, dovrebbe valutarsi se lo strumento normativo ivi previsto sia congruo in relazione agli obiettivi che si intendono conseguire: a) all'articolo 4 - finalizzato ad istituire il fondo per il merito a favore degli studenti meritevoli - l'intera disciplina di attuazione è demandata ad un "decreto di natura non regolamentare", risultando quindi quest'ultimo atto chiamato a definire tutti i principali elementi attuativi della nuova disciplina; b) all'articolo 5, comma 3, lettera f), si indica tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo la "revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato", mentre il successivo articolo 8 demanda la revisione del trattamento economico

- il parere sull’**A.C. 3638** elenca ben 11 previsioni di successivi adempimenti in ordine alle quali – “per quanto detto in premessa in ordine ai rapporti tra le fonti primarie e quelle subordinate” – “dovrebbe valutarsi la congruità del ricorso allo strumento normativo secondario al fine di incidere su effetti prodotti dalla normativa sovraordinata”⁴⁸.

dei professori e dei ricercatori (già in servizio o vincitori di concorsi) a regolamenti di delegificazione; c) all'articolo 5, comma 4 - che detta i principi e criteri direttivi per la delega finalizzata alla revisione della disciplina concernente la contabilità degli atenei - sembrerebbe, dal tenore letterale della disposizione, che al decreto legislativo sia sostanzialmente demandata solo la previsione dell'introduzione di tale tipo di contabilità e l'estensione ai dipartimenti del sistema di tesoreria unica mista, ribadendo in sostanza quanto già previsto dalla norma di delega, dal momento che i principi contabili e gli schemi di bilancio sono stabiliti ed aggiornati dal Ministero dell'università, di concerto con il Ministero dell'economia (presumibilmente con decreti ministeriali); inoltre, la lettera f) prevede da un lato la "introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso" e dall'altro la "individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario": anche qui dal tenore letterale della norma, sembrerebbe che il decreto legislativo non debba nemmeno quantificare il costo standard, ma limitarsi ad individuare gli indici da utilizzare per la sua quantificazione, che peraltro non appare chiaro a quale soggetto competeva; d) all'articolo 16 - che reca una ulteriore autorizzazione alla delegificazione, con riguardo alla "abilitazione scientifica nazionale", istituita dal comma 1 del medesimo articolo e che è destinato a sostituire integralmente le procedure di reclutamento attualmente previste - non sembrerebbe necessaria alcuna forma di delegificazione, potendosi avvalere di regolamenti attuativi, ai sensi del comma 1 dell'articolo 17 della legge n. 400 dell'1988, la cui adozione determina l'entrata in funzione del nuovo sistema e l'abrogazione del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, come già previsto dall'articolo 25, comma 9, «dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui all'articolo 16, comma 2».

⁴⁸ Le previsioni sono le seguenti:

- a) “articolo 1, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle autorizzazioni di spesa (legislativamente statuita) da definanziare;
- b) articolo 2, comma 1, ultimo periodo che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di natura non regolamentare la possibilità di una riduzione lineare ulteriore rispetto a quella già prevista qualora le misure finanziarie previste dall'articolo 9 per il personale delle pubbliche amministrazioni dovessero produrre risultati inferiori a quelli previsti;
- c) articolo 5, comma 7, che demanda ad un decreto del Ministero dell'interno la riduzione degli importi delle indennità degli amministratori locali “per un periodo non inferiore a tre anni”, lasciando quindi ampi margini di discrezionalità al decreto, che potrebbe anche disporre una riduzione permanente;
- d) articolo 12, comma 12-*bis*, che demanda ad un decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze l'aggiornamento a cadenza triennale dei requisiti anagrafici e dei valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva, attualmente previsti da disposizioni di legge, espressamente richiamate nel comma in esame, “in attuazione dell'articolo 22-*ter*, comma 2, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78”; al riguardo dovrebbe anche verificarsi se la norma in oggetto costituisca un'attuazione della disposizione da ultimo citata, ovvero non ne costituisca una modifica non testuale, nel qual caso l'effetto sarebbe che i citati decreti direttoriali agirebbero in luogo del regolamento di delegificazione che il citato articolo 22-*ter* prevedeva allo scopo di effettuare un adeguamento del solo requisito dell'età anagrafica (senza dunque fissare un termine triennale né fare riferimento al requisito di anzianità contributiva) e il cui schema deve essere trasmesso alle Camere;

In qualche caso, il Comitato ha suggerito che il Parlamento venisse coinvolto nella procedura di adozione di tali atti secondari, quando apparissero idonei ad incidere su decisioni legislative (osservazioni contenute nei pareri sull’**A.C. 3196-A** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, protezione civile, e sull’**A.C. 3350** Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, frodi fiscali internazionali).

6.4.4. Il procedimento endogovernativo di

-
- e) articolo 14, comma 32, che demanda ad un decreto interministeriale non soltanto le modalità attuative della norma, volta a prevedere il divieto di costituzione di società da parte dei comuni minori, ma anche l’individuazione di “ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione”;
 - f) articolo 19, comma 6, lettera *f*), che attribuisce ad un decreto ministeriale la funzione di determinare sanzioni (concernenti la corretta tenuta dei registri catastali), senza che la norma primaria rechi alcuna specificazione in merito alla tipologia ed ai criteri di definizione dell’apparato sanzionatorio;
 - g) articolo 31, commi 1-*bis* e 1-*ter* – ove si introduce una procedura di compensazione dei crediti maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo – in quanto si affida ad un decreto del Ministero dell’economia e delle finanze la definizione delle modalità di attuazione “*anche al fine di garantire il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica*”, lasciando quindi intendere che possano essere fissati limiti alla facoltà del creditore di compensare propri crediti riconosciuta dalla legge;
 - h) articolo 37, comma 2 che - in relazione alla disciplina che subordina ad una specifica autorizzazione la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di lavori, servizi e forniture di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in paesi cosiddetti *black list* - consente ad un decreto ministeriale di integrare in modo sostanziale il precetto legislativo, estendendo o escludendo l’ambito di applicazione dell’obbligo statuito dal comma 1 del medesimo articolo;
 - i) articolo 38, comma 13-*quater*, secondo periodo, secondo cui con decreto ministeriale “a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013” possono essere *riconstrate* le percentuali statuite dal precedente comma 13-*bis* in materia di base imponibile IRES per le imprese di assicurazioni ramo vita, con riguardo alla percentuale di indeducibilità della variazione delle riserve tecniche obbligatorie relative al ramo vita;
 - j) articolo 42, comma 2, che rimette ad un decreto ministeriale il compito di definire “vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari... nei termini definiti con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988”;
 - k) articolo 55, comma 2-*quater* – che, “al fine di assicurare il conseguimento degli attuali livelli di entrate a titolo di imposte sui medesimi tabacchi”, affida a un provvedimento direttoriale del Ministero dell’economia e delle finanze la variazione della percentuale di alcune aliquote di imposta sui tabacchi lavorati – in quanto si incide su aliquote determinate dalla fonte legislativa senza che sia possibile desumere criteri precisi (ancorché indiretti) regolativi del potere dell’amministrazione di aumentare le predette aliquote, a differenza di quanto era statuito dall’articolo 1, comma 485, della legge finanziaria 2005, che, nel prevedere analogo meccanismo, fissava limiti ben definiti alla discrezionalità del provvedimento amministrativo”.

approvazione dei disegni di legge. Nel parere riguardante l'**A.C. 3118** (Carta delle autonomie locali), figura la seguente condizione, concernente gli effetti della mancata intesa in sede di Conferenza unificata sulla iniziativa legislativa del Governo e la fissazione del termine per l'esercizio di tale iniziativa: “all'articolo 11 - secondo cui «il Governo, previa intesa in sede di Conferenza unificata, presenta alle Camere, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, appositi disegni di legge» in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione - si chiariscano gli effetti dell'eventuale mancanza della previa intesa, sul presupposto che una siffatta previsione contenuta in una fonte normativa ordinaria non può determinare effetti impeditivi dell'iniziativa legislativa governativa (né ovviamente di quella di altri titolari del potere di iniziativa legislativa) e che dunque, al pari della previsione di un termine di dodici mesi, essa opera solo sul piano delle modalità di svolgimento del procedimento endogovernativo (ed è eventualmente surrogabile ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997)”.

VII.

IL SEGUITO DEI PARERI

7.1. L'attività emendativa

Nel corso del terzo turno di Presidenza si è adottata in modo sistematico la prassi, di indubbia utilità, di tradurre in emendamenti i più significativi suggerimenti contenuti nei pareri, naturalmente ove ciò sia possibile senza incidere sulle scelte di merito.

In molti casi, sono stati i relatori presso le Commissioni di merito, ovvero le Commissioni nel corso dell'esame in Assemblea, a farsi carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato; in altri casi, relativamente a 7 pareri espressi, la presentazione di emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea è avvenuta su iniziativa di componenti del Comitato stesso (generalmente con riguardo alle condizioni e, più limitatamente, alle osservazioni).

In particolare, con riferimento ad alcuni provvedimenti particolarmente complessi sui quali il Comitato ha espresso un parere molto articolato, gran parte dei rilievi formulati sono stati recepiti dalle Commissioni di merito mediante la presentazione e l'approvazione di emendamenti. Ad esempio, nel corso dell'esame del disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi comunitari (legge comunitaria per il 2009 - **A.C. 2449-B**) sono stati approvati in Commissione 3 emendamenti volti a recepire tutte le condizioni formulate dal Comitato; in sede di esame del disegno di legge in materia di università (**A.C. 3687**) sono stati invece approvati in Commissione 12 emendamenti volti a recepire 2 condizioni e 10 osservazioni formulate dal Comitato. In altri casi, il recepimento è avvenuto in

Assemblea, come ad esempio, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (A.C. 3196-A) sul quale il Comitato si è espresso, su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, con un parere reso direttamente all'Assemblea ed avente ad oggetto le modifiche introdotte dalla Commissione. Tale parere conteneva 2 osservazioni che sono state tradotte in 2 emendamenti, 1 dei quali è stato approvato dall'Assemblea.

4 pareri avevano ad oggetto disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, per i quali l'attività emendativa si è potuta sviluppare anche mediante la presentazione di nuovi emendamenti in Assemblea, in base a quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento con il parere del 6 ottobre 2009.⁴⁹

7.2. La presentazione di ordini del giorno

Anche nel corso di questo turno di Presidenza, si è inteso utilizzare lo strumento degli ordini del giorno di istruzione al Governo allo scopo di porre all'attenzione dell'Assemblea questioni ritenute dal Comitato per la legislazione meritevoli di attenzione particolare.

Sono stati presentati a tal fine 2 ordini del giorno, entrambi accolti dal Governo⁵⁰.

La presentazione di appositi ordini del giorno in cui sono formulate valutazioni di carattere generale sulle problematiche della legislazione, soprattutto se connesse all'utilizzo dei diversi strumenti giuridici, si è infatti rivelata una opzione strategica e complementare rispetto alla sistematica presentazione di emendamenti ai singoli

⁴⁹ Si tratta dell'A.C. 3209-bis-A, dell'A.C. 3118, dell'A.C. 1441-*quater*-D e dell'A.C. 1441-*quater*-F.

⁵⁰ Si tratta dei seguenti ordini del giorno:

- Lo Presti, Gibiino 9/3196-A/66, accettato dal Governo;
- Lo Presti 9/3210/68, accettato dal Governo.

provvedimenti.

L'ordine del giorno si presta anche a sensibilizzare l'Esecutivo a dar corso ad un'attività di riordino e sistematizzazione della normativa vigente oggetto di periodiche modificazioni⁵¹.

Infine, l'ordine del giorno costituisce anche uno strumento idoneo a promuovere un successivo comportamento dell'Esecutivo, che ponga rimedio ad un uso degli strumenti giuridici non pienamente rispettoso delle caratteristiche di ciascuno e delle esigenze di semplificazione e delegificazione dell'ordinamento. Al riguardo, è stato presentato un ordine del giorno riferito al disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (A.C. 3196-A), volto a sollecitare il Governo a ristabilire un uso corretto delle fonti, soprattutto con riferimento alle ordinanze di protezione civile *extra ordinem* che rappresentano uno strumento di produzione normativa caratterizzato da grande flessibilità e sottoposto ad

⁵¹ L'ordine del giorno Lo Presti 9/3210/68 **accettato dal Governo** è del seguente tenore:
“La Camera,
esaminato il disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative;
evidenziato che esso costituisce un'ulteriore manifestazione di una modalità di produzione legislativa che – come evidenziato dal Comitato per la legislazione nel proprio parere del 17 febbraio 2010 - configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza suscettibile di determinare, sul piano della qualità del processo legislativo e della stessa coerenza ordinamentale, evidenti effetti negativi, anche in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;
tenuto conto della circostanza che il fenomeno dei decreti mille-proroghe genera da numerosi fattori che hanno indotto tutti i recenti Governi a farne uso con cadenza semestrale o annuale;
rilevato tuttavia che, in più sedi viene evidenziata la necessità di superare una pratica legislativa sicuramente non ortodossa, al fine di ricondurre lo strumento normativo alla sua finalità precipua di evitare la scadenza di termini – con l'accortezza di evitare di incidere su fonti secondarie - e che ciò dovrebbe riguardare i soli casi in cui vi siano ragioni obiettive che suggeriscano uno slittamento del termine medesimo, evitando che esso operi come una sanatoria di mere inadempienze delle strutture burocratiche;
impegna il Governo
a presentare alle Camere entro il 30 settembre 2010, e comunque non oltre la presentazione del disegno di legge di stabilità, una relazione che –con specifico riferimento ai termini prorogati nel presente provvedimento – elenchi sia quelli già scaduti, sia quelli per i quali (anche se non scaduti) non risulti, a quella data, la necessità di un'ulteriore proroga sia, infine, quelli per i quali il Governo ritiene invece sussista la possibilità di un'ulteriore proroga da disporre entro la fine dell'anno 2010”.

uno speciale regime giuridico⁵².

⁵² L'ordine del giorno Lo Presti, Gibiino 9/3196-A/66, **accettato dal Governo** è del seguente tenore:

“La Camera,

esaminato il disegno di legge di conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile (3196/A – Governo);

evidenziato che all'articolo 17, comma 2-quater, nel testo approvato dalla Commissione di merito, il decreto-legge prevedeva un innovativo strumento - a valenza generale, in quanto introdotto nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 - di intervento di carattere emergenziale, adottabile sul presupposto dell'avvenuta dichiarazione dello stato di emergenza e che dunque si configura come una nuova tipologia di atto extra ordinem, il cui contenuto è esclusivamente riferito alla sospensione di adempimenti tributari e contributivi;

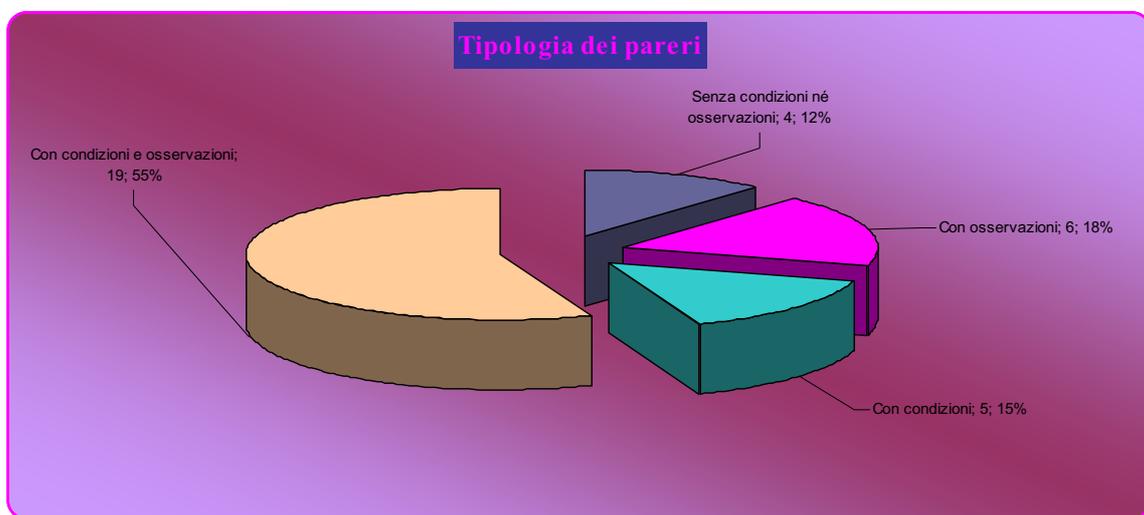
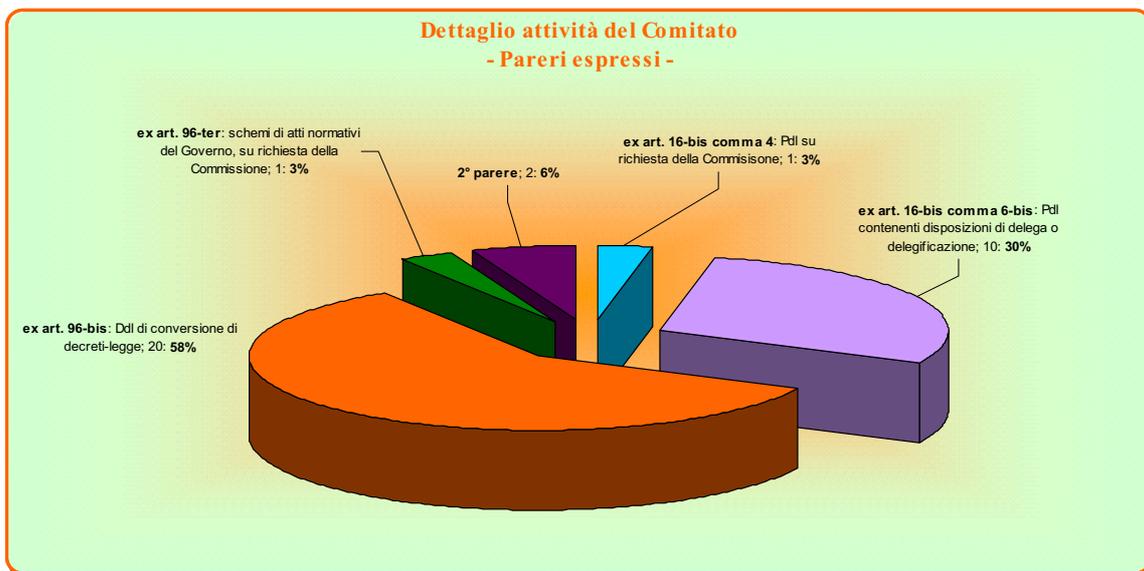
richiamato, il parere espresso in data 17 febbraio 2010 dal Comitato per la legislazione, ove si rilevava che il suddetto strumento si affiancava al più generale e tradizionale istituto delle ordinanze contingibili ed urgenti, e si suggeriva di adottare per tali atti un regime di pubblicità analogo a quello previsto per le ordinanze (ovvero la loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale) nonché di prevederne la trasmissione alle Camere;

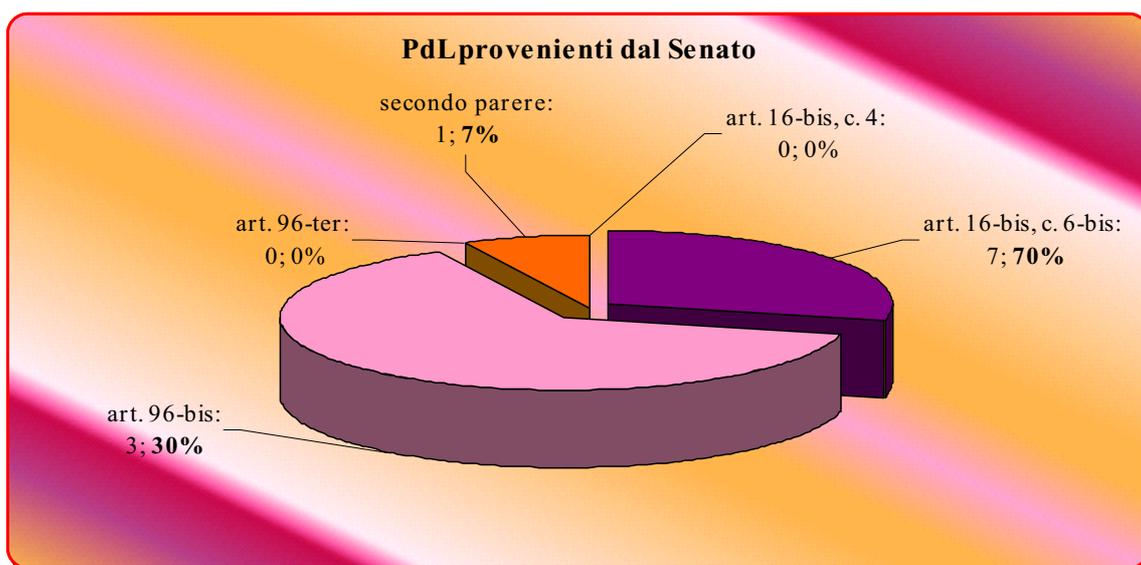
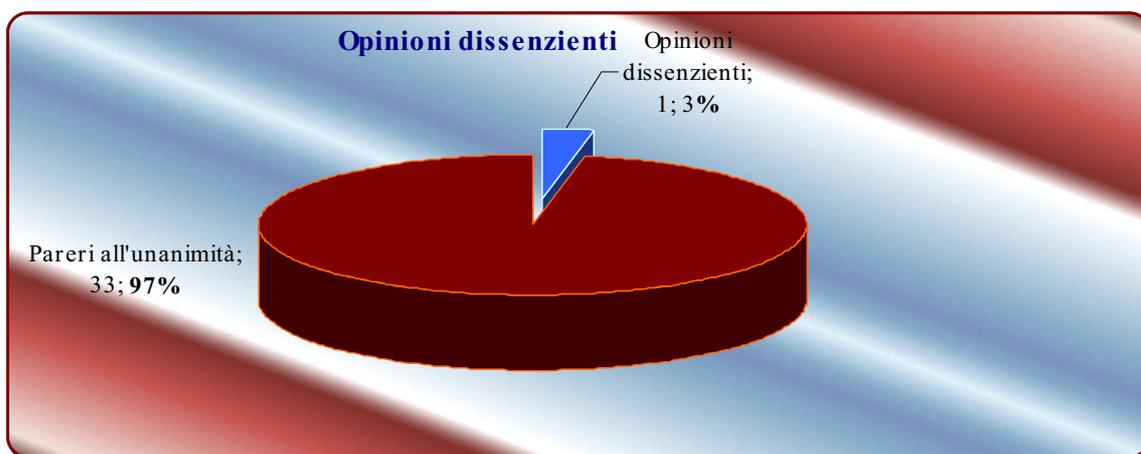
preso atto della modifica del suddetto articolo 17, comma 2-quater e rilevato altresì che la mancata trasmissione alle Camere delle ordinanze adottate ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 non favorisce un pieno dispiegarsi delle funzioni parlamentari di indirizzo e controllo su un settore di intervento della Pubblica amministrazione che si manifesta sempre più rilevante sul piano qualitativo e quantitativo;

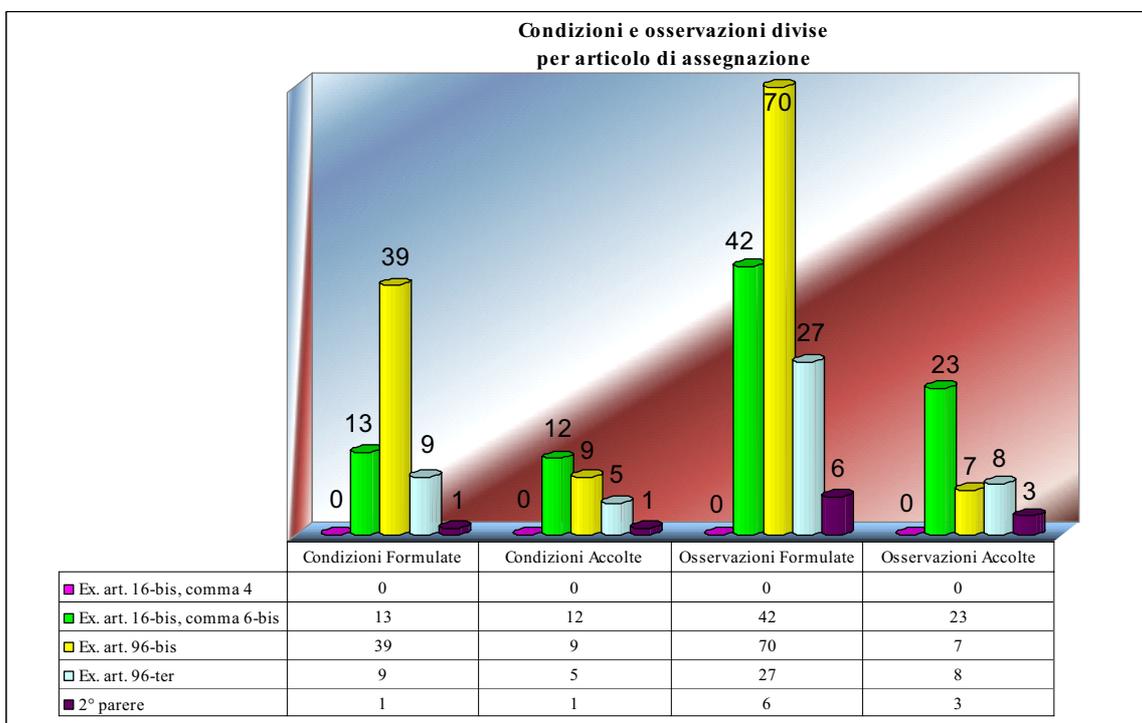
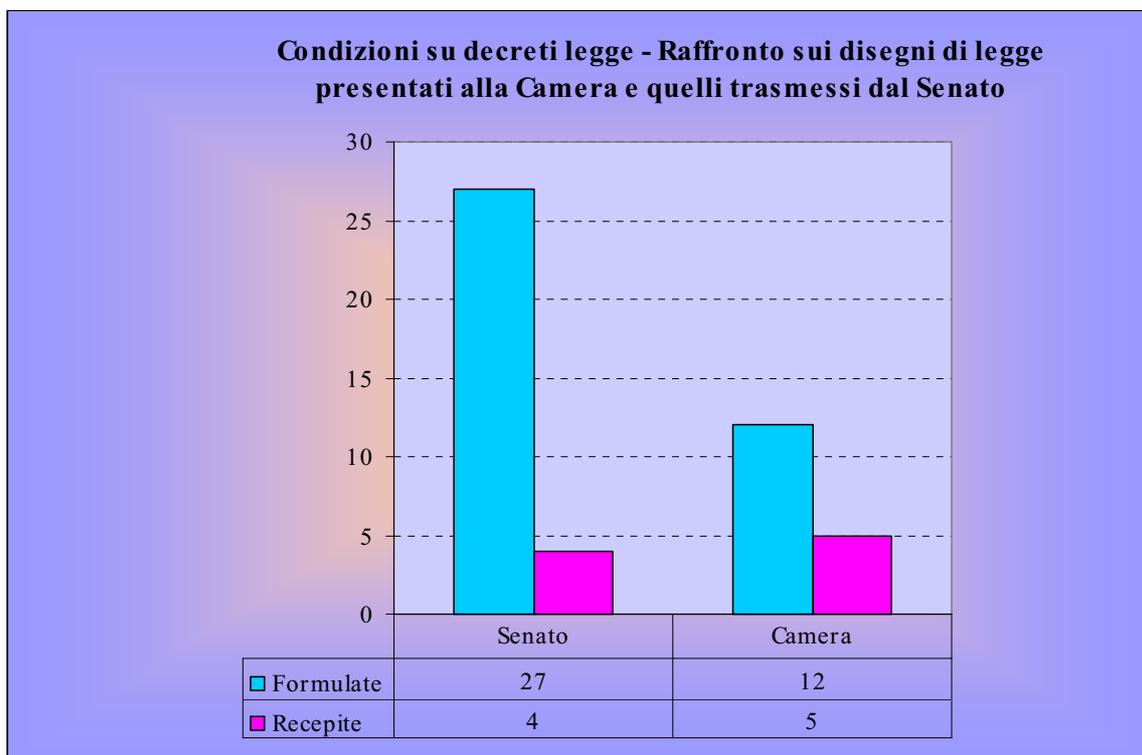
impegna il Governo

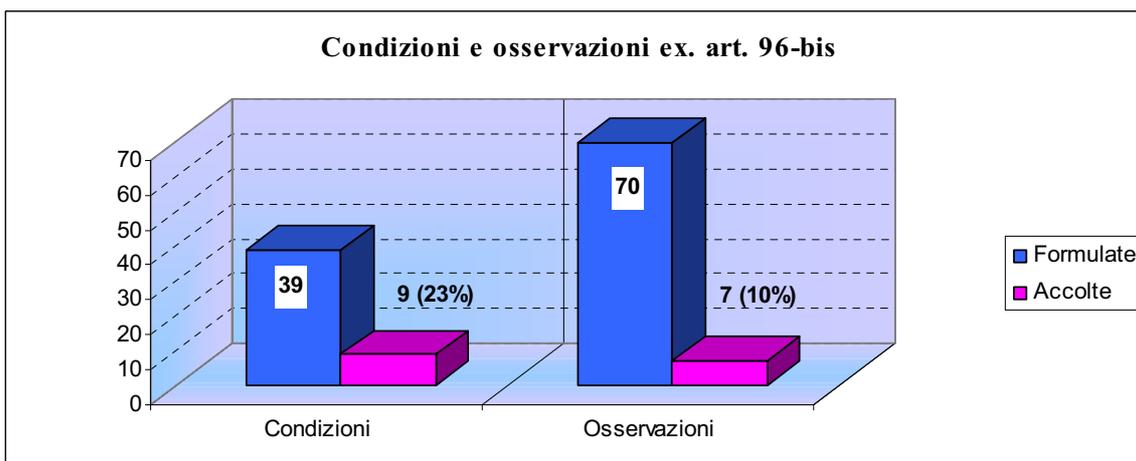
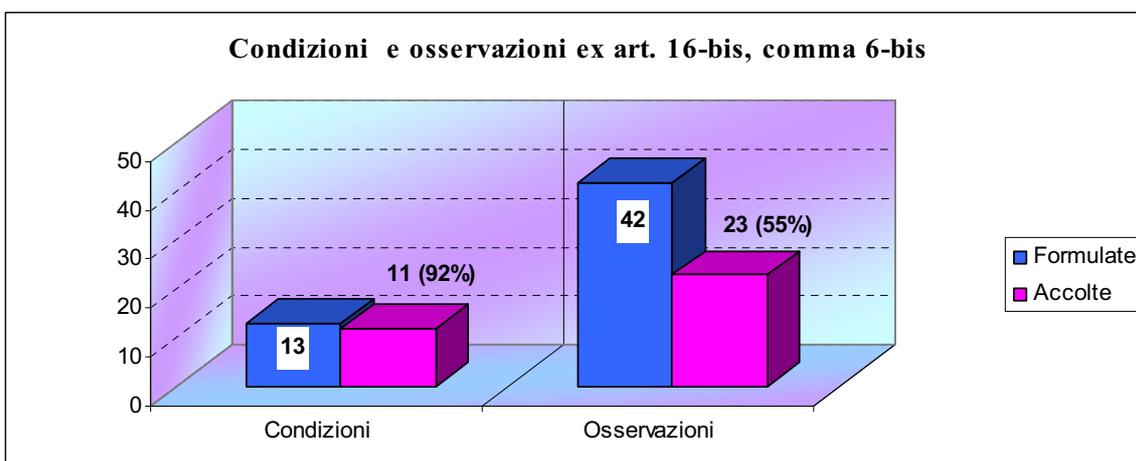
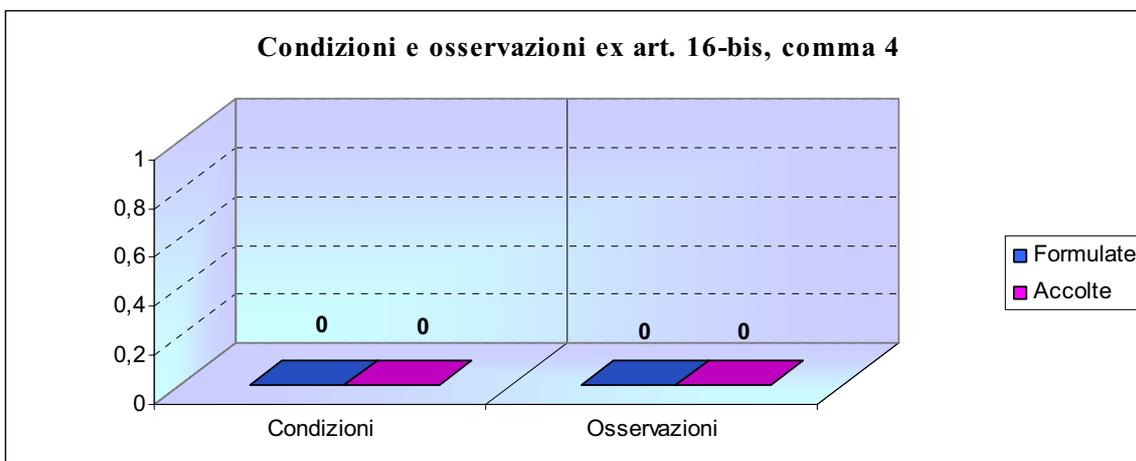
ad adottare le iniziative opportune di sua competenza – anche mediante un'apposita modifica della citata disposizione della legge n. 225 del 1992 – per assicurare piena conoscenza in sede parlamentare degli atti adottati ai sensi delle predette disposizioni e per individuare strumenti che mettano gli organi parlamentari in condizione di esercitare le proprie funzioni di indirizzo e controllo”.

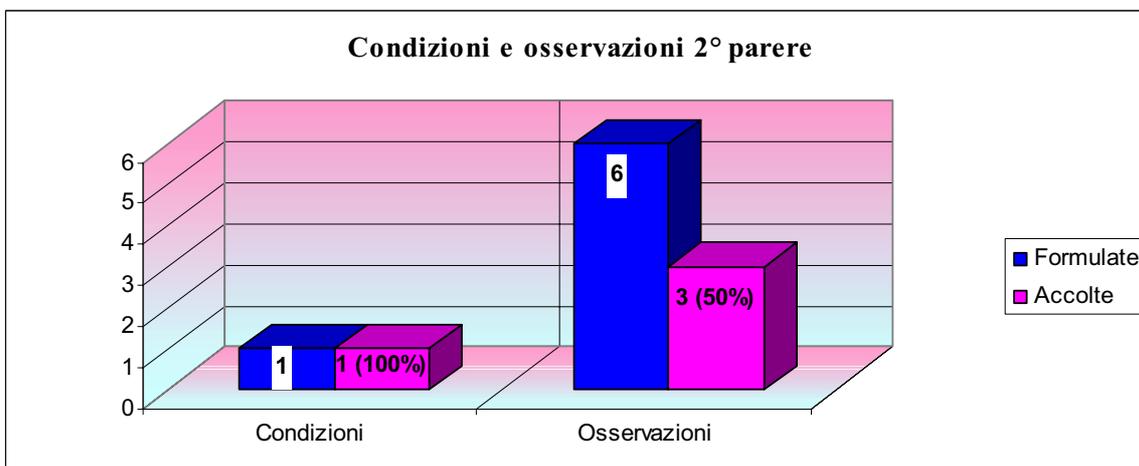
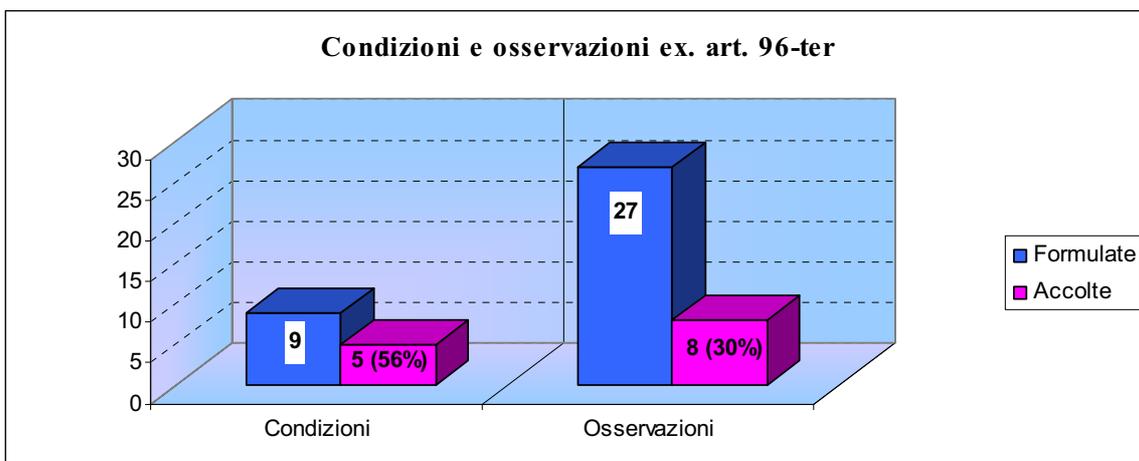
VIII. GRAFICI

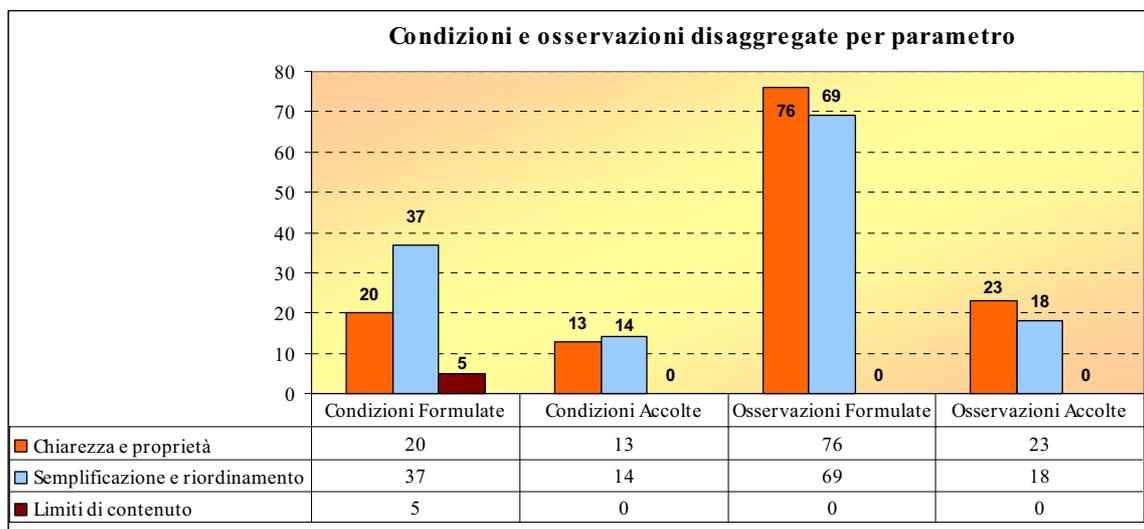


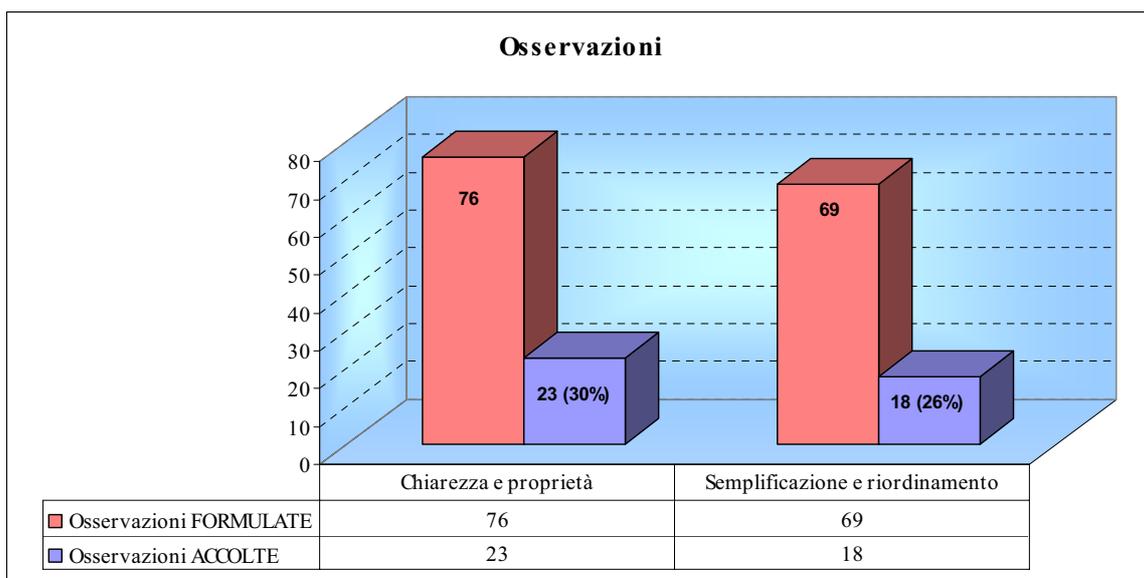
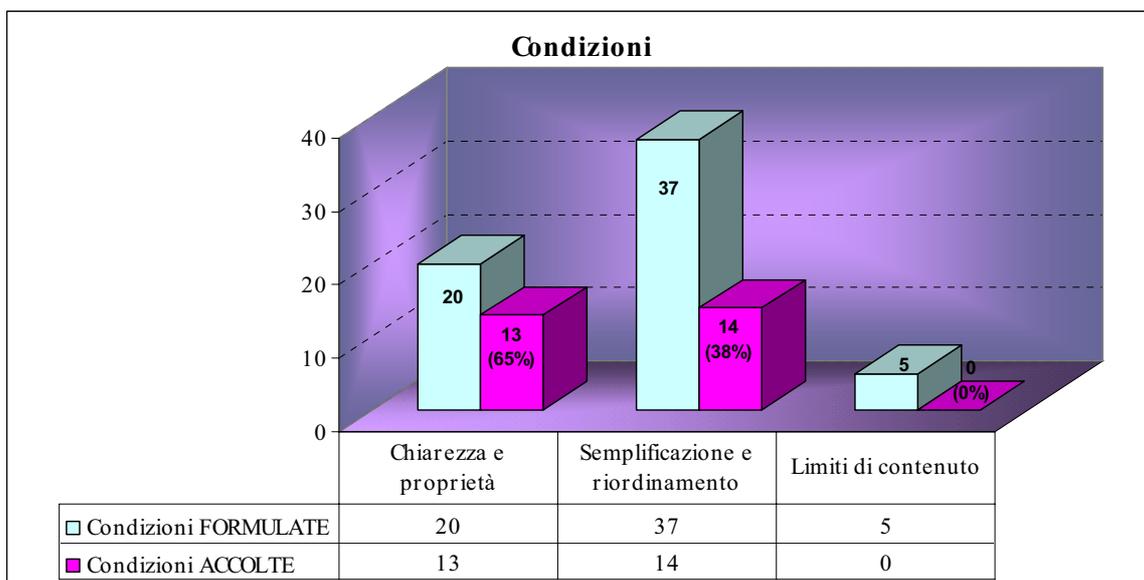


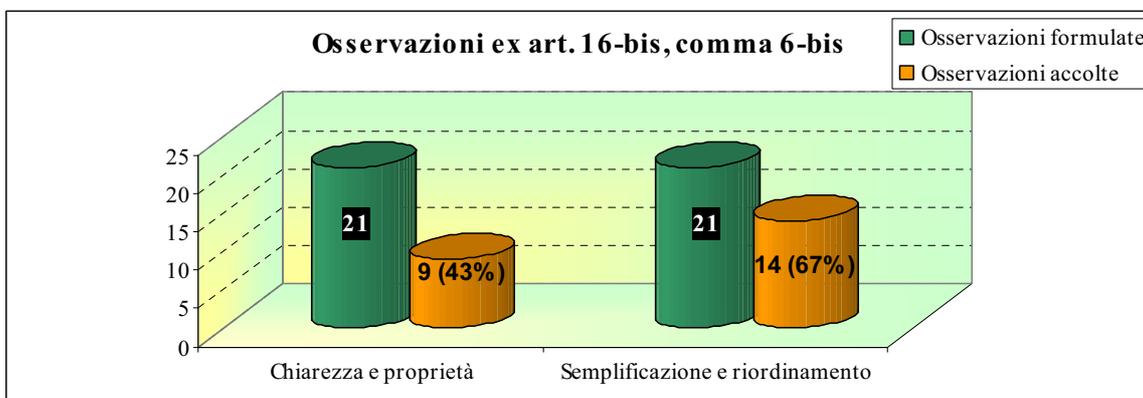
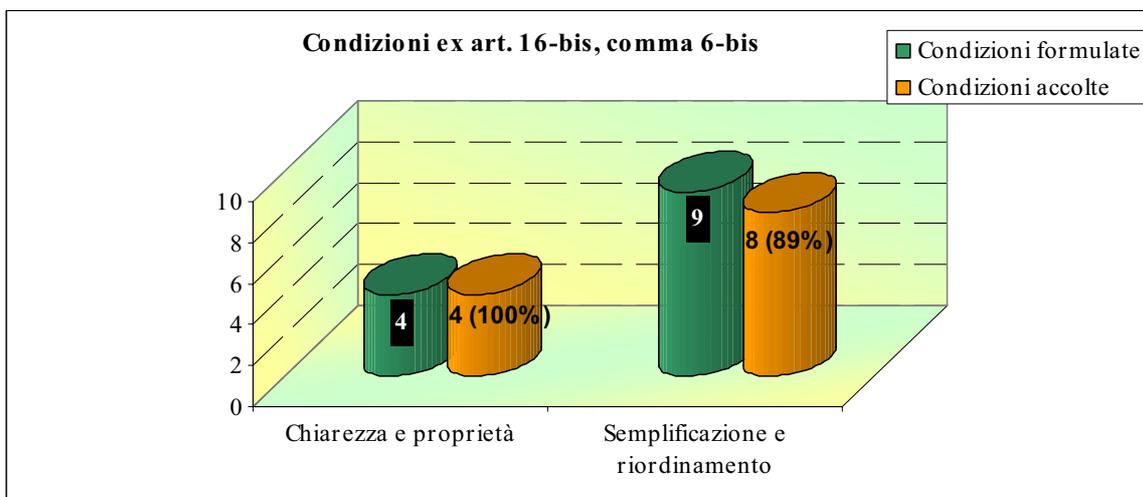


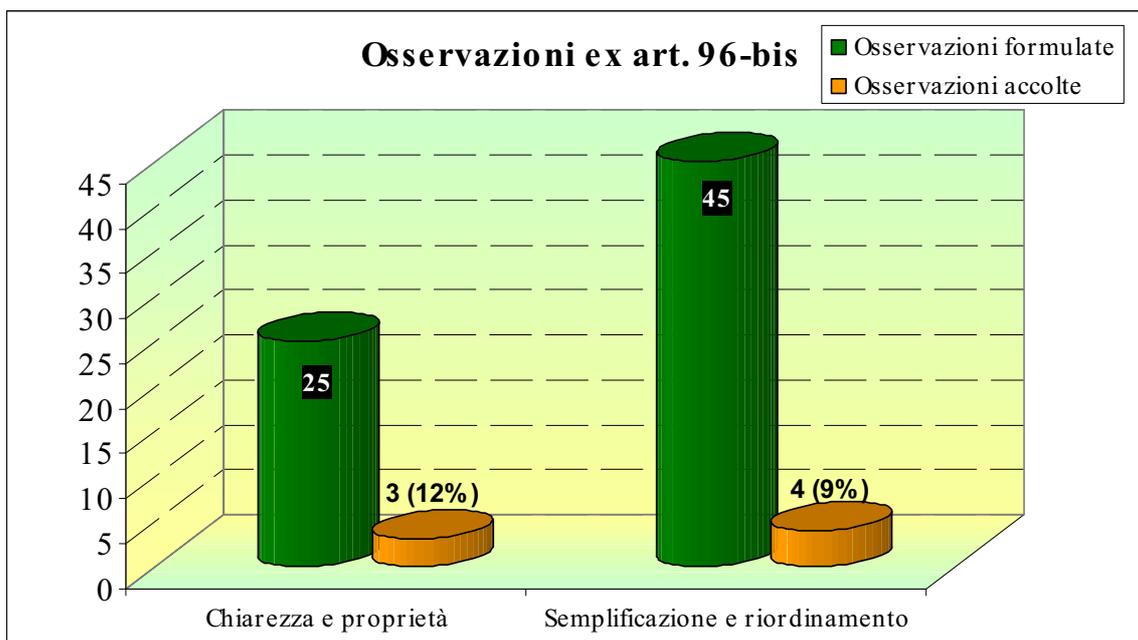
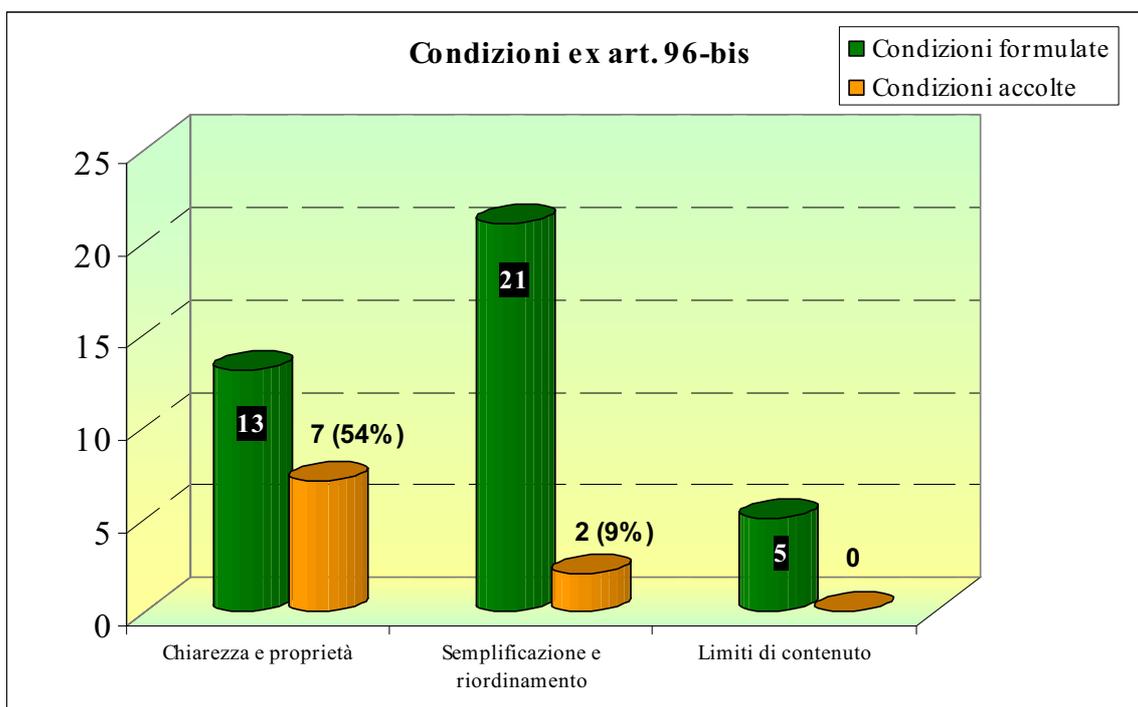


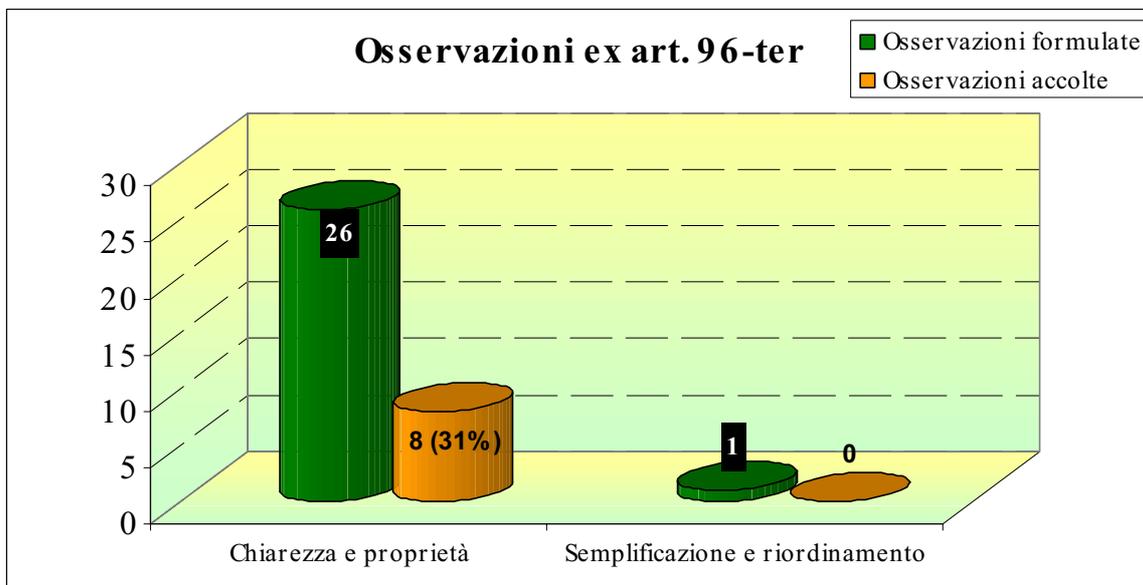
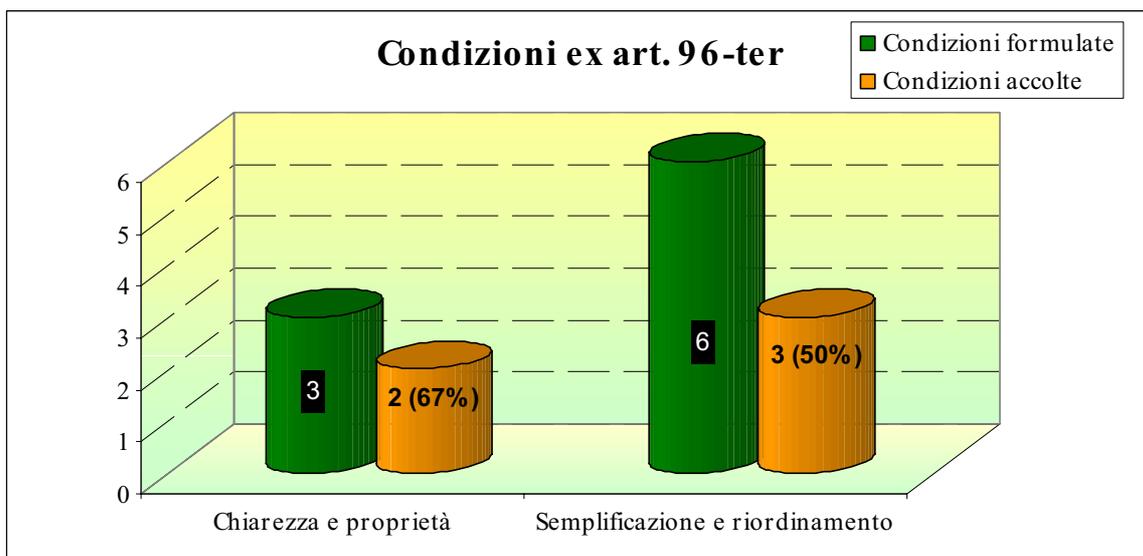


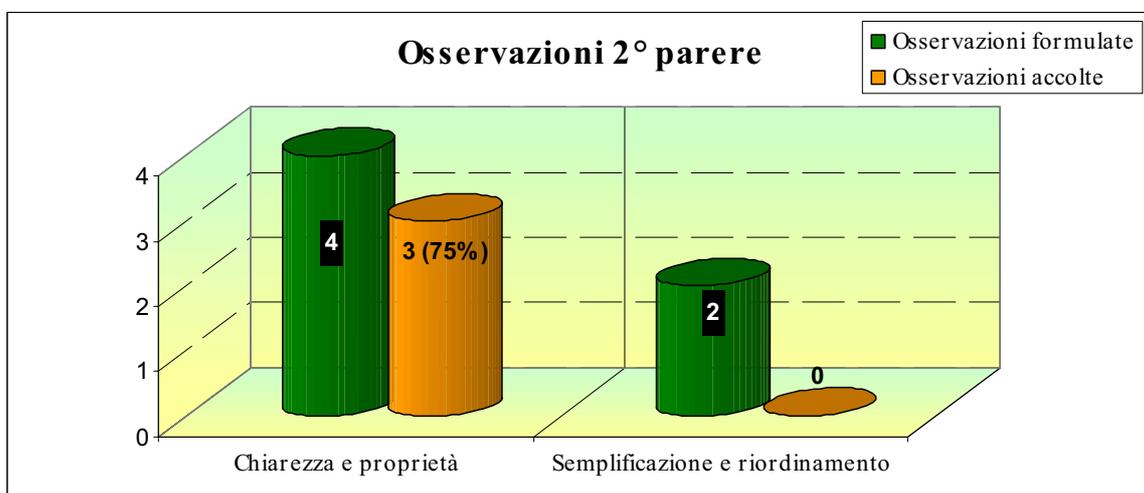
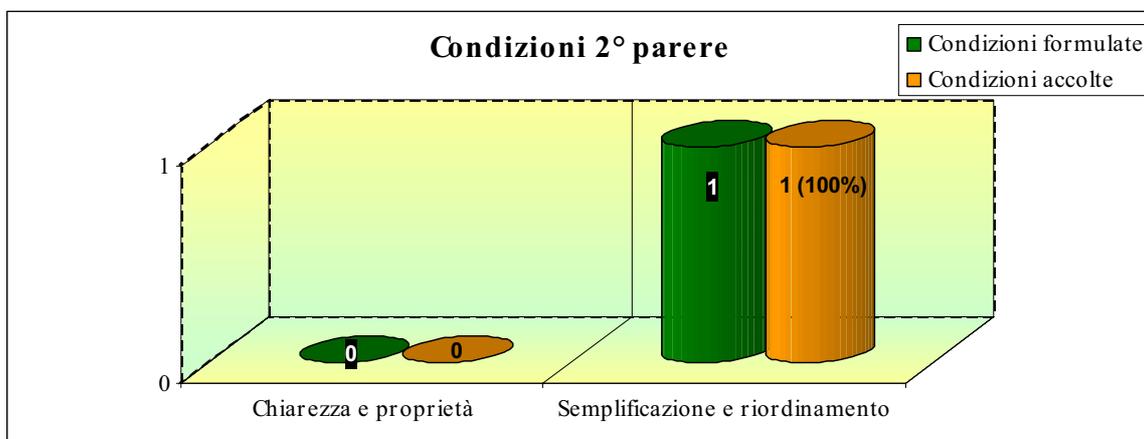


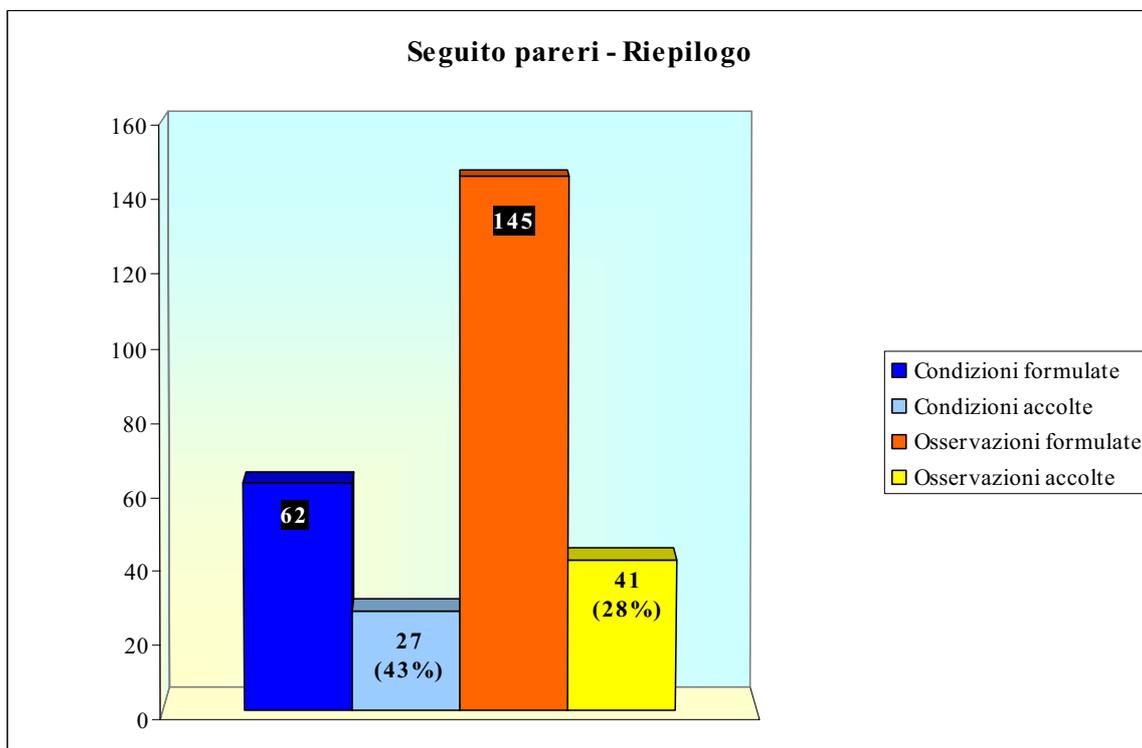












IX. CONCLUSIONI

Dalla lettura del presente Rapporto traspare l'importanza che nell'attività consultiva del Comitato ha assunto il tema delle relazioni e degli intrecci tra le fonti normative. Tale importanza ha indotto il Comitato, già nel precedente turno di presidenza, ad avviare, a latere dell'attività consultiva, una riflessione sulle linee di tendenza, nelle ultime due legislature, della decretazione d'urgenza. La ricerca ha costituito la base di partenza di un seminario al quale hanno partecipato i Presidenti delle Camere delle ultime quattro legislature, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali dei due rami.

Proprio nel corso del seminario, il Presidente Fini ha lanciato l'idea di consolidare questo metodo di lavoro, prestando attenzione, nei successivi dieci mesi, al contesto europeo, anche alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

Ne è scaturito un lavoro che ha consolidato le metodologie di ricerca già utilizzate nel rapporto sulla decretazione d'urgenza, che ho consegnato agli atti del Comitato nella seduta del 23 novembre, contestualmente alla pubblicazione, in allegato al resoconto della medesima seduta, di una ulteriore ricerca sul tema delle ordinanze di protezione civile realizzata dall'onorevole Duilio.

Le ricerche sin qui condotte, con un peculiare metodo che parte dalla ricognizione dei dati di fatto e statistici, hanno offerto una chiave di lettura del sistema delle fonti e del ruolo del Parlamento in un sistema in grande evoluzione, aggiungendo dei contributi, per così dire, monografici all'investigazione compiuta ogni anno attraverso il Rapporto sulla legislazione.

Desidero in proposito segnalare la felice e non casuale contestualità con la quale quest'anno sono stati elaborati il Rapporto sulla legislazione e le due ricerche pubblicate in allegato al resoconto del 23 novembre 2010.

In particolare, mi sembra che la ricerca sugli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari completi la Nota di sintesi del rapporto, incentrata quest'anno sulle nuove strategie dell'Unione europea. La ricerca, infatti, muovendo dalla ricognizione e dall'elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività legislativa ed all'attività posta in essere dall'Esecutivo ai

fini del recepimento e dell'attuazione degli obblighi comunitari, individua alcune soluzioni per dare maggiore forza ed incisività alle Camere in relazione alla partecipazione al processo normativo europeo, come la Nota di sintesi del Rapporto investiga il modo in cui il Parlamento possa essere coinvolto nelle grandi strategie, che precedono o talora si sostituiscono ai processi normativi.

L'attività di approfondimento scientifico si è affiancata, come sempre, ad una azione consultiva intensa, rigorosa e condivisa, tanto che in una sola circostanza si è ricorsi all'istituto dell'opinione dissenziente, previsto dall'articolo 16-bis del regolamento.

La traduzione dei rilievi espressi dal Comitato in emendamenti a firma dei relatori presso le Commissioni di merito o dei componenti del Comitato stesso ha indubbiamente rafforzato la possibilità di incidere sull'istruttoria legislativa.

Quando non è stato possibile presentare emendamenti, gli ordini del giorno hanno comunque consentito al Comitato di porre all'attenzione della Camera e del Governo alcune questioni di indubbia rilevanza.

Credo che questo modo di procedere stia producendo risultati, certo da implementare ma neppure da sottovalutare, sia nel tasso di recepimento dei pareri del Comitato sia nella riflessione sul ruolo delle Assemblee parlamentari in un sistema multilivello, dove la legislazione concorre in modo più parziale rispetto al passato alla formazione delle politiche pubbliche. Inoltre, ed è un dato che emerge anche nelle due ricerche qui ricordate, alle leggi tradizionali si sono nel tempo affiancate leggi a carattere programmatico e procedurale, che lasciano all'Esecutivo le scelte di merito, magari con la partecipazione del Parlamento. Per questo ho voluto dedicare un apposito capitolo del presente Rapporto al sistema delle fonti ed al ruolo del Parlamento, dove più evidente è la saldatura tra l'attività di ricerca condotta e promossa dal Comitato e l'attività consultiva.

Allegato 2

GLI STRUMENTI DI RECEPIMENTO ED ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI

*Relazione presentata dal Presidente On. Nino Lo Presti e pubblicata in
allegato al resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 23
novembre 2010*

XVI LEGISLATURA

INDICE

PREMESSA

NOTA METODOLOGICA

I. L'INCIDENZA DEGLI ATTI DI RECEPIMENTO SUL COMPLESSO DELLA LEGISLAZIONE PRIMARIA

1. 1) la "sopravvivenza" delle deleghe comunitarie allo scioglimento delle Camere
2. 2) Fattori collegati all'andamento della legislazione di recepimento

II. TIPOLOGIA DI FONTI PRIMARIE DI RECEPIMENTO

III. LA LEGGE COMUNITARIA

TAVOLA III. 1. STRUTTURA E CONTENUTO DELLE LEGGI COMUNITARIE

3. 1) Il "corto circuito" direttiva – decreto
4. 2) Le disposizioni particolari di adempimento
5. 3) I principi e criteri specifici di delega legislativa
6. 4) disposizioni per il recepimento di decisioni quadro in ambito GAI
7. 5) Il regolamento di delegificazione come strumento di attuazione del diritto comunitario

IV. I DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. TIPI, CARATTERI, PROCEDURE

- IV.1. Tipologie
 8. a) Decreti di attuazione
 9. b) Decreti correttivi e integrativi
 10. c) Decreti contenenti discipline sanzionatorie
- IV.2 Le procedure
- IV. 3. Le materie oggetto di intervento
 11. a) Welfare
 12. b) Economia
 13. c) Attività produttive
 14. d) Ambiente e agricoltura
 15. e) Affari interni
 16. f) Giustizia
 17. g) Rilievo trasversale di alcune materie
- IV.4. I rapporti tra decreti comunitari e regioni

V. LE FONTI PARALLELE DI RECEPIMENTO

18. 1) I decreti-legge obblighi comunitari
19. 2) Le altre leggi in materia comunitaria

VI. CONCLUSIONI

ALLEGATO

PREMESSA

Il diritto comunitario pervade in profondità il tessuto normativo. Tutte le politiche pubbliche e pressoché ogni ramo del diritto ne sono condizionati. E ciò vale non solo per gli ambiti e per le materie tipicamente intrecciate con la regolazione della concorrenza e del mercato, come il diritto commerciale, la disciplina del lavoro, dei trasporti, dell'energia o delle attività produttive: anche le tradizionali «fonctions régaliennes», più strettamente legate alla sovranità statale – come la disciplina dell'immigrazione, l'ordine pubblico o la giustizia –, subiscono l'influenza del diritto sopranazionale.

Questo stato di cose è stato efficacemente colto nella Nota di sintesi al Rapporto 2009 sulla legislazione, che si sofferma ampiamente sulle connessioni e sull'articolazione dei processi normativi tra i diversi livelli territoriali.

L'integrazione legale tra ordinamenti è peraltro destinata a crescere ulteriormente nel futuro prossimo, di pari passo con l'intensificarsi dell'integrazione economica e sociale europea. La base giuridica per questo processo è offerta dal Trattato di Lisbona che, al tempo stesso, ha ampliato le materie di competenza comunitaria, ha semplificato le procedure legislative, ha rafforzato il coinvolgimento nel processo decisionale delle assemblee parlamentari, europea e nazionali.

Il Governo e il Parlamento nazionali non sono rimasti inerti. Anzitutto, inadempimenti e violazioni del diritto comunitario sono gradualmente diminuiti negli ultimi anni, come dimostrato dai dati relativi alle procedure di infrazione. In secondo luogo, si è aperto in questi mesi il dibattito per la riforma delle procedure di attuazione degli obblighi comunitari, per garantire che esse siano maggiormente efficaci e tempestive, tramite la riscrittura della legge c.d. Buttiglione-Stucchi. Da ultimo, Camera e Senato stanno studiando come partecipare più attivamente alla fase ascendente del diritto comunitario, tramite i pareri di sussidiarietà, anche modificando i rispettivi regolamenti.

Un invito all'approfondimento di questi temi è stato rivolto dallo

stesso Presidente della Camera, in occasione del convegno sull'evoluzione degli strumenti della legislazione, organizzato dal Comitato per legislazione a conclusione del secondo turno di Presidenza, il 12 gennaio 2010.

Il documento che ora presento offre alcuni importanti elementi di conoscenza sugli strumenti e sulle procedure di recepimento del diritto comunitario. Seguendo un approccio che il Comitato ha già fatto proprio in precedenti studi, l'analisi si fonda sulla ricognizione e sull'elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività legislativa parlamentare e governativa.

In particolare, sono stati oggetto di mappatura le disposizioni contenute nelle ultime cinque leggi comunitarie, per gli anni dal 2005 al 2009; i 130 decreti delegati di recepimento emanati nel quadriennio 2006-09; gli otto decreti-legge di esecuzione di obblighi comunitari dello stesso periodo.

Da questa base statistica emerge un quadro preciso ed oggettivo delle dimensioni complessive del fenomeno analizzato, delle procedure seguite, delle materie oggetto di intervento, dei rapporti tra fonti e tra livelli di governo coinvolti. Questa "fotografia" dell'esistente è stata scattata in un periodo nel quale non possono ancora misurarsi gli effetti che il Trattato di Lisbona produrrà sulle fonti interne: da un lato, quindi, essa si presenta come un bilancio consuntivo; dall'altro lato, i dati e il materiale di studio raccolti potranno essere sfruttati come termine di comparazione per indagini future che vogliono verificare l'impatto del nuovo Trattato.

Questo premesso in via generale, vorrei, sin d'ora, sollecitare una prima riflessione. La partecipazione dell'Italia all'Unione europea ha prodotto importanti effetti sull'ordinamento domestico, sui reciproci ruoli degli attori costituzionali, sul rapporto tra le fonti primarie di produzione del diritto.

Il dialogo diretto che si è instaurato, a Bruxelles, tra gli Esecutivi degli Stati membri, da un lato, e la necessità di trasporre in tempi brevi un grande numero di atti comunitari, dall'altro, hanno messo in discussione il ruolo e la centralità del Parlamento, come sede d'elezione delle scelte politiche ed istituzionali fondamentali. Sotto

vari profili e in larga misura, le Camere sono apparse estranee, o solo tangenti o addirittura disinteressate al processo decisionale comunitario.

In questo ambito, le tradizionali tecniche concepite dal diritto costituzionale per indirizzare e sottoporre a controllo il potere esecutivo non appaiono sempre efficaci o concretamente fruibili. È un problema nuovo che non può essere risolto con rimedi vecchi: occorre concepire nuovi strumenti di conoscenza, di coordinamento e di decisione. E ciò con la consapevolezza che il Parlamento può mantenere un ruolo centrale nei processi deliberativi sopranazionali solo se esso è in grado di intervenire laddove le decisioni vengono effettivamente prese e la discrezionalità politica è esercitata: non solo e non tanto, quindi, nelle procedure nazionali di recepimento, ma principalmente nella fase ascendente, creando una solida interlocuzione con le istituzioni europee.

Un ringraziamento particolare, infine, al dottor Benedetto Cimino per la preziosa collaborazione e la qualità scientifica del lavoro svolto.

Nino Lo Presti

NOTA METODOLOGICA

I dati e le analisi di seguito riportate si basano sulla mappatura integrale degli atti legislativi statali (leggi, decreti-legge, decreti legislativi) di recepimento e attuazione di obblighi comunitari, emanati durante il quadriennio 2006-2009. Al fine di definire la natura del singolo provvedimento e la sua appartenenza a tale categoria, i criteri adottati stati quello dell'autoqualificazione formale dell'atto e, per i decreti legislativi, dell'adozione in virtù di delega contenuta in leggi comunitarie (per questi ultimi, il campione coincide in larga misura con la relativa l'elencazione contenuta nel sito istituzionale del Parlamento, salvo limitate integrazioni e correzioni). Di conseguenza, non sono stati censiti, neanche in parte qua, altri atti legislativi (ad es., le leggi finanziarie) che pure contengono al loro interno, frammiste ad altre, disposizioni di adempimento ad obblighi comunitari.

In particolare, ognuno dei 130 decreti legislativi "comunitari" adottati nel periodo di rilevazione è stato classificato e censito in relazione ai seguenti parametri: l'estensione per numero di articoli e caratteri a stampa; la legge comunitaria delegante; il ministro proponente; i ministri coinvolti in atti di concerto; i pareri resi dalle Camere; i pareri resi della Conferenza permanente Stato-regioni e dalla Conferenza unificata; la presenza di clausole di cedevolezza. Gli esiti della rilevazione sono interamente riportati nelle tabelle finali allegate al presente rapporto.

Il taglio prevalentemente empirico dell'indagine non ha impedito, ove ritenuto utile ed opportuno per la migliore descrizione dei fenomeni analizzati, l'inserimento nel testo di riferimenti alla pertinente giurisprudenza costituzionale o amministrativa, in appositi riquadri a sfondo giallo.

I. L'INCIDENZA DEGLI ATTI DI RECEPIMENTO SUL COMPLESSO DELLA LEGISLAZIONE PRIMARIA

Nel quadriennio 2006-09, i provvedimenti di recepimento e di attuazione di obblighi comunitari hanno rappresentato, in termini quantitativi, poco meno di un terzo dell'intera produzione normativa primaria nazionale.

Questo dato, già in sé di grande pregnanza, ugualmente sottostima il reale impatto del diritto europeo nell'ordinamento interno, per almeno quattro ordini di motivi:

a) anzitutto, non sussiste una separazione netta per materie di competenza tra Stati e Unione: i principi comunitari hanno una generale capacità espansiva e molte discipline comunitarie hanno portata trasversale, di modo da interessare pressoché l'intera legislazione;

b) in secondo luogo, le stime si basano sempre sul criterio dell'auto-qualificazione dell'atto e, per i decreti legislativi, sulla natura della legge di delegazione: restano esclusi, quindi, vari provvedimenti che, in tutto o in parte, regolano indirettamente materie comunitarie (è il caso, ad esempio, del c.d. Codice dell'ambiente – che nel 2006 ha, da solo, rappresentato quasi un sesto dell'intera legislazione prodotta –, che è stato varato sulla base di una delega ordinaria, benché riordini, in larga misura, discipline contenute in leggi e decreti di recepimento);

c) in terzo luogo, le stime non tengono conto dei regolamenti comunitari, che hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno. Il loro numero, per quanto essi abbiano spesso contenuto molto tecnico, supera i mille l'anno;⁵³

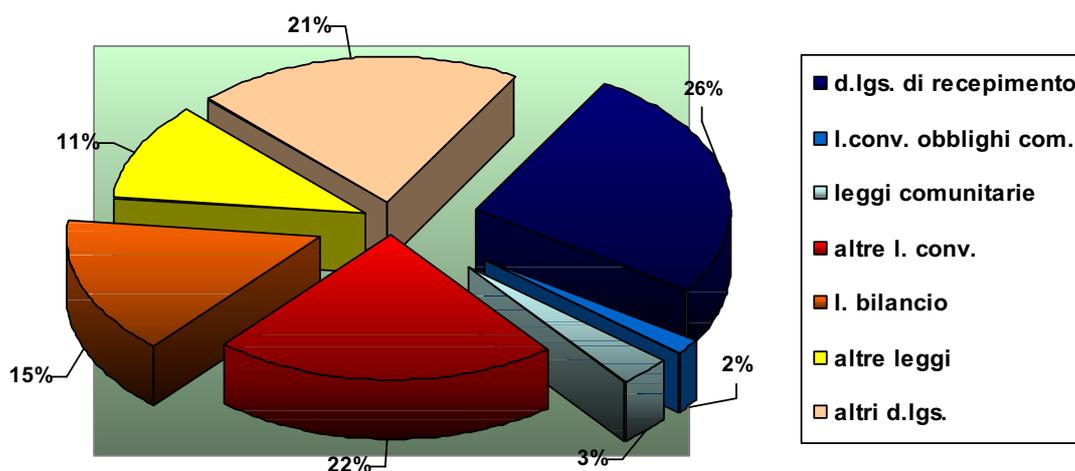
d) da ultimo, mentre la legislazione di recepimento ha quasi sempre carattere ordinamentale ed è destinata ad incidere a regime sul tessuto normativo, la restante legislazione "interna", invece, è in larga misura costituita da leggi di conversione di decreti legge e da

⁵³ Precisamente, durante la VI legislatura comunitaria (20 luglio 2004 – 13 luglio 2009), sono stati emanati 170 regolamenti con procedura di codecisione, 688 regolamenti del Consiglio e ben 7.749 regolamenti della Commissione (CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2009 sulla legislazione*, Il tomo, p. 302).

leggi finanziarie o di bilancio, atti che, per buona parte, contengono disposizioni di carattere transeunte o ricorsivo o d'eccezione o di anticipazione. Di fatto, escludendo questa seconda tipologia di provvedimenti, la legislazione dell'ultimo quadriennio è ripartita, pressoché perfettamente a metà, tra atti di esecuzione di obblighi comunitari e altri atti.

Quest'ultimo punto trova eccellente riscontro, anche visivo, nel grafico che segue. Con colori freddi, è indicato il peso percentuale, sul totale della legislazione primaria, dei provvedimenti di attuazione di obblighi comunitari (leggi, decreti leggi, decreti legislativi) e, con colori caldi, il peso percentuale della restante legislazione (suddivisa per leggi di conversione, di bilancio, altre leggi e altri decreti legislativi). Il parametro di riferimento utilizzato nei grafici e nelle tavole che seguono è quello dei caratteri a stampa.⁵⁴

**Grafico I.1. Incidenza degli atti di recepimento sulle fonti primarie.
Dati aggregati per caratteri a stampa. Anni 2006-2009**



⁵⁴ Le battute sono calcolate a spazi inclusi e si riferiscono all'intero e solo articolato; non sono considerati, invece, né le epigrafi dei provvedimenti, dacché prive di portata precettiva, né gli eventuali allegati, sia per le evidenti difficoltà di conteggio (grafici, tabelle, ecc.), sia perché le disposizioni in essi contenute (riferimento a parametri scientifici, norme tecniche, elenchi, ecc.) non sono solitamente confrontabili con quelle dell'articolato. Non sono stati considerati, da ultimo, né la legge di approvazione del rendiconto generale, data la sua speciale natura, né le leggi di ratifica dei trattati internazionali, peraltro solitamente brevissime, perché rappresentano, rispetto alla partizione proposta nel testo, un *tertium genus*. I dati dell'anno 2006 fanno riferimento anche agli atti approvati durante la XIV Legislatura.

Utili elementi di analisi per la comprensione delle recenti dinamiche in materia, possono essere tratti presentando i dati con disaggregazione su base annuale.

Tabella I. 1.
Fonti primarie di attuazione obblighi comunitari e altre fonti primarie.
Dati in caratteri a stampa. Anni 2006-2009

ANNI	2006 XIV	2006 XV	2007 XV	2008 XV	2008 XVI	2009 XVI	TOTALE
FONTI DI ATTUAZIONE DI OBBLIGHI COMUNITARI							
a) decreti legislativi di recepimento	1.377.081 (21 atti)	249.852 (6 atti)	1.561.737 (61 atti)	160.275 (7 atti)	473.667 (19 atti)	175.152 (16 atti)	3.997.764 (130 atti)
b) l. conv. obb. com.	17.976	3.155	57.294	-	64.133	99.749	242.307
c) l. comunitarie	139.602	-	64.964	88.058	-	217.976	510.600
Totale comunitarie	1.787.666		1.683.995		786.133	492.877	4.750.671
ALTRE FONTI							
a) altri d.lgs.	1.796.185	137.123	144.077	826.445	24.855	275.893	3.178.062
b) altre l. convers.	373.866	408.718	435.940	220.456	861.174	1.020.382	3.320.540
c) l. bilancio	1.054.120		860.388	128.857		293.168	2.336.533
d) altre leggi	193.844	59.567	413.371	15.624	3.884	958.027	1.644.317
Totale altre fonti	4.023.423		1.853.931	2.081.299		2.547.500	10.506.153
Totale generale	5.811.089		3.548.070	2.867.442		3.040.377	15.266.978

N.B.: La riga "l. comunitarie" comprende, oltre alle leggi comunitarie annuali, anche altre leggi ordinarie di attuazione di obblighi comunitari.

1) la "sopravvivenza" delle deleghe comunitarie allo scioglimento delle Camere

L'incidenza delle diverse fonti primarie sul complesso della legislazione è ordinariamente condizionata dallo stato di avanzamento della legislatura. In particolare, la decretazione delegata segna una fisiologica, bassa incidenza nel primo anno di legislatura – fase in cui il Parlamento conferisce le deleghe – e

segna i suoi picchi nella fase centrale e conclusiva. I decreti legislativi di recepimento, tuttavia, appaiono in chiara controtendenza. All'inizio sia della XV, sia della XVI legislatura, la legislazione delegata ordinaria è molto contenuta (e addirittura, nel secondo semestre 2008, è pressoché inesistente), mentre è già sostenuta quella di recepimento.

Emblematico, poi, il caso 2007 che, negli ultimi anni, segna l'apice dei decreti legislativi di recepimento, con ben 61 atti emanati, per un peso di oltre un milione e mezzo di caratteri a stampa: solo 10 provvedimenti sono stati emanati in forza della legge comunitaria 2006 (prima comunitaria della XV legislatura); i restanti attuano deleghe aperte dalle comunitarie 2004 e 2005, approvate nella XIV legislatura (rispettivamente nell'aprile 2005 e nel gennaio 2006).

Il fenomeno della "sopravvivenza" delle deleghe comunitarie incide su un presupposto implicito – almeno nella prassi – della decretazione legislativa: il perdurante rapporto fiduciario e la continuità di indirizzo politico tra il Parlamento e Governo durante tutto l'*iter* di attuazione della delega. Ordinariamente, tuttavia, non si pongono problemi di rilievo, e ciò sia per la natura spesso molto tecnica della disciplina da emanare, sia per la ristretta discrezionalità concretamente goduta dall'esecutivo in sede di recepimento, sia per la grande continuità della politica nazionale rispetto alle tematiche comunitarie.

Talvolta, tuttavia, possono prodursi anomalie, specie nei casi – poco numerosi, ma certamente significativi – di recepimento di direttive comunitarie che incidono su temi politicamente sensibili o che riconoscano significativi margini di apprezzamento in sede attuativa al Governo, specie quando il Parlamento, con l'originaria legge comunitaria di autorizzazione, abbia inteso indicare criteri di delega *ad hoc*. La questione si acuisce ulteriormente ove, già attuata la delega comunitaria, un subentrante governo emani decreti integrativi o correttivi, che possono alterare l'iniziale quadro regolatorio.

L'ampiezza e la possibile portata innovativa dei decreti correttivi ha sollevato un ampio dibattito.

Una prima pronuncia della Corte sembrava interpretare in senso riduttivo il potere correttivo e integrativo, limitato a *«la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare ... Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti": ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale»* (C. cost., n. 206 del 2001).

Questo approccio era stato fatto proprio dal Consiglio di Stato, in sede di pareri sugli schemi di alcuni decreti delegati (Cons. St., Ad. gen., n. 1 del 2007; Cons. St., sez. cons. atti normativi, n. 3838 del 2007).

Un differente approccio della Corte costituzionale si può però cogliere in un arresto più recente: *«i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato. Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo. Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili»* (C. cost., n. 367 del 2007).

Nell'esperienza più recente, la questione si è posta in merito al recepimento delle direttive 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, 2005/85/CE sullo status dei rifugiati, e 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari. In tutti questi tre casi – particolarmente sensibili da un punto di vista politico e istituzionale – la delega correttiva è stata esercitata (con i decreti legislativi nn. 159 e 160 del 2008) o, quantomeno, è stata concessa (con l'art. 1, comma 3, della legge 133 del 2008) nella legislatura successiva a quella che aveva conferito la delega principale, senza che il Parlamento ponesse criteri o principi direttivi *ad hoc*.

2) Fattori collegati all'andamento della legislazione di recepimento

Fattori cruciali sono quelli relativi al numero e al peso di atti da recepire tramite fonte primaria e alla tempestività dell'approvazione della legge di delega.

Questi elementi spiegano bene il bassissimo dato – sia in termini assoluti, sia in relazione alla complessiva produzione normativa dell'anno – relativo al 2009: da un lato, la legge comunitaria 2008, che pure elenca in allegato ben 50 direttive, è stata approvata solo nel luglio 2009, incidendo in modo marginale sulle deleghe attuate nell'anno (appena 4 decreti, di cui tre in Allegato A, e senza pareri delle Conferenze, quindi con alleggerimenti procedurali); dall'altro lato, la legge comunitaria 2007 (base giuridica di metà degli atti di recepimento emanati nel 2009) elencava in allegati solo 16 direttive.

Il dato relativo 2006, all'opposto, oltre a risentire, in generale, della notevolissima produzione normativa dell'ultimo scorcio della XIV legislatura, è stato fortemente condizionato dall'approvazione del Codice dei contratti pubblici e dal Codice comunitario dei medicinali veterinari, che hanno pesato per circa il 50% dell'intera legislazione di recepimento.

Sono da evocare, da ultimo, fattori legati alle generali strategie della legiferazione. Significativo, da questo punto di vista, la progressiva crescita del peso dei decreti legge in materia di obblighi comunitari, che risente della particolare importanza dello strumento manifestata negli ultimi anni.

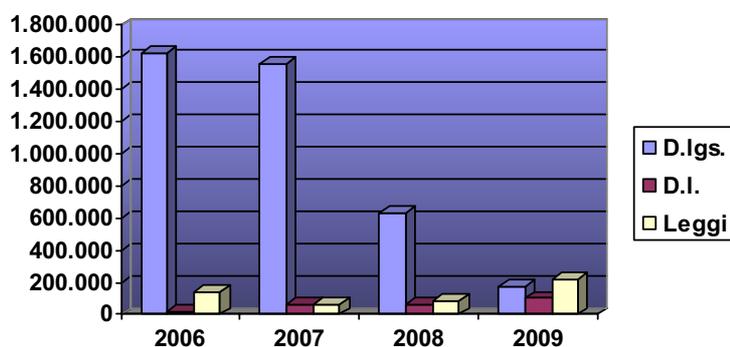
II. TIPOLOGIA DI FONTI PRIMARIE DI RECEPIMENTO

I grafici che seguono evidenziano il reciproco peso delle fonti primarie nel recepimento e nell'attuazione degli obblighi comunitari.

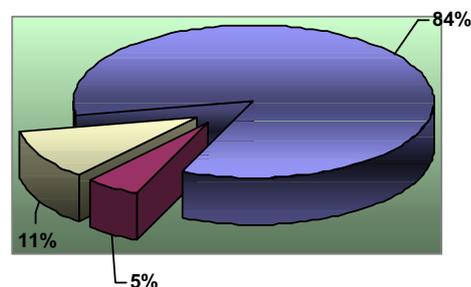
Grafici II.1. e II.2.

Impiego delle fonti primarie per il recepimento del diritto comunitario. Caratteri a stampa. Anni 2006 - 2009

Dati annuali



Dati aggregati

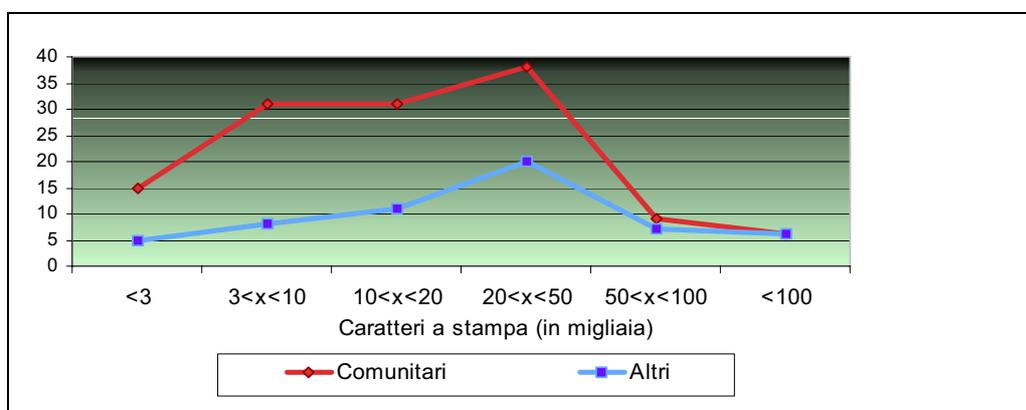


Tra gli strumenti di recepimento, il decreto legislativo è la fonte assolutamente prevalente; in particolare, ad esso si fa ricorso con molta maggiore ampiezza rispetto alla prassi delle deleghe "interne". In quest'ultimo ambito, il decreto legislativo è solitamente utilizzato per attuare riforme organiche o settoriali (ad es., in materia pubblico impiego, organizzazione amministrativa, sanità, previdenza, beni culturali, ecc.), generando una sorta di "riserva di delega" per questo tipo di interventi; in ambito comunitario, invece, la delega è sovente utilizzata anche per interventi di dimensioni contenute ed anche per correttivi puntuali, o addirittura per la mera manutenzione normativa.

Non a caso, la dimensione media dei 130 decreti di recepimento (circa 31.000 caratteri) è all'incirca la metà di quella dei 57 decreti "ordinari" (63.130 caratteri). La distribuzione per fasce quantitative delle due tipologie di atti chiarifica bene il punto.

Grafico II.3.

Distribuzione dei decreti legislativi per fasce quantitative



N.B.: non sono considerati i decreti di attuazione degli statuti speciali.

Questo differente utilizzo della decretazione delegata in ambito comunitario è in larga misura giustificato dall'enorme mole di atti da recepire, dalla loro complessità tecnica e dalla frequente necessità di correttivi e adeguamenti: questi fattori renderebbero complesso un compiuto esame parlamentare; inoltre, un aggravamento della legge comunitaria potrebbe produrre uno slittamento dei tempi di approvazione non compatibili con i termini di recepimento imposti dall'Unione.

Da ultimo, questo approccio permette agli uffici legislativi dei ministeri interessati di godere di tempi più lunghi per la predisposizione delle discipline attuative, potendosi limitare, in sede di comunitaria, alla sola predisposizione degli elenchi delle direttive da recepire.

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno partitamente i vari strumenti di recepimento:

- la legge comunitaria, evidenziando, in particolare, i dati relativi alle trasposizioni dirette e alle deleghe (con e senza criteri specifici);
- i decreti delegati, considerandone la tipologia, le procedure di approvazione seguite, le materie interessate, l'incidenza su competenze legislative e amministrative regionali e locali;
- le altre fonti: i decreti-legge di attuazione di obblighi comunitari e le altre leggi in materia comunitaria.

III. LA LEGGE COMUNITARIA

L'analisi può prendere le mosse dalla presentazione dei dati generali relativi al contenuto delle leggi comunitarie.

TAVOLA III. 1.
STRUTTURA E CONTENUTO DELLE LEGGI COMUNITARIE

L. comunitarie	2005 25 gen. 2006 n. 29	2006 6 feb. 2007 n. 13	2007 25 feb.2008 n. 34	2008 7 lug. 2009 n. 88	2009 4 giu. 2010 n. 96
(Articoli) Caratteri	(26) 57.157	(28) 61.178	32) 88.056	53) 217.976	55) 155.322
ALLEGATI A, B E C					
Direttive da trasporre	32 10A + 22B + 2C)	26 1A + 25B + 1C)	16 1A + 15B)	50 5A + 45B)	61 10A + 51B)
Criteri specifici	1	2	3	12	11
ALTRE DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE IN VIA PRIMARIA					
Attuazioni dirette (D.P.A.)	17	16	9	23	29
Altre deleghe	1	1	9	8	7
Criteri per regolamenti	-	1	-	-	1
Deleghe GAI	-	-	4	4	4
TRASPOSIZIONE PER VIA AMMINISTRATIVA					
Atti da trasporre	54	56	40	27	37

1) Il "corto circuito" direttiva – decreto

È di generale constatazione l'esile corredo di principi e criteri direttivi che spesso, nell'esperienza recente, accompagna la legislazione di delega e il conseguente progressivo aumento della discrezionalità del legislatore delegato.

In materia comunitaria, tuttavia, questo problema assume caratteri peculiari e più complessi. Si assiste:

- alla fissazione di criteri direttivi generali, valevoli per tutti gli atti da recepire, inerenti aspetti di *drafting* (ad es. per la novellazione o

per l'accorpamento di più atti di recepimento); di copertura finanziaria (ad es., a valere sul fondo di rotazione); di disciplina sanzionatoria (minimi e massimi edittali); organizzative; procedurali (coordinamento tra amministrazioni);

- all'assenza, salvo limitate eccezioni, di criteri e principi specifici, formalizzati in sede di legge comunitaria, per i singoli decreti di recepimento;

- all'individuazione di tali criteri *per relationem*, con riferimento al contenuto delle direttive da recepire. Questa tecnica è spinta fino al punto di ammettere un adeguamento *in fieri* del criterio così fissato, con rinvio "mobile" alle "eventuali modificazioni delle direttive comunitarie comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega" (art. 2, co. 1, lett. f), l. comunitaria per il 2009).

Occorre definire gli effettivi termini del problema. La questione non si pone in termini di controllo della discrezionalità del Governo: molte direttive comunitarie – nonostante i dichiarati intendimenti della Commissione europea sul punto – presentano discipline estremamente dettagliate, che lasciano agli Stati membri solo un limitato margine di manovra quanto alla definizione di aspetti organizzativi, procedurali e sanzionatori; ed anche le direttive che più si mantengono fedeli al carattere loro proprio, di normativa di principio, lasciano agli Stati membri margini di apprezzamento in sede attuativa molto più limitati di quelli normalmente concessi nelle comuni leggi delega nazionali.

Nella giurisprudenza costituzionale, la liceità di norme di delega che fissino principi e criteri *per relationem*, specie con riferimento a direttive comunitarie, è un dato assolutamente pacifico.

In un primo arresto relativo al recepimento della dir. n. 69/335/CEE, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali, si afferma: «*la determinazione dei principi e criteri di cui all'art. 76 Cost. ben può avvenire per relationem, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici. Né potrebbe opporsi che nella fattispecie al legislatore delegato è stato lasciato pur sempre un sensibile potere discrezionale, giacché, come questa Corte ha avuto modo di avvertire, l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare*» (C. cost., n. 156 del 1987).

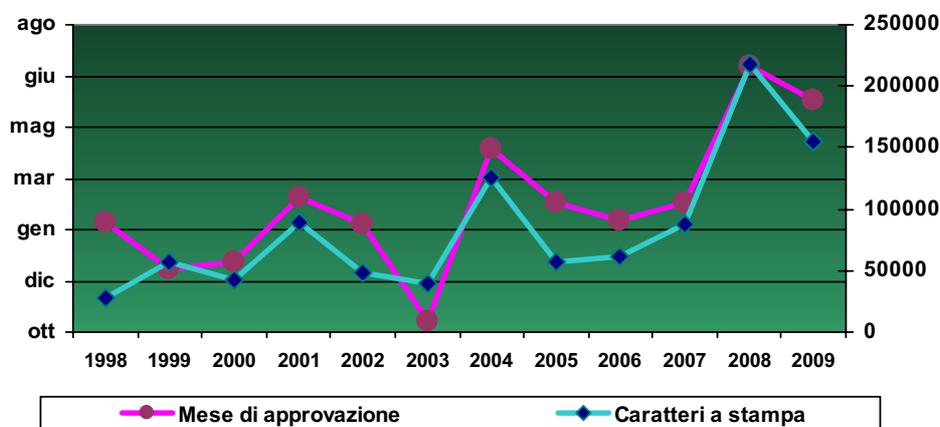
E ancora, in relazione ad una disposizione contenuta nella legge comunitaria per il 1993, si afferma che l'attuazione delle direttive «*costituisce, secondo l'espressa intenzione del legislatore, la finalità della delega, quindi il criterio di determinazione e di interpretazione dei principi e dei criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega stessa*». Il decreto legislativo «*deve rispecchiare, anche in forza della delega ed in conformità alle sue espresse finalità, i principi fissati dalla direttiva comunitaria che la legge intende appunto, mediante la delega, attuare*»; mentre, l'eventuale contrasto della norma delegata con la direttiva comunitaria «*integrerebbe anche un vizio di eccesso dalla delega*» (C. cost., n. 132 del 1996).

Il problema, dunque, è politico-istituzionale, e si lega piuttosto al residuo ruolo riconosciuto alle Camere, dacché la legge comunitaria si trasforma in una semplice *transmission belt* di potere legislativo, tramite autorizzazioni in bianco all'attuazione del diritto comunitario.

Occorre evidenziare, sotto questo profilo, che le ultime leggi comunitarie assumono contenuti progressivamente più complessi. Tutti gli indicatori riportati nella tavola III.1. sembrano convergenti: crescono il peso e il numero di articoli, il numero di direttive in allegato accompagnate da criteri specifici, le trasposizioni dirette, le altre deleghe.

Questa tendenza sembra confermata anche dai dati di lungo periodo, relativi al peso in caratteri a stampa delle leggi comunitarie.

GRAFICO III.1.
LEGGI COMUNITARIE 1998-2009. DIMENSIONI E TEMPI DI APPROVAZIONE



N.B.: L'asse X indica l'anno di pertinenza delle leggi comunitarie; sull'asse Y primario è riportato il mese di approvazione del provvedimento (i mesi da gennaio ad agosto si intendono riferiti all'anno successivo a quello di pertinenza); sull'asse Y secondario il peso in caratteri a stampa.

Il grafico III.1. evidenzia, tuttavia, un'ulteriore conseguenza dell'aumento dimensionale delle leggi comunitarie: al presumibile, maggiore coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni di recepimento – almeno sul piano tecnico-formale – fa fronte una minore tempestività del processo di recepimento.

Sussiste, infatti, una corrispondenza quasi perfetta tra il peso del provvedimento e il ritardo nella sua approvazione: in particolare, il superamento della soglia dei 50.000 caratteri a stampa comporta pressoché sistematicamente lo slittamento dell'approvazione della legge all'anno successivo rispetto quello di pertinenza; se la legge si mantiene intorno alle 100.000 battute, l'approvazione consegue invece nei mesi di febbraio o marzo; se la legge comunitaria assume dimensioni ancora maggiori, allora viene licenziata solo nel periodo immediatamente precedente alla pausa estiva dei lavori parlamentari.

2) Le disposizioni particolari di adempimento

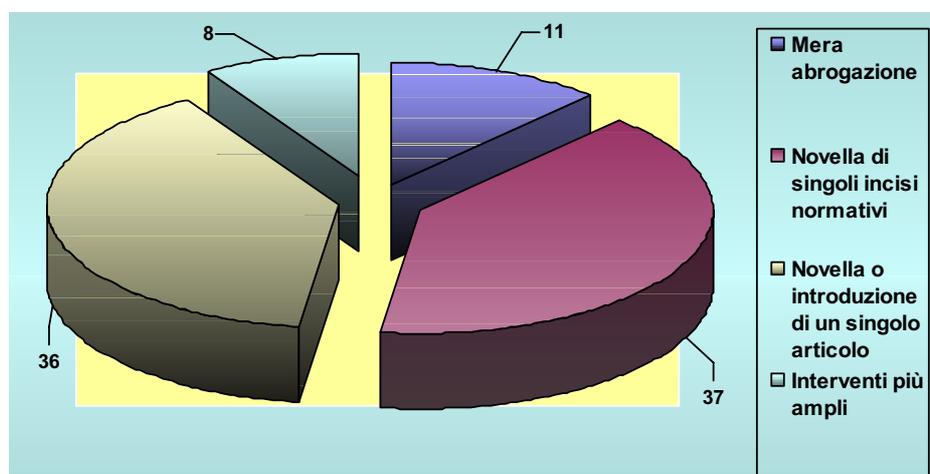
Come evidenzia la tabella III.1., le ultime cinque leggi comunitarie contengono all'incirca cento articoli che prevedono "disposizioni

particolari di adempimento” (D.P.A.),⁵⁵ ovvero disposizioni di attuazione diretta (e non di delega) di obblighi comunitari.

Il contenuto di queste disposizioni è il più vario: coltivazioni e prodotti agricoli, controlli alimentari, norme tecniche, protezione dei consumatori, salute umana e veterinaria, diritto d'autore, norme tributarie e fiscali, ecc. La casistica evidenzia una certa ricorrenza di interventi in ambiti di competenza del Mipaaf e del Ministero dell'economia; ma mancano costanti significative. In generale, non è possibile individuare materie per le quali possa predicarsi che le D.P.A. rappresentino la tecnica di recepimento d'elezione.

Più che la materia, appare invece rilevante la tipologia di questi interventi. Il grafico che segue suddivide le D.P.A. in base alla portata e alla dimensione dei correttivi.

GRAFICO III.2.
TIPOLOGIA DELLE DISPOSIZIONI PARTICOLARI DI ADEMPIMENTO CONTENUTE
NELLE LEGGI COMUNITARIE 2005-2009



Come è facile verificare, oltre la metà delle D.P.A. sono rappresentate da semplici interventi di abrogazione o da micro

⁵⁵ Solitamente è il capo II delle leggi comunitarie a contenere tali disposizioni (fa eccezione, di recente, la l. comunitaria per il 2006, laddove il pertinente capo è il IV), che si ritrovano tuttavia frammiste senz'ordine a disposizioni di delega (per le quali v. il paragrafo successivo). Effettivamente, il capo II è solitamente rubricato: “*Disposizioni particolari di adempimento nonché principi e criteri specifici di delega legislativa*”.

correttivi (novelle di uno o due commi o di singoli incisi). In larga misura, si tratta dunque di manutenzione normativa.

Tra le poche eccezioni di rilievo si segnalano, nella legge comunitaria per il 2008, la regolazione dei c.d. *Gruppi europei di cooperazione territoriale-GECT* (artt. 46-48) – per altro inserita a seguito di espressa richiesta della Conferenza Stato regioni, che aveva formulato un'apposita proposta emendativa in tal senso⁵⁶ – e una serie di adeguamenti comunitari di disposizioni tributarie (art. 24); nella legge comunitaria per il 2006, alcune disposizioni di sanzione per la violazione di regolamenti comunitari (art. 14); nella legge comunitaria per il 2009, alcune semplificazioni in materia di rifiuti (art. 21) e la disciplina del prelievo venatorio (art. 42).

I dati e la casistica sembrano dimostrare che il ricorso alle D.P.A. non dipenda dal rilievo politico-istituzionale dell'intervento: esso non rappresenta, in particolare, uno strumento per coinvolgere il Parlamento nelle decisioni e nelle scelte di maggiore importanza.

Piuttosto, tale tecnica di recepimento (o di adeguamento) sembra avere, nella maggior parte dei casi, mere finalità di semplificazione procedimentale. Il confezionamento di un articolo aggiuntivo alla legge comunitaria è, infatti, meno oneroso dell'emanazione di un successivo decreto legislativo *ad hoc* (od anche di un decreto-legge, in caso di procedure di infrazione aperte): la prima soluzione è dunque sempre preferibile ogni qual volta il correttivo sia di dimensioni limitate e non stravolga l'economia del testo, e se le Amministrazioni di pertinenza abbiano già dato una formulazione tecnico-normativa compiuta alla novella.

3) I principi e criteri specifici di delega legislativa

Le ultime cinque leggi comunitarie contengono complessivamente oltre cinquanta articoli che fissano "*principi e criteri specifici di delega legislativa*" (C.S.D.). Si tratta di disposizioni con varia finalità ed oggetto.

⁵⁶ Si veda il parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di legge comunitaria per il 2008 (repertorio atti n. 157/CSR del 17 luglio 2008).

Innanzitutto, si tratta di norme di delega che individuano criteri *ad hoc* per il recepimento di alcune delle direttive contenute negli allegati “A” e “B” delle leggi comunitarie, aggiuntivi rispetto ai criteri generali contenuti nel Capo I delle leggi stesse.

Queste disposizioni sono solo sporadiche nelle leggi comunitarie della XIV e XV legislatura, che pure contenevano non di rado numerose disposizioni particolari di adempimento. È invece nelle leggi comunitarie per il 2008 e per il 2009 che esse divengono più frequenti: in questi due provvedimenti il rapporto tra direttive accompagnate da C.S.D. e direttive sprovviste di C.S.D. è all'incirca di uno a quattro.

I C.S.D. relativi alle direttive in allegati, riempiendo di effettivo contenuto il sistema generale di delegazione comunitaria, costituiscono la tecnica più efficace tramite la quale le Camere possono assumere un ruolo di indirizzo nell'ambito della fase discendente, di attuazione del diritto comunitario, incidendo sul circuito “direttiva – decreto”.

Nella casistica, specie recente, i C.S.D. accompagnano alcune direttive di particolare rilievo politico e istituzionale, o che riconoscono ampi margini di discrezionalità in capo al legislatore delegato. A titolo d'esempio, si possono menzionare: gli articoli 41 e 44 della legge comunitaria per il 2008, che elencano entrambi 24 criteri direttivi per l'attuazione, rispettivamente, della c.d. “direttiva ricorsi”, (direttiva 2007/66/CE, *miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici*) e della direttiva c.d. Bolkestein (direttiva 123/2006/CE, *relativa ai servizi nel mercato interno*); o l'art. 17 della legge comunitaria per il 2009, che fissa 21 criteri per l'attuazione della direttiva 2009/73/CE, recante *norme comuni per il mercato interno del gas naturale*.

Questo approccio, tuttavia, non rappresenta affatto una prassi costante: non era delimitato da criteri *ad hoc*, tra l'altro, il recepimento dei codici comunitari dei medicinali; delle direttive sul ricongiungimento familiare, sullo *status* dei rifugiati e sul diritto alla circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari; e, ancora, di molti

provvedimenti in materia di ambiente e protezione della salute umana.

Un caso a sé è poi rappresentato dall'art. 9-*bis* della legge comunitaria per il 2005, introdotto dalla successiva legge comunitaria per il 2006, che ha fissato 28 criteri per il recepimento della direttiva 2004/39/CE, *relativa ai mercati degli strumenti finanziari* (c.d. "Direttiva MIFID") che inizialmente ne era sprovvisto: la disposizione fu introdotta a seguito di un emendamento del Governo, senza discussione in sede parlamentare, essenzialmente per superare alcuni contrasti sul riparto di poteri e competenze tra autorità indipendenti di controllo.

Si consideri, poi, che non sempre i C.S.D. hanno una portata ed un livello di specificità paragonabile a quella dei criteri di una normale legge delega "interna". Si danno effettivamente taluni casi in cui i C.S.D. si limitano a introdurre oneri procedurali nell'esercizio della delega (ad es., l'obbligo dell'acquisizione del parere da parte della Conferenza unificata), oppure essi possono riguardare solo aspetti particolari della delega o avere comunque portata molto limitata.

Oltre alle disposizioni che fissano criteri *ad hoc* per il recepimento di direttive in allegati, nelle l. comunitarie si contano poi numerose altre norme di delega, con vario oggetto. Può trattarsi:

a) di C.S.D. per l'attuazione di regolamenti comunitari. Ovviamente, in senso tecnico, tali atti non necessitano di recepimento, dacché dotati di efficacia diretta; concretamente, tuttavia, delle disposizioni di attuazione possono ugualmente essere necessarie per introdurre i necessari correttivi organizzativi o procedurali o per definire la disciplina di dettaglio o, ancora, per fissare sanzioni amministrative e penali;⁵⁷

⁵⁷ Si segnalano, tra gli altri, nella legge comunitaria 2007, l'art. 15 per l'attuazione del Reg. CE n. 1889/2005, *relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa*; l'art. 16, per l'attuazione del Reg. CE n. 2173/2005, *relativo alla istituzione di un sistema FLEGT per le importazioni di legname*; l'art. 26, per l'attuazione del Reg. CE n. 423/2007, *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran*; l'art. 27, per l'attuazione del Reg. CE n. 882/2004, *rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali*. Per quanto concerne, poi, l'adozione di decreti delegati contenenti disposizioni sanzionatorie per violazione di regolamenti comunitari, il Governo può giovare dell'autorizzazione generale contenute nel capo I delle leggi comunitarie (v. *infra* § IV.1); si danno dei casi, tuttavia, in cui la legge comunitaria

b) di C.S.D. per l'adozione di decreti "*al fine di correggere le disposizioni oggetto di procedura di infrazione e di modificare o abrogare le disposizioni comunque in contrasto con gli obblighi comunitari*", ovvero "*al fine di dare piena e completa esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia ...*". Solitamente, per far fronte a queste eventualità, il Governo interviene con decreti-legge ai sensi dell'art. 10 della legge 11 del 2005 (*Misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario*); non sono però eccezionali i casi in cui si segua la strada della legislazione ordinaria⁵⁸;

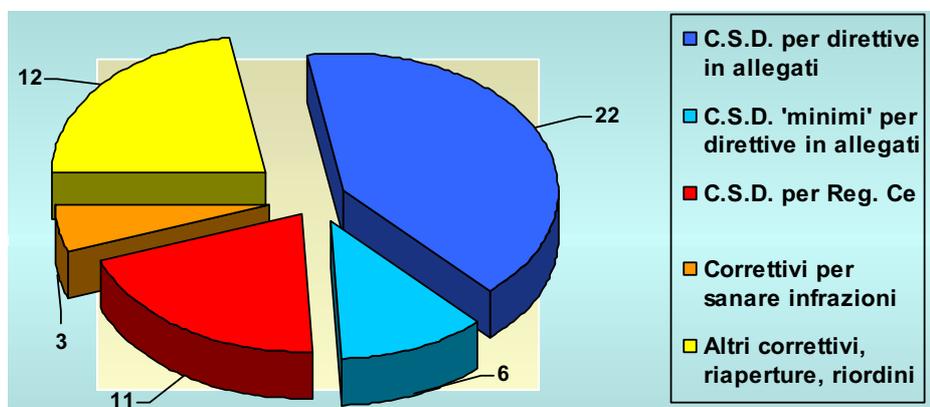
c) di C.S.D. relativi ad altri correttivi o riordini della legislazione di recepimento vigente o ancora di riaperture di deleghe comunitarie oramai eseguite; queste disposizioni sono talvolta adottate "*al fine di pervenire alla piena attuazione della direttiva ...*", talaltra anche a prescindere da uno specifico vincolo o impulso di matrice sopranazionale. Le finalità possono essere diverse, sia di ordine sostanziale (un Governo subentrante, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta in sede di recepimento dal diritto sopranazionale, intende regolare in modo differente una data materia rispetto a quanto fatto dal predecessore), sia d'ordine tecnico (ad es., assicurare il coordinamento formale della normativa nazionale). Non di rado, si procede mediante novella additiva o modificativa di disposizioni contenute in precedenti leggi comunitarie.

Un quadro riassuntivo delle varie tipologie finora elencate è offerto dal grafico che segue (in colori freddi, i criteri relativi a direttive in allegati; in colori caldi, i criteri relativi alle altre deleghe).

interviene per fissare delle previsioni più puntuali: così, nella legge comunitaria per il 2007, l'art. 18, relativo all'*indebita percezione delle misure di sostegno dello sviluppo rurale* (Reg. CE n. 1975/2006); o, nella comunitaria per il 2008, l'art. 17, relativo a *violazioni nell'etichettatura degli oli* (Reg. n. 1019/2002).

⁵⁸ Si vedano gli artt. 20 (*sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale*) e 21 (*riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche*) della l. comunitaria per il 2007; e l'art. 28 (*composizione e denominazione degli estratti alimentari*) della legge comunitaria per il 2008.

GRAFICO III.3.
TIPOLOGIA DEI CRITERI SPECIFICI DI DELEGA CONTENUTI NELLE LEGGI
COMUNITARIE 2005-2010



4) disposizioni per il recepimento di decisioni quadro in ambito GAI

Nelle ultime tre leggi comunitarie, un apposito capo (il terzo) contiene le “*Disposizioni occorrenti per dare attuazione a decisioni quadro, adottate nell’ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*”⁵⁹.

Si tratta, in totale, di dodici disposizioni di delega, a fronte delle quali, ad oggi, risulta emanato un solo decreto delegato, il decreto legislativo 161 del 2010, relativo al reciproco riconoscimento alle sentenze penali.

La procedura di recepimento non si differenzia se non marginalmente da quella fissata, in via generale, per le direttive dal capo primo delle I. comunitarie, salvo un rafforzamento dei pareri

⁵⁹ Si tratta delle seguenti decisioni quadro: nella legge comunitaria per il 2007, n. 2003/568/GAI, lotta alla corruzione nel settore privato; n. 2003/577/GAI, provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio; n. 2005/212/GAI, confisca di beni e proventi di reato; n. 2005/214/GAI, reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie; per la legge comunitaria per il 2008, n. 2006/783/GAI, reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca; n. 2006/960/GAI, scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri; n. 2008/909/GAI, reciproco riconoscimento alle sentenze penali; 2008/841/GAI, lotta contro la criminalità organizzata; nella legge comunitaria per il 2009, n. 2001/220/GAI, posizione della vittima nel procedimento penale; n. 2001/413/GAI, lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti; n. 2002/946/GAI, repressione del favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali; n. 2004/757/GAI, elementi costitutivi dei reati e sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti.

parlamentari, che devono essere sempre richiesti e assumono connotato semivincolante.

Da segnalare, piuttosto, un dato significativo relativo la struttura delle disposizioni deleganti: si contano solo tre casi di delega articolata esclusivamente *per relationem*; mentre, per tutte le altre decisioni quadro, viene elencato un nutrito corredo di principi e criteri direttivi.

Questa specificità trova una doppia giustificazione: da un lato, le decisioni europee in materia di giustizia e affari interni, anche in considerazione della loro peculiare base giuridica, sono solitamente meno dettagliate delle direttive comunitarie e concedono, quindi, maggiore discrezionalità agli Stati in sede di recepimento; in secondo luogo, esse incidono in tema di libertà fondamentali, di diritto e procedura penale, di politiche di contrasto all'immigrazione clandestina, di *intelligence*, materie tutte che giustificano una particolare attenzione istituzionale da parte delle Camere.

5) Il regolamento di delegificazione come strumento di attuazione del diritto comunitario

Lo strumento del regolamento autorizzato per il recepimento delle direttive in materia non coperta da riserva assoluta di legge, ex art. 17, comma 2, legge 400 del 1988, che pure aveva mostrato una certa vitalità fino alla metà degli anni Novanta, ha oramai rilevanza solo marginale. Nelle ultime nove leggi comunitarie, solo due contengono l'allegato C (per il 2005 e per il 2006), per un totale di appena tre direttive da recepire per via regolamentare; in aggiunta, si possono, poi, citare due casi di autorizzazione all'emanazione di regolamenti di delegificazione correttivi⁶⁰.

⁶⁰ In particolare: la legge comunitaria per il 2005 elenca in allegato C le direttive 2003/103/CE e 2005/23/CE, entrambe concernenti *requisiti minimi di formazione per la gente di mare*; la legge comunitaria per il 2006, elenca in allegato C la direttiva 2005/45/CE riguardante, a sua volta, *il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare*. Si segnalano, poi, l'art. 17 della legge comunitaria per il 2006 e l'art. 41 della legge comunitaria per il 2009, che contengono criteri direttivi per l'emanazione di regolamenti delegificanti ex art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988. Si tratta, nella specie, di regolamenti di semplificazione ex art. 20, legge 59 del 1997 (c.d. Bassanini): entrambe le disposizioni autorizzano il Governo a

Questo stato di cose risente ampiamente della generale tendenza all'abbandono delle tecniche di delegificazione e alla contrazione dei margini per ricorrere a regolamenti governativi. Sul punto, come noto, ha inciso la giurisprudenza costituzionale formatasi successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha riconosciuto ammissibili fonti normative secondarie statali solo in materie di competenza esclusiva. Mentre il recepimento per via legislativa e amministrativa di direttive incidenti in materia concorrente o residuale continua ad essere possibile tramite strumenti come le clausole di cedevolezza o la chiamata in sussidiarietà ex art. 118 Cost., lo stesso non può, dunque, più accadere per via regolamentare.

Su questi profili, la Corte ha espresso in più occasioni principi chiari: *«Lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma Cost. ... in un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita alla radice la possibilità vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore» (C. cost., n. 303 del 2003).*

E ancora, più di recente: *«Qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente sia consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola, anche per l'applicazione alle Regioni, a fonti subordinate (nella specie a regolamenti di delegificazione) neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità» (C. cost., n. 30 del 2005).*

L'art. 11 della legge 11 del 2005, c.d. Buttiglione-Stucchi, prende effettivamente atto di questi vincoli. Si precisa, infatti, che l'attuazione mediante regolamento possa essere prevista dalle leggi comunitarie solo *“nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione”*, dunque solo per materie rimesse alla

novellare lo stesso atto, il d.p.r. 23 aprile 2001, n. 290, in materia di *immissione in commercio e vendita di prodotti fitosanitari*.

competenza legislativa esclusiva statale; il recepimento per via regolamentare è poi sempre escluso ove l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative (data la riserva di legge ex art. 97 Cost.) o la previsione di nuove spese o minori entrate (data la riserva di legge ex art. 81 Cost.).

IV. I DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. TIPI, CARATTERI, PROCEDURE

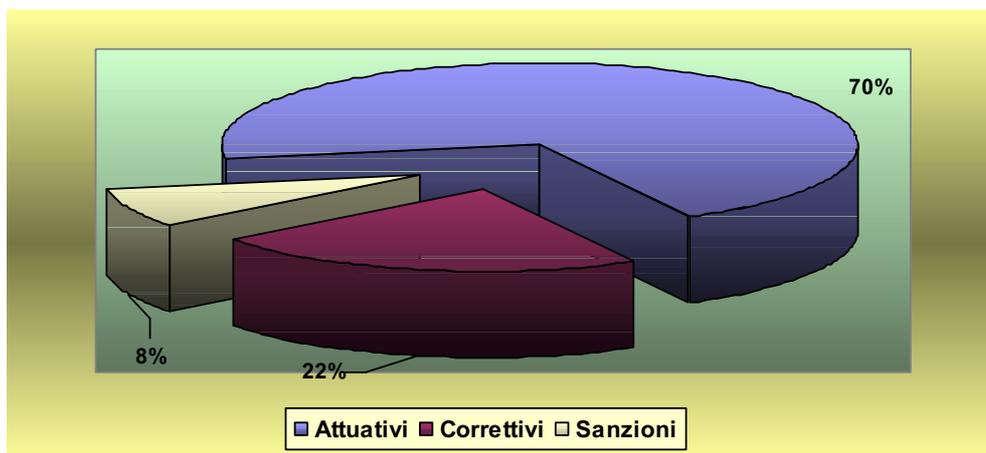
IV.1. Tipologie

La tabella che segue espone i dati quantitativi relativi all'incidenza delle varie tipologie di decreti di recepimento (attuativi, correttivi e di sanzione), in numeri assoluti; i dati aggregati sono riportati nel successivo grafico.

Tabella IV.1.
Tipologie di decreto delegato di recepimento. ANNI 2006-09

TIPOLOGIA DECRETI	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Attuativi	18 (66,7 %)	50 (81,9 %)	16 (61,5 %)	7 (43,7%)	91
Correttivi	7 (25,9 %)	7 (11,5%)	10 (3,8%)	5 (31,2 %)	29
Sanzioni	2 (7,4 %)	4 (6,6%)	0 (0 %)	4 (25,0 %)	10
Totale	27	61	26	16	130

Grafico IV.1.
Tipologie di decreto delegato di recepimento. Dati aggregati. Anni 2006-2009



a) Decreti di attuazione

Hanno ad oggetto nuove direttive, contenute negli allegati “A” o “B” della legge comunitaria; ovvero, più di rado, altri atti comunitari (anche regolamenti non interamente *self-executing*) sulla base di autorizzazioni contenute nel capo della legge comunitaria relativo a “*Disposizioni particolari di adempimento e criteri specifici di delega*” (ad es., l’art. 27, legge comunitaria 2007, in materia di controlli sanitari). Secondo i casi, essi possono sia introdurre nuovi testi nel tessuto normativo; sia modificare decreti già emanati, ogni qual volta il recepimento riguardi direttive, a loro volta, correttive o di rifusione. Il titolo del decreto riporta la dicitura “*Attuazione della direttiva ... [ev. che modifica/che attua/che applica la/le direttiva/e ...] [ev. nonché della direttiva ...], relativa/in materia/recante/concernente/su ...*”.

I decreti hanno dimensioni medie di poco inferiori ai 40.000 caratteri e sono mediamente suddivisi in 19 articoli.

b) Decreti correttivi e integrativi

Non recepiscono nuovi atti comunitari; sono emanati, ordinariamente, in base all’autorizzazione generale contenuta nel primo articolo delle l. comunitarie, entro ventiquattro mesi – diciotto, fino alla legge com. 2007 – dall’entrata in vigore dei decreti attuativi di direttive elencate negli allegati “A” e “B”.

In altri, più rari casi, il decreto correttivo attua una delega *ad hoc*, anche relativa a direttive non in allegato o con riapertura del termine di deleghe già esercitate, o ancora per finalità di complessiva revisione, riordino o coordinamento di una determinata materia. I titoli dei decreti riportano solitamente la dicitura “*Disposizioni correttive al/Disposizioni correttive e integrative del/Revisione del/Modifiche al/ Modifiche e integrazioni al decreto legislativo ... recante attuazione della direttiva*”;

I decreti hanno dimensioni medie di circa 13.000 caratteri e sono mediamente suddivisi in 7 articoli.

I dati evidenziano un discreto ricorso dei governi alle deleghe correttive: al netto dei decreti sanzione, quasi un decreto attuativo su

tre è mediamente interessato da correttivi. Il fenomeno si lega alla generale tendenza della legislazione a seguire un approccio per *trial and error*. A differenza di quanto accade per la decretazione d'urgenza, laddove il sovrapporsi di plurimi interventi normativi in breve tempo è spesso caotico e genera instabilità e inquinamento del tessuto normativo, per la decretazione delegata esso è frutto di una scelta razionale e dettata preventivamente. I decreti correttivi consentono, specie per discipline tecnicamente molto complesse come quelle di derivazione comunitaria, la sperimentazione e l'attuazione graduale delle riforme.

Un fenomeno peculiare dei provvedimenti di recepimento è poi quello dei correttivi adottati per la composizione di procedure di infrazione comunitarie. È il caso, veramente significativo, del terzo correttivo appalti, adottato a seguito della lettera di messa in mora della Commissione europea n. 2007/2309 e della sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 2008.

Su tale approccio, consta il favorevole parere del Consiglio di Stato: «*Nel caso di specie, non si pone – se non per aspetti marginali – il problema, già affrontato dalla Sezione a proposito di precedenti decreti correttivi, circa l'inadeguatezza di tale strumento nell'ipotesi in cui si intendano apportare variazioni sistematiche al decreto originario, in quanto lo schema contiene pressoché esclusivamente disposizioni di adeguamento alle osservazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento di infrazione, apertosi nei confronti dello Stato italiano relativamente al recepimento delle direttive europee in materia, nonché norme tecniche di coordinamento*» (Cons. St., sez. atti normativi, ad. 14 luglio 2008).

c) Decreti contenenti discipline sanzionatorie

Per rispetto dell'autonomia regolatoria degli Stati membri, le norme comunitarie, anche di diretta applicazione, rinviano sempre al diritto domestico per la fissazione delle sanzioni – penali o amministrative – conseguenti alla violazione delle norme di condotta da esse introdotte.

Per garantire l'attuazione di tali obblighi e “*al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento*”

nazionale”, ogni legge comunitaria prevede un’autorizzazione generale al Governo per l’emanazione di tutti i necessari decreti⁶¹, limitandosi a stabilire: 1) i minimi e i massimi edittali; 2) che il ricorso alla sanzione penale sia limitato alle “*infrazioni che ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti*”; 3) l’ammissibilità di sanzioni alternative; 4) la graduazione delle sanzioni in base alla potenzialità lesiva dell’infrazione, alle qualità personali del colpevole, al vantaggio patrimoniale che l’infrazione può recare, nonché per comparazione con altre norme, già presenti nell’ordinamento, che puniscano violazioni di interessi omogenei e di pari offensività.

Per bilanciare l’ampiezza della delega e rafforzare il ruolo del Parlamento, almeno laddove le sanzioni da introdurre abbiano natura penale, l’art. 1 delle leggi comunitarie prevede uno specifico aggravamento procedurale: il Governo deve sempre chiedere ed ottenere parere favorevole sullo schema di decreto da parte delle competenti commissioni parlamentari; laddove non intenda conformarsi, “*ritrasmette con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi*” alle Camere.

Eccezionalmente, inoltre, nella legge comunitaria possono anche essere fissati criteri di delega *ad hoc* sulla quantificazione e sulla tipologia delle sanzioni, relativi a specifici regolamenti (v., ad es., l’art. 26 della legge comunitaria per il 2007, relativo a *misure restrittive nei confronti dell’Iran*, e il conseguente d.lgs. n. 64/2009).

Il ricorso ad un’autorizzazione generale per l’adozione di norme sanzionatorie ha sollevato, in varie occasioni, dubbi di costituzionalità, per l’eccessiva vaghezza

⁶¹ Le leggi comunitarie distinguono in verità due casi. Anzitutto, la disciplina sanzionatoria può riguardare “*l’osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi*” di recepimento delle direttive in allegato: in tale caso, previsto dall’art. 2, co. 1, lett. c), delle leggi comunitarie, non si provvede con “*decreti sanzione*” *ad hoc*, ma, più semplicemente, con disposizioni penali contenute negli stessi decreti di attuazione. Viceversa, ove un decreto di attuazione non vi sia, perché la norma comunitaria è un regolamento o comunque è *self executing*, oppure ove la norma comunitaria sia stata trasposta in via regolamentare o amministrativa (quindi con atti che, ai sensi dell’art. 25 Cost., non possono contenere norme penali), occorrerà adottare un separato “*decreto sanzione*” (di rango ovviamente legislativo): è il caso previsto dall’art. 3, co. 1, delle leggi comunitarie.

del criterio di delega e la correlata discrezionalità rimessa all'Esecutivo, specie ove incidente in materia penale.

La Corte costituzionale, pur nell'ottica di un dialogo costruttivo col legislatore, ha sempre ritenuto legittimo l'approccio descritto nel testo: *«il criterio di delega preso in considerazione dal remittente, espresso con formule più volte adottate dal legislatore nel delegare il Governo a dettare norme di attuazione delle direttive comunitarie, non può dirsi tale da non rispondere ai requisiti minimi dell'art. 76 della Costituzione, ancorché, per la grande varietà degli oggetti della delega, concernente l'attuazione di direttive afferenti alle più diverse materie, tali formule rischino di risultare di non facile interpretazione: donde l'invito, rivolto da questa Corte al legislatore in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore, affinché impieghi formule più precise ... in ogni caso, la legge di delega considerata delimitava sufficientemente l'ambito delle scelte del Governo nell'impiego dello strumento penale, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di interessi particolarmente rilevanti» (C. cost., ord. n. 134 del 2003).*

Del pari, in precedente occasione: *«La delega legislativa, prevedendo il ricorso alla sanzione secondo un criterio di necessità, non prefigura una scelta rimessa all'arbitrio del legislatore delegato o dipendente da una valutazione di mera opportunità; essa esige un ragionevole nesso tra il dovere di tenere il comportamento normativamente richiesto e l'esigenza di sanzionarne con una pena appropriata l'inosservanza, quando siano carenti altri strumenti idonei ad assicurare efficacemente il rispetto della norma ... La valutazione di necessità della sanzione può essere desunta anche da altri elementi della delega legislativa, che possono risultare dalle stesse direttive comunitarie da attuare» (C. cost., n. 49 del 1999).*

Il titolo dei decreti riporta la dicitura *“Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento ... relativo/che stabilisce/che istituisce ...”*.

L'iniziativa è sempre in capo al Ministro della giustizia, di concerto (o in proposta congiunta) con i Ministeri volta per volta interessati dalla disciplina sostanziale di riferimento; i decreti hanno dimensioni oscillanti tra i 4.000 e i 20.000 caratteri e un numero medio di articoli di poco inferiore a 9.

Si segnala, da ultimo, come il ricorso al decreto per fissare discipline sanzionatorie di regolamenti comunitari non costituisca una prassi assoluta. Si segnalano effettivamente alcuni casi nei quali si è proceduto con trasposizione diretta in legge comunitaria, come, ad es., l'art. 14 della legge comunitaria 2008, in materia di *organizzazione del mercato vitivinicolo*.

IV.2 Le procedure

Le statistiche relative alla procedura di approvazione dei decreti di recepimento evidenziano quanto essi, almeno da un punto di vista tecnico-formale, risultino il frutto di un'ampia e significativa attività di concertazione istituzionale.

La tabella che segue chiarifica efficacemente la dimensione del fenomeno in oggetto.

TABELLA IV.3.
ISTITUZIONI COINVOLTE DURANTE L'ITER DI APPROVAZIONE DEI DECRETI DI RECEPIMENTO

Anni	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Pareri Camere (non resi)	22 (S-7; C-2)	53 (S-8)	24 (S-10)	13	111
<i>Dato medio</i>	81,5%	86,9%	92,3%	81,2%	85,4%
Pareri Conferenze (non resi)	20 (-1)	29 (-1)	12	5 (-2)	67 (-4)
<i>Dato medio</i>	74,1%	47,5%	46,1%	31,25%	51,1%
Ministri coinvolti	179	378	176	95	827
<i>Dato medio</i>	6,6	6,2	6,8	5,9	6,3
TOTALE DECRETI	27	61	26	16	130

N.B. il dato relativo ai 'Ministeri coinvolti' somma i dati sui dicasteri proponenti e sui dicasteri concertati.

Come si nota, il coinvolgimento di differenti istanze ed organi, che ha sempre il suo fulcro nell'Esecutivo, opera su tre distinti livelli:

a) *all'interno del governo.* Le statistiche registrano una forte distribuzione delle funzioni di proposta e di partecipazione alla redazione dei testi tra gli uffici legislativi di numerosi ministeri. In base all'art. 1, comma 2, delle leggi comunitarie, l'iniziativa per l'adozione dei provvedimenti di recepimento è in capo al ministro "con competenza istituzionale prevalente per la materia", mentre è d'obbligo il concerto con tutti gli altri ministri "interessati in relazione all'oggetto della direttiva".

Si consideri, poi, che la stessa norma impone la partecipazione necessaria, in sede di proposta, del Ministro per le politiche

comunitarie e, in sede di concerto, dei tre ministri degli esteri, della giustizia e dell'economia, che intervengono per i profili di rispettivo interesse.

A fronte di un coinvolgimento medio di circa sei ministeri per provvedimento, in decreti di particolare rilievo, come il d.lgs. n. 163 del 2006 (il c.d. Codice appalti) e i suoi correttivi, o il d.lgs. 163/07, sul sistema ferroviario transeuropeo, o, ancora, in altri decreti dal contenuto complesso, che investono la protezione dell'ambiente o dei lavoratori, si segnala la partecipazione, a vario titolo, anche di otto o nove dicasteri.

b) orizzontalmente, nei rapporti tra Governo e Parlamento. Il parere delle competenti commissioni parlamentari è sempre richiesto per i decreti di recepimento delle direttive contenute in allegato "B" alla legge comunitaria; nonché "*qualora sia previsto il ricorso a sanzioni penali*", anche per quelli relativi a direttive comprese in allegato "A". Il parere non è vincolante, salvo in si verta in materia di sanzioni penali o sussistano rilievi di copertura finanziaria, nei quali casi si segue un'apposita procedura aggravata⁶².

Le Camere sono sempre consultate per ultime, "*dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge*", e, specialmente, dopo che i provvedimenti siano stati presentati alle Conferenze permanente o unificata e al Consiglio di Stato.

Concretamente – come evidenzia bene il grafico che segue – è approvato senza previa richiesta di parere parlamentare poco più di un decreto su sette.

A tale proposito, si segnala peraltro che la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati è intervenuta, con due

⁶² Per quanto riguarda i pareri relativi a sanzioni penali, si rinvia a quanto già detto al § IV.1.c). Per i pareri relativi a profili finanziari, si v., da ultimo, l'art. 1, co. 4, legge 96 del 2010 (legge comunitaria 2009): "*Gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive che comportino conseguenze finanziarie sono corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Su di essi è richiesto anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro venti giorni*".

pareri resi, rispettivamente, il 6 ottobre 2009 e il 14 luglio 2010, sulle questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee, sia al fine di ampliare in via interpretativa il novero degli atti comunitari assegnati alle Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, che allo scopo di disciplinare le procedure per la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Con riguardo al primo profilo, nel parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, in via interpretativa, si è ritenuto di ricomprendere nell'ambito procedurale stabilito dall'articolo 127, comma 1 (che disciplina l'esame degli "atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione delle Comunità europee o i progetti di tali atti"), anche l'esame degli atti e dei progetti di atti dell'Unione europea nonché degli atti preordinati alla formazione degli stessi, trasmessi alle Camere dal Governo o pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o trasmessi alle Camere dalle Istituzioni comunitarie; ciò al fine di rafforzare i rapporti tra la Camera e le Istituzioni europee, anche a seguito del dispiegarsi degli effetti della legge n. 11 del 2005, Buttiglione–Stucchi, e in vista della entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

A tale scopo, si è stabilito che le Commissioni dispongono di trenta giorni per concludere l'esame dell'atto alle stesse assegnato, tenendo comunque conto di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 11/2005 Buttiglione–Stucchi, che, in caso di apposizione della riserva di esame parlamentare da parte del Governo, fissa in venti giorni il termine entro il quale gli organi parlamentari competenti possono utilmente pronunciarsi e, decorso tale termine, consente al Governo di procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

Con riferimento al secondo profilo, in sede di la Giunta per il Regolamento il 6 ottobre 2009, si è deliberato di attribuire, in via sperimentale, alla XIV Commissione Politiche della Unione europea, la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di

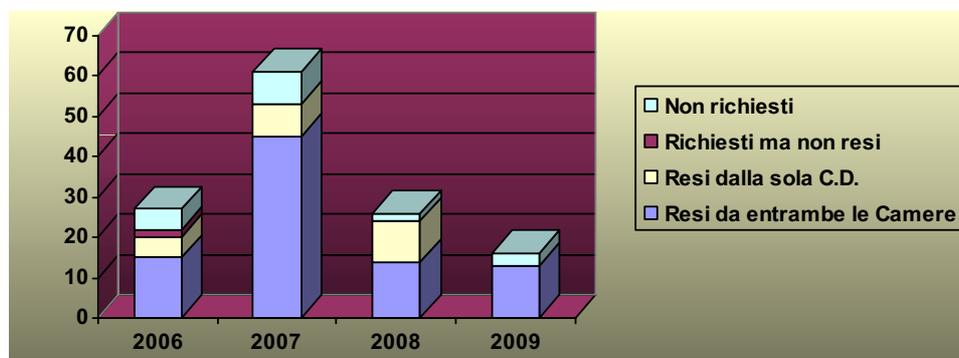
atti legislativi di cui all'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La decisione assunta, dopo essere stata inviata alla Commissione di settore, è trasmessa dal Presidente della Camera alle Istituzioni europee e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente del Consiglio assieme al documento approvato dalla Commissione di settore.

Il parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010 ha invece disciplinato la fase – eventuale - dell'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà.

In particolare, il suddetto documento può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta dei soggetti legittimati (il Governo, ovvero il quorum di deputati individuato nel parere); l'esame in Assemblea deve comunque svolgersi in termini tali da consentire che il procedimento si concluda comunque nel termine di 8 settimane dalla trasmissione del progetto (come richiesto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà). La discussione sul documento avviene ai sensi dell'articolo 45 del Regolamento, trattandosi di una discussione limitata, a conclusione della quale si procede direttamente al voto del documento della Commissione, senza dichiarazioni di voto.

Si segnala che, come stabilito in sede di Giunta per il Regolamento, quando la rimessione all'Assemblea ha ad oggetto una decisione favorevole della XIV Commissione, entro un'ora prima dell'inizio della discussione un quorum di deputati può presentare un apposito ordine del giorno motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

GRAFICO IV.2.
PARERI RESI DALLE CAMERE NELLA PROCEDURA DI APPROVAZIONE DEI DECRETI DI RECEPIMENTO



Non sussiste un chiaro e predeterminato criterio per l'inclusione in allegato "A", piuttosto che "B" di una determinata direttiva. Ragioni di coerenza sistematica dovrebbero però indurre ad orientare la scelta in base alla discrezionalità concessa dal diritto sopranazionale agli Stati in sede di recepimento: tanto più essa fosse maggiore (anche tenendo conto di quanto si è già evidenziato a proposito delle tecniche per la redazione dei criteri di delega) tanto più troverebbe giustificazione il controllo, almeno *ex post* e sia pure non vincolante, delle Camere. Ad ogni buon conto, scorrendo la casistica, i decreti approvati senza parere hanno non di rado per oggetto norme e discipline tecniche, in materia di salute, ambiente, agricoltura.

I pareri devono essere resi nel termine di quaranta giorni, decorso il quale il Governo può procedere anche in mancanza. Concretamente, i casi in cui il parere, pure richiesto, non sia stato reso, non sono molto frequenti, riguardano quasi esclusivamente il Senato (e solo in due occasioni anche la Camera) e si sono verificati solitamente a cavallo dei periodi elettorali, a Camere sciolte: significativo il caso dei sei decreti emanati il 30 maggio 2008 (nn. 108, 109, 115, 116, 117, 118), tra i primi atti della XVI legislatura, tutti carenti del parere del Senato.

c) verticalmente, nei rapporti tra Governo e regioni. Il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella formazione (fase

ascendente) e nel recepimento (fase discendente) degli atti comunitari è ampiamente regolato, sia dalla legge 11 del 2005, *Buttiglione-Stucchi*, sia dalla legge 131 del 2003, *La Loggia*, sia dalle singole leggi comunitarie annuali.

Per quanto qui di interesse, la consultazione delle Conferenze permanente e unificata sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento – che statisticamente investe oltre la metà dei provvedimenti – trova sua puntuale base giuridica già nel d.lgs. n. 281 del 1997, (il decreto di *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni* delle conferenze), ogni qual volta il decreto verta in materia di competenza regionale o investa questioni di particolare interesse regionale.

Per una disamina più attenta del ruolo svolto dalle regioni nella procedura, si rinvia senz'altro al successivo § IV.4.

IV. 3. Le materie oggetto di intervento

I dati sui Ministri coinvolti nelle procedure di decretazione delegata di attuazione di obblighi comunitari consentono un'accurata ricostruzione delle materie e degli ambiti interessati dalla disciplina di recepimento; ciò sia con riferimento all'oggetto e alla finalità principale degli interventi – sfruttando a tal fine i dati sui dicasteri proponenti –, sia con riferimento alla loro incidenza, di tipo trasversale o a titolo secondario, in ulteriori ambiti materiali – sfruttando i dati sui concerti –.

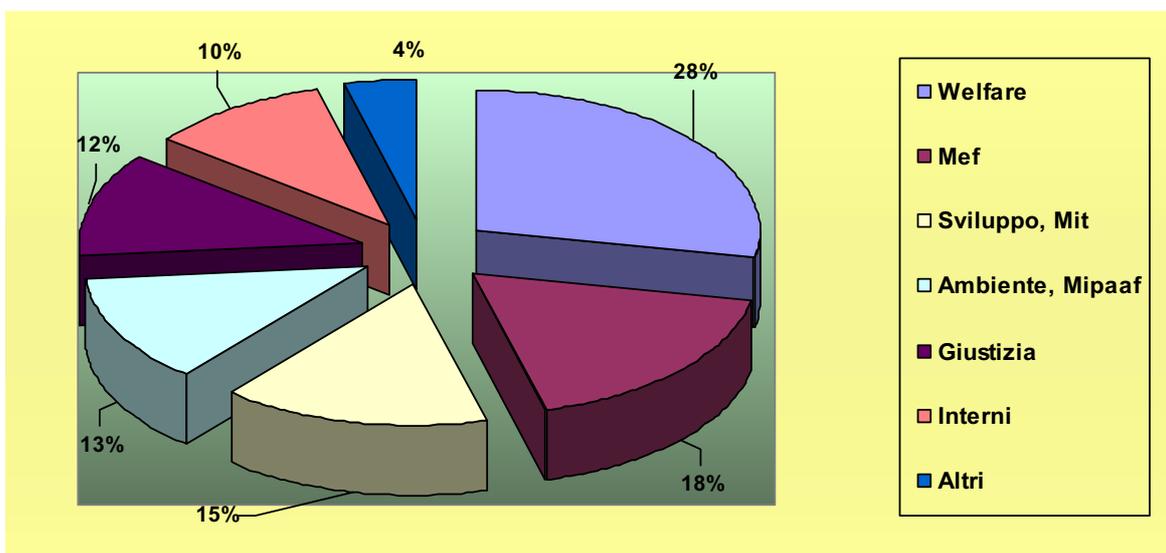
TABELLA IV.4.
DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. MINISTRI PROPONENTI

PROPOSTE	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Lavoro/Salute	9	19	4	1	33
Economia	1	12	4	4	21
Sviluppo	3	9	4	2	18
Ambiente	4	6	5	1	16
Giustizia	3	6	0	5	14
Interni	0	7	5	0	12
Mit	4	8	4	4	20
Mipaaf	1	1	0	1	3
Miur	0	1	0	0	1
Funzione pubblica	1	0	1	0	2
Beni culturali	2	0	0	0	2
Pari opportunità	0	1	0	0	1
TOTALE PROPOSTE	28	70	27	18	143
TOTALE DECRETI*	27	61	26	16	130

N.B.: La somma degli atti di proposta è superiore al numero dei d.lgs., in considerazione dei casi di iniziative affidate congiuntamente a due o più ministeri. I dati relativi ai Ministeri del lavoro e della salute, nonché delle infrastrutture e dei trasporti, sono sempre presentati accorpati, senza tenere conto dei periodi in cui hanno costituito dicasteri separati.

Appare utile, altresì, offrire una rappresentazione grafica aggregata, per macrosettori di intervento, accorpendo i dati relativi ai vari ministeri, secondo le funzioni svolte. I dati sono relativi all'intero quadriennio oggetto di rilevazione.

Grafico IV.3.
Macrosettori di intervento dei decreti di recepimento. Anni 2006-09



N.B.: Dati relativi al numero delle proposte.

a) Welfare

È l'ambito che più incide sulla legislazione nazionale di recepimento, chiaro indice della grande attenzione rivolta dall'Unione ai temi del lavoro, della salute e dell'istruzione. Si tratta di provvedimenti di natura ordinamentale, non di spesa: i programmi e le azioni di sostegno e finanziamento, infatti, pur ampiamente presenti, sfruttano canali attuativi differenti dai decreti di recepimento.

La materia del lavoro è considerata dall'Unione sia in ottica economica, come libertà di stabilimento (sul punto vedi anche *infra*, quanto agli affari interni), sia, per quanto ora interessa, come questione di politica sociale.

La base giuridica è stata finora l'art. 137 TCE (oggi l'art. 153 del nuovo *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* - TFUE); rilevano sul punto sia numerose disposizioni sulla protezione e sulla sicurezza degli ambienti di lavoro e sulle condizioni di lavoro (d.lgs. n. 257/2007, *esposizione dei lavoratori a campi elettromagnetici*; n.

195/2006, *esposizione dei lavoratori al rumore*; n. 257/2006, *esposizione dei lavoratori all'amianto*; n. 234/2007, *orario di lavoro degli autotrasportatori*); sia sui diritti sindacali e di partecipazione (d.lgs. n. 48/2007, *coinvolgimento dei lavoratori nelle società cooperative*; e, di significativo rilievo, d.lgs. n. 25/2007, *quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori*).

La salute, ai sensi dell'art. 152 TCE (oggi, art. 168 TFUE), non costituisce materia di formale competenza comunitaria: spetta in generale all'Unione solo un'azione di completamento delle politiche nazionali, senza poter ricorrere a tecniche armonizzazione. La produzione normativa, tuttavia, è tutt'altro che scarna, e ciò per due motivi principali.

Anzitutto, il raggiungimento di elevati livelli di protezione della salute umana è un obiettivo che, ai sensi dell'art. 152, par. 1, Il cpv., deve essere trasversalmente garantito nell'attuazione di tutte le altre politiche comunitarie ed anche nella realizzazione del mercato interno. Sono frequenti, dunque, direttive di armonizzazione ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE), che incidono ampiamente in materia sanitaria: di grandissima importanza, su questo fronte, il *Codice comunitario dei medicinali per uso umano* (d.lgs. n. 219/2006 – di circa 240 mila caratteri – e il correttivo n. 274/2007; ma v. anche i decreti legislativi n. 200/2007, *sperimentazione farmaci a uso umano*; n. 145/2008, *etichettatura sostanze pericolose*; n. 193/2007, *controlli sulla sicurezza alimentare*; n. 50/2007, *buone pratiche di laboratorio*).

In secondo luogo, l'art. 152, para 4, TCE (oggi art. 168, par. 4, TFUE) prevede competenze *ad hoc* – esercitate con numerosi provvedimenti –, sia (lett. a) con relazione alla sicurezza dei tessuti umani e degli emoderivati (d.lgs. n. 261/2007; nn. 207 e 208/2007; n. 191/2007; n. 65/2007); sia (lett. b) in materia veterinaria e fitosanitaria, ogni qual volta sussistano riflessi sulla salute umana (d.lgs. n. 193/2006, *Codice comunitario dei medicinali veterinari* e il correttivo n. 143/2007; nn. 158/2006, 232/2007 e 148/2009, *divieto di utilizzazione degli ormoni nelle produzioni animali*; n. 148/2008, *polizia sanitaria per le specie d'acquacoltura*; n. 47/2007, *controlli di*

polizia sanitaria per il transito di ungulati vivi; n. 274/2006, afta epizootica).

In materia di istruzione, da ultimo, il riferimento corre al d.lgs. 206 del 2007, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, di recepimento della c.d. “direttiva diplomi” (direttiva 36/2005/CE). Il provvedimento crea un quadro legale unitario che fissa i presupposti e le procedure per garantire la libera circolazione di lavoratori e professionisti all’interno della comunità.

b) Economia

Si tratta di 22 provvedimenti, spesso di particolare ampiezza e rilievo. Gli interventi, naturalmente, non sono in funzione di manovra, ma di natura ordinamentale; i settori interessati sono la disciplina valutaria (d.lgs. n. 195/2008); la normativa contabile e il diritto commerciale e societario (d.lgs n. 108/2008, *fusioni transfrontaliere*; nn. 32/2007 e 173/2008, *conti annuali e consolidati*; n. 142/2008, *costituzione di società e modificazioni del capitale sociale*); il contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (d.lgs. nn. 109 e 231/2007 e nn. 54 e 151/2009); le imprese pubbliche (d.lgs. n. 226/2007), e, ripetutamente, la regolazione dei mercati finanziari (d.lgs. nn. 51 e 229/2007 e n. 146/2009, *offerte pubbliche di acquisto*; n. 101/2009, *intermediazione finanziaria*; n. 195/2007, *trasparenza delle informazioni sugli emittenti*; n. 28/2007, *supervisione degli enti pensionistici aziendali*; e soprattutto, il d.lgs. n. 164/2007, di recepimento della c.d. “Direttiva Mifid”).

Le relative direttive sono spesso di attuazione della libertà di stabilimento, ex art. 44 TCE (oggi art. 50 TFUE), oppure sono direttive di armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni per la realizzazione del mercato interno, ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE).

In altri casi, poi, i decreti intervengono in materia fiscale e tributaria, sulla base di direttive di armonizzazione del sistema impositivo emanate ai sensi dell’art. 93 TCE (oggi art. 113 TFUE), come nei casi dei d.lgs. n. 49/2007, *regime fiscale delle società*

controllanti e controllate; n. 199/2007, regime fiscale relativo alle fusioni, scissioni, conferimenti e scambi di azioni; e n. 26/2007, tassazione elettricità.

c) Attività produttive

Il settore raccoglie un cospicuo gruppo di provvedimenti, sia di taglio trasversale, finalizzati a livellare il campo del gioco concorrenziale tra gli operatori economici, e che recepiscono direttive che sfruttano tecniche di armonizzazione ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE); sia collegati a specifiche politiche di intervento comunitario, come l'energia o i trasporti ex art. 71 TCE (oggi art. 91 TFUE).

Tra i primi si segnalano, innanzitutto, i fondamentali decreti n. 163/2006, *Codice dei contratti pubblici*, nonché n. 6/2007, primo correttivo, n. 113/2007, secondo correttivo e n. 152/2008, terzo correttivo appalti, che hanno dato attuazione alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, rivedendo ampiamente le procedure di evidenza pubblica, con finalità di semplificazione, modernizzazione e apertura del mercato. Ancora, con la finalità generale di garanzia della concorrenza e di costituire i presupposti per la libera circolazione delle merci, si vedano i decreti legislativi nn. 22/2007 e 28/2008, *strumenti di misura*; n. 195/2007, *compatibilità elettromagnetica*; n. 146/2007, *pratiche commerciali sleali*; n. 145/2007, *pubblicità ingannevole*.

Quanto al secondo gruppo di provvedimenti, nell'ambito della politica comunitaria delle infrastrutture, delle reti transeuropee e dei trasporti, si segnalano: per il settore aereo, i decreti legislativi n. 213/2006, *segnalazione di alcuni eventi nel settore dell'aviazione civile*; nn. 192/2007 e 118/2009, *sicurezza degli aeromobili di paesi terzi*; n. 66/2009, *utilizzo degli aerei civili subsonici a reazione*; n. 114/2007, *comunicazione dei dati delle persone trasportate da vettori aerei*; per i trasporti stradali, i decreti legislativi n. 264/2006, *sicurezza per le gallerie*; n. 150/2006, *cinture di sicurezza*; e n. 114/2008, *disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su*

strada; per i trasporti ferroviari, i decreti legislativi n. 163/2007, *interoperabilità del sistema ferroviario europeo*; 162/2007, *sicurezza e sviluppo delle ferrovie comunitarie*; per i trasporti navali, i decreti legislativi n. 22/2009, *requisiti tecnici per le navi di navigazione interna*; n. 187/2008, *monitoraggio del traffico navale*; e n. 144/2008, *sicurezza nei porti*.

In materia di energia, il d.lgs. n. 23/2009, *sorveglianza e controllo dei rifiuti radioattivi* (con base giuridica nel trattato Euratom); e i decreti legislativi n. 115/2008, *efficienza usi finali dell'energia*; n. 52/2007, *controllo delle sorgenti radioattive*; n. 20/2007, *cogenerazione*; n. 311/2006, *rendimento energetico nell'edilizia*; n. 201/2007, *progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia*.

Come si nota, questi due insiemi di provvedimenti perseguono sempre, in via diretta o mediata, primarie finalità di sicurezza e di tutela ambientale (diverse direttive recepite trovano base giuridica negli artt. 174 e 175 TCE – oggi artt. 191 e 192 TFUE), al fine, particolarmente, di evitare forme di concorrenza a ribasso tra gli ordinamenti.

Si danno, da ultimo, una serie di interventi legati a specifiche attività produttive: decreti legislativi n. 56/2008, *attività di riassicurazione*; n. 198/2007, *RC auto*; nn. 178/2007 e 114/2006, *indicazione degli ingredienti nei prodotti alimentari*.

d) Ambiente e agricoltura

In materia ambientale, rilevano principalmente le discipline rivolte al contrasto dell'inquinamento (emissioni nell'aria e nell'ambiente, rilascio di sostanze chimiche, protezione delle acque) e alla gestione del ciclo rifiuti, con base giuridica comunitaria negli artt. 174 e 175 TCE (oggi artt. 191 e 192 TFUE). In tema, oltre al fondamentale d.lgs. n. 216/2006 e al correttivo n. 51/2008, sulle emissioni dei gas serra in attuazione del protocollo di Kyoto, si segnalano i decreti n. 188/2007, *pile, accumulatori e relativi rifiuti*; n. 30/2009, *protezione delle acque sotterranee*; nn. 152/2007 e 120/2008, *metalli pesanti*;

nn. 161/2006 e 22/2008, *emissioni di composti volatili conseguenti all'uso di solventi*; n. 205/2007, *zolfo nei combustibili ad uso marino*; n. 202/2007, *inquinamento provocato dalle navi*; n. 117/2008, *rifiuti delle industrie estrattive*.

A questi si aggiungono alcuni provvedimenti di recepimento in materia di fertilizzanti (d.lgs. n. 217/2006) e di tutela della biodiversità (d.lgs. n. 149/2009, *ecotipi minacciati da erosione genetica*; n. 150/2007, *esame delle sementi*), con base giuridica nell'art. 37 TCE – oggi art. 43 TFUE, in materia di politica agricola comune – e quindi emanati sotto la responsabilità del Mipaaf: la PAC, infatti, è sempre più orientata a finalità di protezione del territorio e delle specie naturali.

In almeno tre diverse occasioni, si segnalano provvedimenti di recepimento proposti congiuntamente dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo, e molto frequenti sono i casi di concerto tra i due dicasteri: il dato evidenzia bene il rilievo che hanno assunto a livello comunitario le politiche dello sviluppo sostenibile.

e) Affari interni

Si tratta di dieci decreti, attinenti alla disciplina della libera circolazione delle persone e dei lavoratori e alle politiche connesse; le norme, tra l'altro, riguardano il ricongiungimento familiare (decreti legislativi nn. 5 e 30/2007 e nn. 32 e 160/2008); l'immigrazione esterna (decreti legislativi nn. 17 e 154/2007); l'attribuzione dello *status* di rifugiato (decreti legislativi nn. 25 e 159/2008), ecc..

Le direttive recepite trovano base giuridica o direttamente nell'art. 40 TCE (misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori - oggi art. 45 TFUE) o nell'art. 63 (misure relative a visti, asilo e immigrazione, oggi artt. 78 e 79 TFUE).

f) Giustizia

Si tratta, nella gran parte dei casi, di decreti che fissano le sanzioni penali e amministrative per la violazione di regolamenti comunitari auto applicativi, per i quali valga il rinvio al § IV.1.c). Più

raramente, sono disposizioni in materia penale (ad. es. il d.lgs. n. 204/2007, relativo all'indennizzo delle vittime di reato) o civile (d.lgs. n. 147/2009, in materia di fusione tra società).

g) Rilievo trasversale di alcune materie

Ai sensi dell'art. 1, co. 2, delle leggi comunitarie, tutti i decreti di recepimento delle direttive in allegato devono essere assunti *“di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'Economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva”*.

Una volta escluse dall'analisi le statistiche relative ai primi tre dicasteri elencati nella tavola che segue – il cui coinvolgimento è poco indicativo, perché frutto di un obbligo di legge, che prescinde dai caratteri e dal contenuto dei singoli decreti – i dati sui ministri interessati da atti di concerto rivelano efficacemente il rilievo *“trasversale”* di alcune materie e tematiche nella legislazione comunitaria e nazionale di recepimento.

TABELLA IV.4.
DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. ATTI DI CONCERTO PER DICASTERI
INTERESSATI

CONCERTI	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Esteri	23	58	26	14	121
Giustizia	22	55	26	11	114
Economia	23	47	22	12	104
Affari regionali	14	25	11	2	52
Sviluppo	12	18	8	5	43
Lavoro/Salute	9	10	7	5	31
Mipaaf	6	6	5	3	20
Ambiente	4	4	5	4	17
Interno	2	6	6	3	17
Mit	4	8	1	0	13
Funzione pubblica	2	4	1	0	7
Miur	1	3	2	0	6
Beni culturali	2	3	0	0	5
Pari opportunità	0	0	2	1	3
Difesa	0	0	1	0	1
TOTALE ATTI DI CONCERTO	124	247	123	60	554
TOTALE DECRETI	27	61	26	16	130

N.B.: i dati relativi ai Ministeri del lavoro e della salute, nonché delle infrastrutture e dei trasporti, sono sempre presentati accorpati, benché in alcuni periodi abbiano costituito dicasteri separati.

In particolare, appare pressoché sistematico l'incrocio tra le competenze del Ministero dell'ambiente e quelle dei Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture: ogni qual volta l'uno intervenga in sede di proposta, gli altri vengono coinvolti in sede di concerto e viceversa; tale circostanza è un chiaro indice del continuo bilanciamento ricercato dal diritto comunitario tra le diverse istanze – l'interesse alla produzione e alla crescita economica e la protezione dell'ambiente – sottese all'azione di questi dicasteri. A seconda delle materie e degli ambiti di intervento, l'una o l'altra finalità può assumere un rilievo primario, ma mai esclusivo.

Del pari molto frequente è l'intervento congiunto dei tre Ministeri della salute, delle politiche agricole e, ancora una volta,

dell'ambiente; indice quest'ultimo dello stretto legame voluto dall'Unione europea tra politiche di tutela della salute umana e dell'ecosistema, e la regolazione della produzione e della commercializzazione degli alimenti.

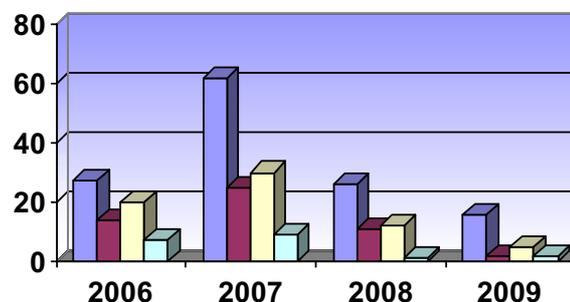
IV.4. I rapporti tra decreti comunitari e regioni

Appare preliminarmente opportuno presentare tre ordini di dati, che offrono utili spunti di analisi: a) il numero di decreti legislativi di recepimento per i quali sia stato richiesto parere alla Conferenza permanente Stato - Regioni o alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997; b) il numero degli atti di concerto col Ministro degli affari regionali; c) i numero di decreti che contengono espressamente una clausola di cedevolezza.

Tav. IV.5. e Graf. IV.4.

Elementi per la valutazione dell'incidenza dei decreti su competenze regionali

Anni	2006	2007	2008	2009	TOT.
NN. Decreti	27	62	26	16	130
Concerti					
Aff. Regionali	14	25	11	2	52
Pareri					
Conferenze	20	30	12	5	64
a) permanente	15	21	6	4	44 ⁽⁻³⁾
b) unificata	5	9	6	1	20 ⁽⁻¹⁾
Clausole di cedevolezza	7	9	1	2	19



N.B.: In parentesi, è riportato il numero dei pareri richiesti e non resi.

L'ampio ricorso, che le statistiche segnalano, a strumenti normativi e procedurali di raccordo è un chiaro indice della frequenza con cui si producono sovrapposizioni e intrecci tra le competenze dei differenti livelli di governo.

Tutti i pareri su schemi di decreti delegati di recepimento richiesti dal Governo alla conferenza Stato - Regioni sono resi ai sensi dell'art. 2, co. 3, del d.lgs. 281 del 1997, recante *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente*, a mente del quale: *“La conferenza Stato regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni”*.

Da un semplice incrocio con i dati sui ministeri proponenti, è agevole verificare come la consultazione della Conferenza riguardi effettivamente sempre decreti in materia di legislazione concorrente, di cui al 3° comma dell'art. 117 Cost., e specialmente: salute (25 casi), sviluppo (5 casi) e agricoltura (2 casi).

Un così ricorrente intervento statale in tali ambiti si può giustificare su tre possibili presupposti:

1) per l'emanazione di discipline di principio (ma questa eventualità è quasi sempre esclusa, trattandosi di recepire direttive che presentano già – salvo rare eccezioni – un elevato livello di dettaglio);

2) con l'esercizio di poteri sostitutivi (effettivamente, confrontando i dati sui decreti assoggettati a parere delle conferenze con i dati sulle clausole di cedevolezza si deduce che quasi un terzo dei decreti in materie di competenza regionale si poggia, in tutto o in parte, questa base giuridica);

3) con l'esercizio di competenze trasversali. Ciò si giustifica, in particolare: in materia penale, per i c.d. decreti sanzione; quanto ai profili di tutela della concorrenza, per i numerosi decreti che recepiscono direttive di armonizzazione delle legislazioni per la realizzazione del mercato interno, ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE); per i profili di tutela ambientale, come più volte notato sempre presenti nelle direttive emanate in materia di sviluppo economico e infrastrutture.

Passando, poi, ai pareri resi sui decreti di recepimento dalla Conferenza unificata, questi recano sempre in epigrafe il riferimento all'art. 9, co. 2, del decreto n. 281: essi costituiscono, in altri termini,

“oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane”. I pareri della Conferenza unificata sono pressoché esclusivamente resi o su decreti a iniziativa del Ministero dell’ambiente (9 occasioni), o dei Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture (8 occasioni). In questi casi, la commistione di funzioni, oltre che sul piano legislativo (valgano le considerazioni appena sopra svolte), operano anche sul piano amministrativo: basti pensare alle competenze degli enti locali in materia di inquinamento, distribuzione dell’energia, lavori pubblici, ecc.

I grafici che seguono indicano l’esito dei pareri resi.

Graf. IV.5 e IV.6.
Pareri resi dalle conferenze su schemi di decreti legislativi di recepimento. Anni. 2006-09



Le statistiche dimostrano certamente la vitalità della dialettica (talvolta anche conflittuale) tra Stato, regioni ed enti locali in sede di conferenze.

L’interlocuzione tra livelli di governo non è statica: alla richiesta di parere, segue la richiesta di correttivi⁶³ (prima in sede tecnica, poi

⁶³ L’assenza di pareri favorevoli *tout court* da parte della Conferenza unificata si spiega agevolmente con la pluralità di componenti (Anci, Uci, Uncem, presidenti delle regioni)

politica) e la possibilità che gli emendamenti proposti vengano recepiti tramite riformulazione del testo (o che il Governo si dichiari comunque disposto ad accoglierli in sede di stesura definitiva, prima della presentazione al Capo dello Stato per la firma); può accadere, in quest'ottica, che si fissino successive sedute, al fine di raggiungere una mediazione o una soluzione condivisa sul provvedimento. Il contenuto delle questioni sollevate riguarda non solo la tutela delle competenze regionali (introduzione di intese o pareri, attribuzione e distribuzione di competenze amministrative tra i diversi livelli di governo), ma anche il merito del provvedimento.

Non rari sono i pareri negativi o i pareri favorevoli condizionati in situazioni nelle quali il governo ha già dichiarato la non accoglibilità di tutte o parte delle questioni poste. Il parere negativo può essere preludio di una impugnativa del provvedimento dinnanzi alla Corte costituzionale, come è avvenuto, in particolare, avverso il d.lgs. 163 del 2006, c.d. *Codice dei contratti pubblici*.

V. LE FONTI PARALLELE DI RECEPIMENTO

Dopo avere analizzato il sistema legge comunitaria - decretazione delegata, è opportuno, in questa sede e da ultimo, soffermarsi brevemente sulle “fonti parallele” di recepimento: i decreti legge di attuazione di obblighi comunitari e le altre leggi in materia comunitaria. Quantitativamente, queste fonti rappresentano poco meno del 7% della complessiva legislazione di recepimento.

1) I decreti-legge obblighi comunitari

Come già anticipato, il ricorso alla decretazione d’urgenza per finalità di recepimento o di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario è previsto espressamente dalla legge 11 del 2005, *Buttiglione-Stucchi*. L’art. 10, in particolare, stabilisce che il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie possano proporre “*l’adozione di provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell’Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento*”; questa possibilità, tuttavia, è ammessa “*solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all’anno in corso*”.

Concretamente l’emanazione di decreti-legge di attuazione di obblighi comunitari è un dato abbastanza frequente: nelle ultime due legislature si contano otto provvedimenti di tal genere⁶⁴. La finalità è

⁶⁴ Nella XV legislatura si contano: il d.l. 4 agosto 2006, n. 251, *Disposizioni urgenti per assicurare l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CE in materia di conservazione della fauna selvatica*; il d.l. 15 settembre 2006, n. 258, *Disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in data 14 settembre 2006, nella causa C-228/05, in materia di detraibilità dell’IVA*; il d.l. 22 dicembre 2006, n. 297, *Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49 CE e per l’adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all’assistenza a terra negli aeroporti, all’Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio*; il d.l. 7 febbraio 2007, n. 10, *Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali*; il d.l. 15 giugno 2007, n. 73, *Misure urgenti per l’attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dell’energia*. Nella XVI

espressamente dichiarata nelle epigrafi, che invocano la necessità di superare procedure di infrazione o di adeguarsi a sentenze della Corte di giustizia, oppure richiamano direttamente l'art. 10 della legge *Buttiglione-Stucchi*.

La struttura dei decreti è varia: talvolta essi introducono singoli correttivi; in altri casi, si tratta di provvedimenti *omnibus*, che contengono un lungo elenco di disposizioni adeguatrici.

Non è eccezionale, poi, che oltre a disposizioni urgenti di adeguamento, i provvedimenti in oggetto contengano anche altre norme, in ambiti di rilevanza comunitaria, ma al di là delle cogenti imposizioni del diritto sopranazionale, che più propriamente dovrebbero essere contenute nella legge comunitaria o in altre leggi e decreti. Particolare dibattito ha sollevato, ad esempio, l'approvazione, nell'ambito del d.l. 135 del 2009 di nuove norme sulla privatizzazione di servizi pubblici locali (specie in relazione alla disputata questione del servizio idrico).

2) Le altre leggi in materia comunitaria

Al di fuori della comunitaria, nell'esperienza recente, si segnala solo eccezionalmente il ricorso a leggi in vista del recepimento degli obblighi comunitari. Si tratta, nel 2006, della legge 20 febbraio 2006, n. 82, *Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'organizzazione comune di mercato (OCM) del vino*, di iniziativa parlamentare; e della legge 20 giugno 2007, n. 77 (c.d. mini-comunitaria), necessaria al Governo per riaprire alcune deleghe oramai scadute, senza aspettare l'approvazione della comunitaria, in presenza di un contenzioso in corso a livello comunitario.

legislatura: il d.l. 8 aprile 2008, n. 59, *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*; il d.l. 23 settembre 2008, n. 149, *Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi*; il d.l. 18 settembre 2009, n. 135, *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*.

VI. CONCLUSIONI

I provvedimenti di adempimento di obblighi comunitari rappresentano circa un terzo della legislazione annualmente prodotta; questo rapporto sale ad oltre la metà se si considera la disciplina ordinamentale, destinata ad incidere a regime sul tessuto normativo. Ampi settori della legislazione e interi rami del diritto sono oramai stabilmente attratti alla competenza sopranazionale: l'ambiente, il diritto commerciale, il diritto del lavoro, l'agricoltura, la regolazione dei servizi pubblici, i livelli minimi di protezione della salute umana, ecc.

Il recepimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno solleva due questioni cruciali: da un lato, garantire l'efficacia e la tempestività delle procedure nazionali di attuazione; dall'altro lato, conservare, anche in tali procedure, la centralità del Parlamento, il suo ruolo di indirizzo politico e le sue funzioni di controllo.

Il primo problema – che ha sempre suscitato grande attenzione nel dibattito pubblico – si è avviato, negli anni, a razionalizzazione: il numero delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea contro l'Italia è in progressivo calo e, del pari, anche le direttive non recepite si sono ridotte fino a percentuali tutto sommato contenute.

Il secondo problema, al contrario, pone difficoltà maggiori e solleva profili ed implicazioni che non sempre sono stati oggetto di adeguata considerazione istituzionale.

Sul complessivo *corpus* normativo costituito dall'insieme degli atti di recepimento, le leggi pesano per appena il 10%, mentre il restante 90% è costituito da decreti governativi. Oltre al dato quantitativo, sussistono almeno altri quattro fattori che accentuano le dinamiche di squilibrio nei rapporti tra fonti:

a) le leggi comunitarie contengono, in larga misura, semplici autorizzazioni in bianco alla trasposizione delle direttive: su 185 atti elencati negli allegati delle ultime cinque leggi comunitarie, solo 29

erano accompagnati da disposizione di delega *ad hoc*. In parte, questa soluzione è giustificata dal contenuto estremamente tecnico dei provvedimenti comunitari o dal loro carattere di dettaglio, tale da rendere inutile o non percorribile la fissazione di principi e criteri per il recepimento.

Questa giustificazione, tuttavia, non è sempre valida. Esempio, sul punto, il caso delle tre direttive sul ricongiungimento familiare, sullo *status* dei rifugiati e sul diritto di circolazione dei cittadini comunitari, per le quali il Parlamento non ha fissato criteri *ad hoc* né in sede di conferimento della delega principale, né successivamente, in sede di riapertura del termine per la delega integrativa e correttiva (art. 1, co. 3, legge 133/2008), benché si trattasse di provvedimenti politicamente molto sensibili, che lasciavano importanti margini di discrezionalità in sede di recepimento, e nonostante fosse subentrato, *medio tempore*, un esecutivo di differente colore politico. Significativo, ancora, il caso della c.d. “Direttiva MIFID” provvedimento di grande rilevanza sul sistema finanziario e che sollevava delicati problemi di equilibrio tra poteri delle autorità di controllo e vigilanza, di cui il Parlamento aveva inizialmente autorizzato il recepimento senza fissare alcun criterio o principio direttivo;

b) il problema delle deleghe si acuisce in ambito penale. Concretamente, il Parlamento pone solo due condizioni alla potestà del Governo di definire fattispecie incriminatrici per violazione di disposizioni comunitarie: la condotta illecita deve esporre a rischio interessi costituzionalmente protetti (ma è una condizione aspecifica, perché si tratta di un limite “ontologico” dell’intero diritto penale); e la pena non può essere superiore ai tre anni di arresto. Ma il massimo edittale è previsto, identico, in tutte le leggi comunitarie e per tutte le possibili violazioni: la sua fissazione non rappresenta, dunque, una tecnica effettiva per salvaguardare il potere di indirizzo e controllo del Parlamento;

c) anche al di fuori delle deleghe, considerando i casi di

trasposizione diretta, le Camere non riservano sempre a sé le scelte più sensibili: di fatto, le leggi comunitarie sono infarcite di disposizioni di manutenzione normativa o di micro correttivi, spesso concernenti questioni marginali da un punto di vista politico-istituzionale. Il ricorso a tali “disposizioni particolari di adempimento” è, piuttosto, una scelta tecnica, frutto di semplice convenienza procedurale, sollecitata dai singoli Ministeri interessati. Del resto, il più ampio intervento recente di trasposizione diretta (la regolazione dei c.d. *Gruppi europei di cooperazione territoriale*, che occupa tre articoli della legge comunitaria per il 2008) non trova origine nell’iniziativa o nell’impulso parlamentare, ma è il frutto di un’esplicita richiesta emendativa proveniente dalle regioni;

d) in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo, appare più pregnante il ruolo delle Regioni rispetto a quello delle Camere. Da un lato, la differente legittimazione politica tra Governo ed enti territoriali e, dall’altro lato, le più informali dinamiche di funzionamento delle Conferenze rispetto alle procedure parlamentari di controllo, consentono maggiori margini per discutere e manipolare i testi. Inoltre, il fatto che le Camere rendano il parere per ultime, pur trovando una sua giustificazione istituzionale, può di fatto implicare una minore capacità di influire sul contenuto dei testi, oramai cristallizzati a seguito delle negoziazioni intercorse con gli altri attori sociali e istituzionali.

Occorre aggiungere, poi, che il parere delle commissioni può essere maggiormente incisivo laddove costituisca una verifica quanto al rispetto, da parte del Governo, dei criteri di delega originariamente fissati dalle Camere; ma, nell’ambito dei decreti “comunitari”, questo presupposto quasi sempre difetta.

Il rafforzamento del ruolo delle Camere non passa attraverso soluzioni meccaniche. In particolare, non è percorribile, per i costi procedurali che esso presenta, un minore ricorso alla decretazione delegata a favore del gigantismo della legge comunitaria (almeno per come oggi essa è regolata).

Come dimostrato dalle statistiche, esiste, infatti, un chiarissimo *trade off* tra il termine di approvazione della legge comunitaria e il suo “peso” in termini quantitativi (e, quindi, la quantità di disposizioni di attuazione diretta o di delega in essa contenute). Una legge comunitaria troppo ampia sarà anche approvata con troppo ritardo, di fatto bloccando l'intero processo di recepimento ed esponendo a censure da parte degli organi comunitari.

I possibili percorsi sono altri:

1) *in sede di indirizzo*. Occorre, innanzitutto, sgravare il lavoro delle Camere dalle disposizioni di mera manutenzione normativa e dai micro correttivi, che potranno confluire in diverso disegno di legge, anche contestuale, ovvero (specie in presenza di procedure di infrazione o di altre ragioni di urgenza) in un apposito decreto-legge.

In secondo luogo, il ricorso alla tecnica della delega con criteri fissati *per relationem* alle direttive da recepire deve essere razionalizzato: occorre predeterminare in astratto i casi in cui esso sia ammissibile, e giustificare poi in concreto e volta per volta tale scelta, in sede di relazione di accompagnamento al d.d.l. comunitario. In particolare, la delega *per relationem* potrà essere sempre sfruttata per il recepimento delle direttive di mera rifusione o codificazione ed ogni qual volta il governo voglia limitarsi al mero coordinamento normativo; nonché per le c.d. direttive dettagliate, per le quali può essere sufficiente il richiamo a criteri di tipo organizzativo, procedurale e di copertura finanziaria valevoli in generale.

Per le altre direttive, dovrà essere definito un corredo di criteri di ampiezza e intensità variabile (anche se non necessariamente paragonabile a quello di una normale delega interna), in base ai margini di discrezionalità concretamente goduti dal Governo, al carattere più o meno tecnico o settoriale della materia da trattare, all'incidenza dell'atto su diritti e questioni di rilievo costituzionale.

Dovranno necessariamente essere accompagnate da adeguati criteri *ad hoc* le disposizioni che riaprono deleghe già esaurite: in questi casi la necessità di contenere e guidare la discrezionalità del Governo appare *in re ipsa*.

II) *in sede di controllo*. Quasi tutti gli schemi di decreti “comunitari” sono oggetto di parere delle competenti commissioni di Camera e Senato. Tuttavia, considerando la fase dell'*iter* di approvazione in cui i pareri sono resi, il loro carattere non vincolante e (quasi sempre) l'assenza di criteri di delega fissati *ex ante* di cui verificare il rispetto, non appaiono uno strumento in grado di influire in modo determinante sul processo di recepimento.

Per un verso, occorre diminuire il numero di atti soggetti a controllo, limitandolo ai decreti di maggiore importanza e per i quali siano stati fissati dei principi direttivi *ad hoc*.

Per altro verso, occorre rafforzare la funzione consultiva, introducendo speciali oneri motivazionali e aggravamenti procedurali, laddove l'Esecutivo voglia discostarsi dal parere reso dalle Camere (come già accade oggi quanto ai pareri in materia penale o di bilancio): doppio passaggio in commissione del testo con le eventuali osservazioni e modificazioni apportate dal Governo, indicazione in epigrafe delle ragioni che hanno indotto a non accogliere le osservazioni e le condizioni previste nel parere, obbligo di raggiungere l'intesa con i ministri che tutelano istanze, interessi e profili sollevati nel parere ecc.

Inoltre, è opportuno riconsiderare i tempi e le fasi procedurali nelle quale i pareri sono resi, ipotizzando, specie presenza di altri soggetti che devono essere coinvolti o sentiti, anche la possibilità di un doppio parere delle commissioni (l'uno con funzione *lato sensu* di indirizzo, l'altro di controllo).

Un ultimo aspetto deve essere rimarcato. L'intervento delle Camere nella fase discendente del diritto comunitario non può superare un limite di fondo: spesso le scelte fondamentali della regolazione sono già state assunte prima e altrove. La centralità del Parlamento deve essere garantita, quindi, anche soprattutto nella fase ascendente.

Come ha notato l'Avvocato generale Poiars Maduro, “*uno dei compiti più difficili ma, al tempo stesso fondamentali della Corte di*

giustizia è quello di controllare i limiti dell'azione dell'Unione. Ciò è fondamentale per conservare l'equilibrio dei poteri tra gli Stati e l'Unione ed è altresì vitale al mantenimento di un corretto equilibrio dei poteri tra le istituzioni dell'Unione medesima. Inoltre, l'esercizio del controllo sulle azioni dell'Unione è importante al fine di garantire un'adeguata responsabilità politica all'interno degli Stati membri nonché un'adeguata distribuzione di tale responsabilità politica tra l'Unione e gli Stati membri" (Conclusioni dell'Avvocato generale, 1° ottobre 2009, Causa C-58/08, *Vodafone et al.*).

Il Trattato di Lisbona offre oggi ai parlamenti nazionali un eccellente strumento per controllare il processo deliberativo comunitario: l'intervento in sede di iniziativa legislativa tramite il parere di proporzionalità e sussidiarietà.

L'intervento delle Camere non assume, in questo ambito, una mera funzione difensiva di competenze nazionali preesistenti: quello di "proporzionalità", nell'ordinamento comunitario, è un principio ampio, che ricomprende l'efficacia e la qualità della regolamentazione, il rispetto delle disposizioni nazionali consolidate, la scelta dello strumento legislativo, la corretta comparazione tra le alternative regolatorie, la reale consultazione degli interessati, la semplicità della regolazione, la valutazione degli oneri amministrativi e finanziari imposti agli operatori economici, ecc.

Il Parlamento, dunque, ha ampia facoltà di intervenire sul merito dei provvedimenti discussi a livello sopranazionale e di instaurare una reale interlocuzione con le istituzioni comunitarie.

ALLEGATO

DECRETI 2009											
D. LGS.	Data	Titolo	Legge delegante	Numero Articoli	Numero Caratteri	Clausola di Cedevolezza	Natura	Ministero proponente/ Ministeri concertati	Parere Camere	Parere Conferenze	
151/09	25 SET	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della direttiva 2006/70/CE che reca misure di esecuzione	Com. 2005 All. B Art. 22	36	23.387	NO	CORR	MEF Esteri, Giustizia, Interno	SI	NO	
149/09	29 OTT	Attuazione della direttiva 2008/62/CE concernente deroghe per l'ammissione di ecotipi e varietà agricole naturalmente adattate alle condizioni locali e regionali e minacciate di erosione genetica, nonché per la commercializzazione di sementi e di tuberi di patata a semina di tali ecotipi e varietà	Com. 2008 All. A	25	16.508	SI	ATT	MIPAAF Esteri, Giustizia, Mef, Aff. Reg.	NO	Permanente Non reso	
148/09	29 OTT	Attuazione della direttiva 2008/97/CE, che modifica la direttiva 96/22/CE concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali	Com. 2008 All. A	4	5.234	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Mipaaf Sviluppo, Aff. Reg.	NO	Permanente Non reso	
147/09	13 OTT	Attuazione della direttiva 2007/63/CE, che modifica le direttive 78/855/CEE e 82/891/CEE per quanto riguarda l'obbligo di far elaborare ad un esperto indipendente una relazione in occasione di una fusione o di una scissione di società per azioni	Com. 2008 All. A	2	760	NO	ATT	GIUSTIZIA Mef, Esteri	NO	NO	
146/09	25 SET	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 229, recante attuazione della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto	Com. 2004 + l. 77/2007	4	9.303	NO	CORR	MEF Esteri, Giustizia	SI	NO	
142/09	14 SET	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1831/2003 che stabilisce i requisiti per l'igiene dei mangimi	Com. 2007 Art. 3	9	7.365	NO	SANZ	GIUSTIZIA Lavoro, Mef, Sviluppo, Mipaaf	SI	Permanente	
133/09	14 SET	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1907/2006 che stabilisce i principi ed i requisiti per la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche	Com. 2007 All. B	19	20.794	NO	SANZ	GIUSTIZIA Lavoro, Ambiente, Sviluppo, Mef	SI	NO	
118/09	28 LUG	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 192, di attuazione della direttiva 2004/36/CE sulla sicurezza degli aeromobili di Paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari, e di attuazione della direttiva 2008/49/CE	Com. 2008 All. B	2	1.139	NO	CORR	MIT Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO	
66/09	18 MAG	Attuazione della direttiva 2006/93/CE sulla disciplina dell'utilizzazione degli aerei di cui all'allegato 16 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, volume I, parte II, capitolo 3, seconda edizione (1988 versione codificata)	Com. 2007 All. B	9	5.190	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef, Ambiente	SI	NO	
64/09	14 MAG	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 423/2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran	Com. 2007 Art. 26	4	2.692	NO	SANZ	GIUSTIZIA, SVILUPPO Esteri, Mef	SI	NO	

54/09	28 MAG	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento al terrorismo e l'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale	Com. 2005 All. B Art. 22	2	3.125	NO	CORR	MEF Esteri, Giustizia, Interno	SI	NO
30/09	16 MAR	Attuazione della direttiva 2006/118/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento	Com. 2007 All. B	11	23.305	NO	ATT	AMBIENTE Sviluppo, Lavoro, Mipaaf, Mef Esteri, Giustizia, Aff. Reg.	SI	Unificata
24/09	24 FEB	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo	Com. 2007 Art. 3	12	8.109	NO	SANZ	GIUSTIZIA, MIT Esteri, Mef, Lavoro, Pari opportunità	SI	NO
23/09	20 FEB	Attuazione della direttiva 2006/117/Euratom, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito	Com. 2007 All. B Art. 22	4	11.534	NO	ATT	SVILUPPO Ambiente, Interno, Lavoro, Esteri, Giustizia, Mef	SI	Permanente
22/09	24 FEB	Attuazione della direttiva 2006/87/CE che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna, come modificata dalle direttive 2006/137/CE, 2008/59/CE, 2008/68/CE e 2008/87/CE	Com. 2007 All. A	21	20.670	NO	ATT	MIT Mef, Esteri, Giustizia, Ambiente	SI	NO
101/09	17 LUG	Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 24 febbraio 1998, n. 58 e 17 settembre 2007, n. 164, in materia di intermediazione finanziaria e di mercati degli strumenti finanziari	Com. 2004 Art. 9-bis + l. 77/2007	2	16.037	NO	CORR	MEF Esteri, Giustizia, Sviluppo	SI	NO

DECRETI 2008										
D.LGS.	Data	Titolo	Legge delegante	Nr. Articoli	Nr. Caratt.	Ciau sola Ced evol.	Natura	Ministero proponente/Ministeri concertati	Parere Camere	Parere Confer.
195/08	19 NOV	Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005	Com. 2007 Art. 15	16	24.442	NO	CORR	ECONOMIA Esteri, Giustizia	SI	NO
194/08	19 NOV	Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004	Com. 2007 Art. 27	17	19.739	NO	ATT.	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Mipaaf, aff. Reg.	SI	Permanente
188/08	20 NOV	Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti e che abroga la direttiva 91/157/CEE	Com. 2007 All. B	29	44.421	NO	ATT	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef, Interno, Sviluppo, Lavoro, Aff. Reg.	SI	Unificata
187/08	17 NOV	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 196, concernente attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale	Com. 2007 Art. 20	19	4.620	NO	CORR	MIT Esteri, Giustizia, Mef, Sviluppo, Ambiente	SI	NO
173/08	3 NOV	Attuazione della direttiva 2006/46/CE che modifica le direttive 78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE e 91/674/CEE, relative, rispettivamente, ai conti: annuali di taluni tipi di società, consolidati, annuali e consolidati delle banche, degli altri istituti finanziari e delle imprese di assicurazione	Com. 2007 All. B	6	13.053	NO	ATT	ECONOMIA Esteri, Giustizia, Sviluppo	SI	NO
160/2008	3 OTT	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare	Com. 2004 All. B	1	3.329	NO	CORR	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef, Lavoro	SI	NO
159/08	3 OTT	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato	Com. 2006 All. B	1	2.743	NO	CORR	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef, Pari opportunità	SI	NO
152/08	11 SET	Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62	Com. 2004 All. B Art. 25	3	57.763	NO	CORR	MIT Esteri, Giustizia, Sviluppo, Mef, Interno, Lavoro, Aff. Reg.	SI	Unificata
148/08	4 AGO	Attuazione della direttiva 2006/88/CE relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie	Com. 2007 All. B	60	66.810	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Mipaaf	SI	Permanente
145/08	28 LUG	Attuazione della direttiva 2006/121/CE, che modifica la direttiva 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura delle	Com. 2007 All. B	13	11.257	NO	ATT	SALUTE	SI	Permanente

144/08	4 AGO	sostanze pericolose, per adattarle al regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) e istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche	Com. 2007 All. B	14	14.480	NO	ATT	Esteri, Giustizia, Interno Aff. Reg., Mipaaf, Ambiente	SI	Permanente
142/08	2 AGO	Attuazione della direttiva 2006/22/CE, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti n. 3820/85/CEE e n. 3821/85/CEE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE	Com. 2007 All. A Art. 23	2	10.727	NO	ATT	ECONOMIA Esteri, Giustizia, Sviluppo	SI	NO
120/08	26 GIU	Attuazione della direttiva 2006/68/CE, che modifica la direttiva 77/91/CEE relativamente alla costituzione delle società per azioni nonché alla salvaguardia e alle modificazioni del capitale sociale	Com. 2005 All. A	2	6.499	NO	CORR	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef, Lavoro	NO	Unificata
118/08	30 MAG	Attuazione della direttiva 2006/23/CE, relativa alla licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo	Com. 2006 All. B	18	21.491	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef	SI Senato non reso	NO
117/08	30 MAG	Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE	Com. 2006 All. B	23	59.841	NO	ATT	AMBIENTE, SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef Interno	SI Senato non reso	Permanente
116/08	30 MAG	Attuazione della direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e abrogazione della direttiva 76/160/CEE	Com. 2006 All. B	19	28.854	NO	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Ambiente	SI Senato non reso	Unificata
115/08	30 MAG	Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE	Com. 2006 All. B	20	46.151	NO	ATT	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mlt, Mef, Ambiente, Mipaaf	SI Senato non reso	Unificata
109/08	30 MAG	Attuazione della direttiva 2006/24/CE riguardante la conservazione dei dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE	Com. 2006 All. B	6	12.398	NO	ATT	FUNZIONE PUBBLICA Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo	SI Senato non reso	NO
108/08	30 MAG	Attuazione della direttiva 2005/56/CE, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali	Com. 2006 All. B	20	25.059	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia	SI Senato non reso	NO
FINE DELLA XV LEGISLATURA										
56/08	29 FEB	Attuazione della direttiva 2005/68/CE relativa alla riassicurazione e recante modifica alle direttive 73/239/CEE, 98/78/CE e 2002/83/CE	Com. 2006 All. A	23	60.627	NO	ATT	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef	NO	NO
51/08	7 MAR	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 216, recante attuazione delle direttive 2003/87/CE e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto	Com. 2004 All. B Art. 14	2	19.473	NO	CORR	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef, Sviluppo, Aff. Reg.	SI Senato non reso	Permanente
33/08	14 FEB	Modifiche al decreto legislativo 27 marzo 2006, n. 161, recante attuazione della direttiva 2004/42/CE per la limitazione delle emissioni di composti organici volatili	Com. 2004 All. A	1	4.052	NO	CORR	AMBIENTE	SI Senato	Unificata

		conseguenti all'uso di solventi in talune pitture e vernici, nonché in prodotti per la carrozzeria							Esteri, Giustizia, Mef	non reso	
32/08	28 FEB	Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri	Com. 2004 All. B	3	17.410	NO	CORR	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO	
28/08	28 GEN	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22, recante attuazione della direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura	Com. 2004 All. B Art. 22	2	2.035	NO	CORR	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef Mipaaf	SI Senato non reso	NO	
25/08	28 GEN	Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato	Com. 2006 All. B	40	49.054	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef Pari opportunità	SI Senato non reso	NO	
17/08	17 GEN	Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica	Com. 2006 All. B	2	7.624	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef, Murst, Solidarietà sociale	SI	NO	

DECRETI 2007											
D.LGS.	Data	Titolo	Legge delegante	Numero Articoli	Numero Caratteri	Clausola di Cedevolezza	Natura	Ministero proponente/Ministeri concertati	Parere Camere	Parere Conferenze	
274/07	29 DIC	Disposizioni correttive al decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante attuazione della direttiva 2001/83/CE relativa ad un codice comunitario concernente medicinali per uso umano	Com. 2004 All. A	2	18.820	NO	CORR	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Aff. Reg.	SI	Permanente	
261/07	20 DIC	Revisione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191, recante attuazione della direttiva 2002/98/CE che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti	Com. 2003 All. A	29	26.391	SI	CORR	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Aff. Reg., Difesa	SI	Permanente	
257/07	19 NOV	Attuazione della direttiva 2004/40/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici)	Com. 2005 All. B	6	15.049	SI	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef, FP, Salute, Ambiente, Sviluppo Aff. Reg.	SI	Permanente	
234/07	19 NOV	Attuazione della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporti	Com. 2004 All. B	10	13.573	NO	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef, Mit	SI	NO	
232/07	9 NOV	Modifiche al decreto legislativo 16 marzo 2006, n. 158, recante attuazione della direttiva 2003/74/CE sul divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali	Com. 2004 All. B	2	2.014	NO	CORR	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Mipaaf, Aff. Reg.	SI	Permanente	
231/07	21 NOV	Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione	Com. 2005 All. B Art. 22	68	126.697	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Interni	SI	NO	
229/07	19 NOV	Attuazione della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto	Com. 2004 All. B	8	42.079	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia	SI	NO	
226/07	19 NOV	Attuazione della direttiva 2005/81/CE che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, nonché fra determinate imprese	Com. 2006 All. B	1	692	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Sviluppo Comunicazioni, Mit	SI Senato non reso	Unificata	
208/07	6 NOV	Attuazione della direttiva 2005/62/CE che applica la direttiva 2002/98/CE per quanto riguarda le norme e le specifiche comunitarie relative ad un sistema di qualità per i servizi trasfusionali	Com. 2006 All. B	5	5.615	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Difesa, Aff. Reg.	SI	Permanente	
207/07	6 NOV	Attuazione della direttiva 2005/61/CE che applica la direttiva 2002/98/CE per quanto riguarda la prescrizione in tema di rintracciabilità del sangue e degli emocomponenti destinati a trasfusioni e la notifica di effetti indesiderati ed incidenti gravi	Com. 2006 All. B	12	10.389	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef, Difesa, Affar reg	SI	Permanente	
206/07	6 NOV	Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate	Com. 2005 All. B.	61	120.631	NO	ATT	MIUR, SALUTE, GIUSTIZIA	SI	Permanente	

193/07	6 NOV	Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore	Com. 2005 All. A	10	14.054	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Mipaaf, Aff. Reg	SI	Permanente
192/07	6 NOV	Attuazione della direttiva 2004/36/CE sulla sicurezza degli aeromobili di Paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari	Com. 2005 All. B	8	10.145	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO
191/07	6 NOV	Attuazione della direttiva 2004/23/CE sulla definizione delle norme di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani	Com. 2005 All. A	30	37.661	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Aff. reg	SI	Permanente
178/07	27 SET	Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 8 febbraio 2006, n. 114, recante attuazione delle direttive 2003/89/CE, 2004/77/CE e 2005/63/CE, in materia di indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari, nonché attuazione della direttiva 2006/142/CE	Com. 2004 Art. 1, co 5	3	1.137	NO	CORR	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef Salute, Mipaaf Aff. Reg	SI	Permanente
164/07	17 SET	Attuazione della direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE, 93/6/CEE e 2000/12/CE e abroga la direttiva 93/22/CEE	Com. 2004 Art. 9 bis I, 7/7/2007	19	96.730	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Sviluppo	SI	NO
163/07	10 AGO	Attuazione della direttiva 2004/50/CE che modifica le direttive 96/48/CE e 2001/16/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo	Com. 2005 All. B	16	38.579	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef, Mit Fun. Pub. Lavoro, Sviluppo	SI	NO
162/07	10 AGO	Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie	Com. 2005 All. B	27	65.645	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef Fun. Pub	SI Senato non reso	Permanente
154/07	10 AGO	Attuazione della direttiva 2004/14/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato	Com. 2005 All. A	2	7.895	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef, Aff. Reg Soldanetà, Mtur, Beni cult	NO	NO
152/07	3 AGO	Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente	Com. 2005 All. A	10	20.122	NO	ATT	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef Salute, Aff. Reg	NO	Unificata non reso
151/07	25 LUG	Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate	Com. 2005 Art. 5	15	22.388	NO	SANZ	GIUSTIZIA Salute, Mipaaf	SI	Permanente
150/07	2 AGO	Attuazione della direttiva 2004/117/CE, recante modifica delle direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE, 2002/55/CE e 2002/57/CE sugli esami eseguiti sotto sorveglianza ufficiale e l'equivalenza delle sementi prodotte in Paesi terzi	Com. 2005 All. B	15	54.063	SI	ATT	MIPAFAF Esteri, Giustizia, Mef Aff. Reg	NO	Permanente
146/07	2 AGO	Attuazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/77/CE, 98/27/CE, 2002/65/CE, e il Regolamento (CE) n. 2006/2004	Com. 2005 All. A	6	35.599	NO	ATT	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef	NO	NO
145/07	2 AGO	Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole	Com. 2005 All. A	10	14.927	NO	ATT	SVILUPPO	NO	NO

144/07	2 AGO	Attuazione della direttiva 2004/82/CE concernente l'obbligo per i vettori aerei di comunicare i dati relativi alle persone trasportate	Com. 2005 All. B	8	7.719	NO	NO	ATT	Esteri, Giustizia, Mef MIT, INTERNI Esteri, Giustizia, Mef Fun. Pub.	SI	NO
143/07	24 LUG	Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 193, concernente il codice comunitario dei medicinali veterinari, in attuazione della direttiva 2004/28/CE	Com. 2005 All. A	1	20.540	NO	NO	CORR	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Mistr. Affar.reg	NO	Permanente
109/07	22 GIU	Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE	Com. 2005 All. B Art. 22	16	30.839	NO	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Interni	SI	NO
94/07	11 LUG	Attuazione della direttiva 2006/7/CE, concernente la gestione delle acque di balneazione, nella parte relativa all'ossigeno disciolto	Com. 2006 All. B	2	829	NO	NO	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Aff.reg	SI	NO
65/07	26 APR	Attuazione della direttiva 2005/50/CE relativa alla riclassificazione delle protesi articolari dell'anca, del ginocchio e della spalla	Com. 2005 All. A	5	2.877	NO	NO	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo	NO	NO
52/07	6 FEB	Attuazione della direttiva 2003/122/CE Euratom sul controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività e delle sorgenti orfane	Com. 2005 All. A	26	45.918	NO	NO	ATT	SVILUPPO, AMBIENTE, SALUTE INTERNO, TRASPORTI Esteri, Lavoro, Mef, Giustizia	SI	Permanente
51/07	28 MAR	Attuazione della direttiva 2003/71/CE relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari, che modifica la direttiva 2001/34/CE	Art. 12 I. 262/05	7	39.648	NO	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Sviluppo	SI	NO
50/07	2 MAR	Attuazione delle direttive 2004/9/CE e 2004/10/CE, concernenti l'ispezione e la verifica della buona pratica di laboratorio (BPL) e il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'applicazione dei principi di buona pratica di laboratorio e al controllo della loro applicazione per le prove sulle sostanze chimiche	Com. 2005 All. A	13	8.816	SI	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Mipaaf, Aff. Reg	SI	Permanente
49/07	6 FEB	Attuazione della direttiva 2003/123/CE che modifica la direttiva 90/435/CEE sul regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi	Com. 2005 All. B	3	3.461	NO	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia	SI	NO
48/07	6 FEB	Attuazione della direttiva 2003/72/CE che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori	Com. 2004 All. B	16	34.265	NO	NO	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo	SI	NO
47/07	31 GEN	Attuazione della direttiva 2004/68/CE che stabilisce norme di polizia sanitaria per le importazioni e il transito nella Comunità di determinati ungulati vivi, che modifica le direttive 90/426/CEE e 92/65/CEE e che abroga la direttiva 72/462/CEE	Com. 2005 All. A	11	9.139	NO	NO	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Aff.reg	NO	Permanente
32/07	2 FEB	Attuazione della direttiva 2003/51/CE che modifica le direttive 78/660, 83/349, 86/635 e 91/674/CEE relative ai conti annuali e ai conti consolidati di taluni tipi di società, delle banche e altri istituti finanziari e delle imprese di assicurazione	Com. 2004 All. B	5	13.134	NO	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Sviluppo	SI	NO

30/2007	6 FEB	Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri	Com. 2004 All. B	25	40.466	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef Lavoro, Affari reg	SI	NO
28/2007	6 FEB	Attuazione della direttiva 2003/41/CE in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali	Com. 2004 Art. 29-bis (introdotto da Com. 2005)	9	22.189	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Lavoro Affari reg	SI	Permanente
26/2007	2 FEB	Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità	Com. 2004 All. B	9	56.186	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia Sviluppo, Affari reg	SI	Unificata
25/07	6 FEB	Attuazione della direttiva 2002/14/CE che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori	Com. 2004 All. B	11	9.574	NO	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Affari reg	SI	Permanente
24/07	25 GEN	Attuazione della direttiva 2003/110/CE, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea	Com. 2004 All. B	9	11.396	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia Mef, Trasporti	SI	NO
22/07	2 FEB	Attuazione della direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura	Com. 2004 All. B	24	27.027	NO	ATT	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO
20/07	8 FEB	Attuazione della direttiva 2004/8/CE sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia, nonché modifica alla direttiva 92/42/CEE	Com. 2004 All. B	16	24.708	NO	ATT	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef Mipaaf, Ambiente	SI	Unificata
11/07	12 GEN	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1236/2005, concernente il commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, la tortura o altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti	Com. 2005 Art. 5	2	41.125	NO	SANZ	GIUSTIZIA Beni culturali	SI	NO
6/07	26 GEN	Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004)	Com. 2004 All. B Art. 25	5	8.496	NO	CORR	MIT Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Ambiente	SI	Unificata
5/07	8 GEN	Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare	Com. 2004 All. B	4	11.808	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia Mef, Famiglia	SI Senato Non reso	NO
3/07	8 GEN	Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo	Com. 2004 All. B	4	14.776	NO	ATT	INTERNO Esteri, Giustizia, Mef Solidarietà	SI Senato Non reso	NO
113/07	31 LUG	Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62	Com. 2004 All. B Art. 25	5	39.361	NO	CORR	MIT Esteri, Giustizia, Aff. Reg, Mef Interno, Lavoro, Sviluppo Ambiente	SI	Unificata
172/07	4 ott	Disciplina sanzionatoria in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani relativamente alle norme comuni stabilite dal regolamento (CE) n. 793/2004 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari	Com. 2006 Art. 3	6	4.981	NO	SANZ	GIUSTIZIA Mit, Mef	SI	NO

DECRETI 2006										
D. Lgs	Data	Titolo	Comunitaria Delegante	Numero Articoli	Numero caratteri	Clausola di Cedevolezza	Natura	Ministero proponente/Ministri concertati	Parere Camere	Parere Conferenze
311/06	29 DIC	Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell'edilizia	Com. 2003 All. A	10	13.988	NO	CORR	SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef Aff. reg., Ambiente, Mit	SI	Unificata
285/06	7 NOV	Attuazione della direttiva 2003/38/CE, che modifica la direttiva 78/660/CEE, relativa ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto concerne gli importi espressi in euro	Com. 2004 All. A	2	734	NO	ATT	MEF Esteri, Giustizia, Sviluppo	NO	NO
274/06	18 SET	Attuazione della direttiva 2003/85/CE relativa a misure comunitarie di lotta contro l'afia epizootica	Com. 2004 All. B	82	183.052	NO	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef Mipaaf, Aff. reg	NON RESO	Permanente
266/06	18 SET	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 648/2004 in materia di immissione in commercio dei detergenti	Com. 2005 Art. 5	6	3.470	NO	SANZ	GIUSTIZIA Salute, Ambiente Sviluppo	NON RESO	Permanete
264/06	5 OTT	Attuazione della direttiva 2004/54/CE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea	Com. 2005 All. B	19	26.128	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef Trasporti, Interni	SI	NO
257/06	25 LUG	Attuazione della direttiva 2003/18/CE relativa alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione all'amianto durante il lavoro	Com. 2004 All. B	6	22.480	SI	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef, FP Salute, Sviluppo, Affa reg	SI	Permanente
FINE XIV LEGISLATURA										
219/06	24 APR	Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE	Com. 2004 All. A	16	239.078	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef	SI Senato Non reso	Permanente
217/06	29 APR	Revisione della disciplina in materia di fertilizzanti	Com. 2004 Art.13	17	26.687	SI	CORR	MIPAAF Giustizia, Salute, Ambiente Mef, Aff. Reg, Sviluppo	NO	NO
216/06	4 APR	Attuazione delle direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto	Com. 2004 All. B Art. 14	28	47.931	NO	ATT	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo	SI	Permanente
213/06	2 MAG	Attuazione della direttiva 2003/42/CE relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile	Com. 2004 All. B	10	8.404	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO
195/06	10 APR	Attuazione della direttiva 2003/10/CE relativa all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (rumore)	Com. 2004 All. B	7	16.870	SI	ATT	LAVORO Esteri, Giustizia, Mef, FP Salute, Sviluppo, Aff. reg	SI	Permanente

194/06	10 APR	Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 15 febbraio 2005, n. 50, in materia di informazione ai consumatori nei prodotti cosmetici	Com. 2003 All. A	1	218	NO	CORR	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Aff. reg	SI Senato Non reso	Permanente
193/06	6 APR	Attuazione della direttiva 2004/28/CE recante codice comunitario dei medicinali veterinari	Com. 2004 All. A	121	184.640	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Miur, Aff. reg	NO	Permanente
192/06	4 APR	Disposizioni correttive del decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 73, recante attuazione della direttiva 1999/22/CE relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici	Com. 2003 All. B	2	2.458	NO	CORR	AMBIENTE Salute, Mipaaf	SI Senato Non reso	Unificata
191/06	4 APR	Attuazione della direttiva 2003/99/CE sulle misure di sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici	Com. 2004 All. B	12	9.530	NO	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Affari reg	SI Senato Non reso	Permanente
190/06	5 APR	Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare	Com. 2004 Art. 3	7	5.686	NO	SANZ	GIUSTIZIA Salute, Mipaaf, Sviluppo	SI	Permanente
175/06	7 APR	Disposizioni correttive al decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 132, recante attuazione della direttiva 2003/43/CE relativa agli scambi intracomunitari ed alle importazioni di sperma di animali della specie bovina	Com. 2003 All. B	1	782	NO	CORR	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Mipaaf, Aff. reg	SI Senato Non reso	Permanente
163/06	12 APR	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE	Com. 2004 All. B Art. 25	257	701.317	NO	ATT	MIT Ambiente, Lavoro, Mef, Esteri Beni cult., Giustizia, Sviluppo Interno	SI	Unificata
161/06	27 MAR	Attuazione della direttiva 2004/42/CE, per la limitazione delle emissioni di composti organici volatili conseguenti all'uso di solventi in talune pitture e vernici, nonché in prodotti per la carrozzeria	Com. 2004 All. A	8	13.076	NO	ATT	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef, Sviluppo Salute, Mit, Beni cult	SI	Unificata
158/06	16 MAR	Attuazione della direttiva 2003/74/CE concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali	Com. 2004 All. B	36	44.386	SI	ATT	SALUTE Esteri, Giustizia, Mef Mipaaf, Aff. reg	SI	Permanente
150/06	13 MAR	Attuazione della direttiva 2003/20/CE che modifica la direttiva 91/671/CEE relativa all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per i bambini nei veicoli. Modifiche al codice della strada	Com. 2004 All. B	4	7.044	NO	ATT	MIT Esteri, Giustizia, Mef Salute	SI	NO
149/06	23 FEB	Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, recante attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso	Com. 2001 d l 115/05	12	12.304	NO	CORR	AMBIENTE Esteri, Giustizia, Mef Mit, Sviluppo, Salute, Aff. reg	SI	Unificata
140/06	16 MAR	Attuazione della direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale	Com. 2004 All. B	21	23.442	NO	ATT	BENI CULT., SVILUPPO Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO
118/06	13 FEB	Attuazione della direttiva 2001/84/CE, relativa al diritto dell'autore di un'opera d'arte sulle successive vendite dell'originale	Com. 2004 All. B	15	9.963	NO	ATT	BENI CULTURALI Esteri, Giustizia, Mef	SI	NO
114/06	8	Attuazione delle direttive 2003/89/CE, 2004/77/CE e 2005/63/CE in materia di	Com. 2004	13	6.961	SI	ATT	SVILUPPO	SI	Permanente

	FEB	Indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari	All. B Art. 10						Esteri, Giustizia, Mef Salute, Mipaaf, Aff. reg	Non reso
69/06	27 GEN	Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato	Com. 2004 Art. 3	10	2.932	NO	CORR	GIUSTIZIA Esteri, Mef, Infrastrutture	SI	NO
36/06	31 GEN	Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico	Com. 2004 All. A	13	13.372	NO	ATT	FUNZIONE PUBBLICA Esteri, Giustizia, Mef	NO	NO