

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE .....	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative. Esame C. 4865-B – Governo – Approvato dal Senato (Parere alle Commissioni I e V) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione</i> ) .....	3
ALLEGATO ( <i>Rapporto sull'attività svolta dal comitato per la legislazione</i> ) .....	11

*Martedì 21 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Doris LO MORO.*

**La seduta comincia alle 11.05.**

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Doris LO MORO, *presidente*, comunica che il collega Roberto Zaccaria ha presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza che verrà pubblicato in allegato alla seduta odierna.

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

**Conversione in legge del decreto-legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative.**

**Esame C. 4865-B – Governo – Approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni I e V).

*(Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Doris LO MORO, *presidente e relatore*, in via preliminare, ricorda che il Comitato si era già espresso in prima lettura sul provvedimento che ci si accinge ad esaminare; allora, tuttavia, il testo esaminato aveva dimensioni più ridotte: i contenuti del decreto risultano infatti oggi assai ampliati a seguito delle modifiche approvate dal Senato. A tale riguardo, sottolinea che, per effetto delle anzidette modifiche, risulta anche accentuata l'eterogeneità delle disposizioni contenute nel decreto e che, all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, sono state inserite due norme volte a modificare disposizioni riferite a deleghe legislative conferite al Governo, circostanza che integra, secondo la costante giurisprudenza del Comitato, la violazione del limite di contenuto posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988.

A tale ultimo proposito, avverte inoltre che lo scorso 16 febbraio – e, quindi, il giorno successivo all'approvazione del provvedimento all'esame da parte del Senato – la Corte Costituzionale ha depositato una sentenza la cui portata appare

dirompente proprio con riferimento ai parametri di giudizio del Comitato sui decreti-legge. Infatti, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione introdotta nel corso dell'esame parlamentare al decreto legge n. 225 del 2010 (in materia, appunto, di proroga di termini), in quanto recante una normativa « a regime » del tutto slegata da contingenze particolari, ma inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato « Proroga di termini », la Corte ha precisato che i cosiddetti decreti « milleproroghe », sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sia ritenuto – ad una valutazione operata dal Governo o dal Parlamento – dannoso.

La Corte ha quindi concluso nel senso dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione in quanto la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei, risulterebbe in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione: ciò si verifica, tra l'altro, ove si introducano in decreti di proroga di termini interventi aventi ad oggetto la disciplina « a regime » di materie o settori di materie.

Dopo aver dato succintamente conto delle ulteriori questioni poste dal provvedimento titolo, principalmente in relazione ai rapporti delle disposizioni da esso recate con la normativa vigente, procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4865/B limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, sul medesimo provvedimento, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 11 gennaio 2012;

osservato che, sia in sede di esame presso la Camera dei deputati sia nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo del provvedimento è stato ampiamente modificato;

rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

risultano dilatati gli aspetti di eterogeneità del contenuto del decreto legge, già presenti nel testo approvato in Consiglio dei ministri (ed accresciutisi a seguito delle modifiche approvate alla Camera), avuto riguardo agli ulteriori settori dell'ordinamento interessati dalle numerose disposizioni introdotte nel corso dell'esame al Senato (si tratta di 7 nuovi articoli, e di 33 ulteriori commi); inoltre, sulla base di un'interpretazione assai lata della fattispecie della proroga di termini, ampia è la tipologia di atti sui quali le suddette proroghe operano in concreto; sono infatti presenti disposizioni volte a: estendere il termine di validità di procedure concorsuali (articolo 1, comma 4-*bis*, concernente il termine di efficacia delle graduatorie di merito per l'assunzione di funzionari presso l'Agenzia delle entrate) o di atti amministrativi abilitativi (articolo 15, comma 3-*quinqüies*, con cui vengono prorogate le autorizzazioni all'esercizio di attività di formazione e concessione di brevetti per lo svolgimento dell'attività di salvamento acquatico); rinviare l'entrata a regime di riforme di settore (articolo 29, comma 16-*duodecies*, con cui si dispone lo slittamento dell'avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica); estendere l'ambito temporale di applicazione di precedenti disposizioni finanziarie, anche mediante integrazione dei relativi stanziamenti (articoli 9, comma 1-*bis*, 10, comma 5-*ter*, 11, comma 6-*quinqüies*); disporre in deroga e con effetti di sanatoria rispetto ad alcune fattispecie (l'articolo 11, comma 6-*sexies*, prevede che i provvedimenti relativi al personale delle pubbliche amministrazioni assunto anteriormente all'emanazione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il quale sia risultato beneficiario di contratti individuali di lavoro che abbiano determinato e consolidato effetti giuridici decennali, siano sottratti dal campo di applicazione dell'articolo 16, comma 8, del citato decreto, che statuisce per i provvedimenti

posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale la nullità di diritto con obbligo di ripristinare la situazione preesistente). In altri casi, le disposizioni introdotte non appaiono neppure finalisticamente orientate a prorogare o differire termini legislativamente previsti (si vedano, ad esempio, l'articolo 2-bis, l'articolo 18-bis, che riguarda la funzionalità di alcuni enti previdenziali soppressi dal decreto-legge n. 201 del 2011, nelle more della suddetta soppressione; l'articolo 23, che interviene in materia di esercizio dell'attività di consulenza finanziaria; l'articolo 27-bis, che prevede la soppressione del Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini di cui all'articolo 21, comma 12, del decreto-legge n. 201 del 2011 e, contestualmente, ricostituisce il consorzio del Ticino, il consorzio dell'Oglio ed il consorzio dell'Adda; e, infine, l'articolo 29, comma 12-bis, con cui si fissano i termini a regime di pagamento dell'imposta unica sulle scommesse ippiche e sulle scommesse su eventi diversi dalle corse dei cavalli);

con riguardo alle disposizioni di carattere ordinamentale testé richiamate (cui si aggiungono due disposizioni recanti proroghe di deleghe introdotte nel disegno di legge di conversione), si ricorda che la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, comma 2-*quater* del decreto-legge n. 225 del 2010 (recante disposizioni in materia di proroga di termini), nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'ambito dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Con riferimento alle suddette disposizioni, la Corte costituzionale ha tra l'altro rilevato che esse – « regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili

eventi calamitosi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa « a regime », del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato « Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie ».

Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: « Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti ». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'articolo 2, nella cui rubrica si legge: « Proroghe onerose di termini ».

Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto « milleproroghe », in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile »;

la Corte Costituzionale, dopo aver precisato che: « L'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge « deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo » – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'articolo 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento », ha rimarcato che « I

*cosiddetti decreti « milleproroghe » (...), sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina « a regime » di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'articolo 71 Cost. (...). Risulta invece in contrasto con l'articolo 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. », rilevato quindi che « La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione », ha sottolineato infine come « l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso articolo 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario »;*

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

molte delle modifiche introdotte si caratterizzano per un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano spesso 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 in più disposizioni, tra le quali si segnalano, in particolare:

l'articolo 10, comma 5-*bis*, che integra in maniera non testuale le disposizioni dell'articolo 34-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 207 del 2008, in materia di procedure concorsuali autorizzate dall'Agenzia italiana del farmaco;

l'articolo 11, comma 2, secondo periodo, con cui si proroga in maniera non testuale il termine di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 96 del 2005, peraltro prorogato dal primo periodo dello stesso comma 2 mediante una novella;

l'articolo 11, comma 6-*quinqüies*, che proroga al 31 dicembre 2012 il termine di cui al primo periodo del comma 8-*quinqüies* dell'articolo 6 del decreto-legge n. 300 del 2006, senza novellare tale disposizione (agevolazioni per gli enti non commerciali);

l'articolo 11, comma 6-*sexies*, che incide in maniera non testuale sull'ambito di applicazione dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge n. 98 del 2011;

l'articolo 11, comma 6-*octies*, che riapre il termine del 31 dicembre 2010 di cui all'articolo 8-*duodecies*, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 59 del 2008 (bando di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero), senza novellare tale disposizione e subordinatamente al verificarsi di una condizione;

l'articolo 15, comma 8-*bis*, che proroga in maniera non testuale l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 16-*quater*, del decreto-legge n. 225 del 2010 (prosecuzione delle attività di infrastrutturazione informatica occorrenti per le connesse attività degli uffici giudiziari e della sicurezza);

l'articolo 29, comma 11-*ter*, che proroga di dodici mesi il termine di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legge n. 201 del 2011;

l'articolo 29, comma 16-*decies*, che proroga in via non testuale un termine in materia di esaurimento dell'attività della Commissione tributaria centrale, intervenendo su una materia oggetto di una profonda stratificazione normativa;

il decreto legge – secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione – introduce modifiche a disposizioni di recentissima approvazione (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, comma 6-*quinquies*, che interviene sulla legge n. 183 del 2011; nonché gli articoli 6, comma 2-*quinquies*, 6, comma 2-*septies*, 11, comma 6-*septies*, 18-*bis*, comma 1, 23, comma 1-*bis* e 29-*bis*, che modificano varie parti del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e, in particolare, il già richiamato articolo 27-*bis*, che, nel sopprimere il Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini, recentemente istituito dall'articolo 21, comma 12, del citato decreto-legge n. 201 del 2011, dispone la contestuale ricostituzione dei vari enti che erano confluiti nel predetto Consorzio);

non mancano disposizioni prive di portata precettiva in quanto meramente descrittive e, quindi, inidonee ad innovare l'ordinamento; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 9, comma 1-*bis*, laddove si « prevede » che debbano essere rispettati alcuni principi costituzionali e quelli discendenti dalla normativa dell'Unione europea, e all'articolo 2-*bis*, comma 1, il quale dispone che « *con effetti a partire dalla stagione sportiva 2012-2013 la Fondazione per la mutualità generale negli sport professionistici a squadre svolge necessariamente le funzioni e i compiti ad essa assegnati ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9* »;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 29, comma 16-*decies*, reca una norma di interpretazione autentica delle disposizioni dettate dall'articolo 3, comma 2-*bis*, lettera

a), del decreto legge n. 40 del 2010, laddove disciplina i presupposti per l'estinzione delle controversie pendenti innanzi alla Commissione tributaria centrale, con riferimento alla quale appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui « *deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo* »; il provvedimento contiene, inoltre, disposizioni di carattere retroattivo, per lo più riguardanti il differimento di termini già scaduti, che si rinvergono, a mero titolo esemplificativo, all'articolo 8, comma 1, lettera c-*bis*), che differisce il mandato dei componenti in carica del Consiglio centrale interforze della rappresentanza militare, nonché dei consigli centrali, intermedi e di base dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza dal 30 luglio 2011 al 30 maggio 2012; all'articolo 11, comma 6-*octies*, che dispone il differimento di un termine già scaduto al 31 dicembre 2010 sino al 31 dicembre 2012, subordinatamente all'espletamento di un adempimento; all'articolo 13, comma 1-*bis*, che differisce un termine scaduto al 30 settembre 2011;

inoltre, alcune disposizioni contengono un termine iniziale di efficacia dilazionato nel tempo (si vedano, ad esempio, l'articolo 2-*bis*, che contiene un termine ad quem per l'operatività della Fondazione per la mutualità negli sport professionistici a squadre, fissato al 1° luglio 2012, l'articolo 11, comma 2 e l'articolo 29, comma 16-*decies*); 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 degli adempimenti previsti;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti legge:

l'articolo 1 del disegno di legge di conversione interviene, ai commi 2 e 3, a modificare disposizioni riferite a deleghe legislative conferite al Governo, al fine di ridefinire taluni elementi del potere legislativo delegato, nonché di modificare il termine di esercizio della delega che, con riferimento alla delega oggetto del comma 2, allo stato, risulta già scaduto; 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;

con particolare riferimento al comma 3, che proroga il termine per l'esercizio della delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari recata dall'articolo 1 della legge n. 148 del 2011, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, si ricorda che in occasione dell'esame dell'anzidetto provvedimento, il Comitato per la legislazione, nel solco di una consolidata giurisprudenza, aveva formulato una condizione soppressiva delle anzidette disposizioni di delega; si ricorda altresì che, durante l'esame in Assemblea del disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 138 del 2011, fu accettato dal Governo un ordine del giorno con il quale, premesso tra l'altro che « l'inserimento in un disegno di legge di conversione di una delega legislativa, che produrrà effetti normativi concreti a distanza di tempo, non appare giustificabile nemmeno sulla base di ragioni politiche contingenti, anche se gravi, stante il contrasto che viene a determinarsi con le norme ordinarie che presidono al legittimo esercizio delle competenze normative e all'utilizzo delle conseguenti fonti,

le quali, a loro volta, riflettono gli equilibri tra i poteri normativi imposti a livello costituzionale », si impegnava il Governo « ad avviare ogni occorrente attività volta alla predefinizione dei contenuti dei futuri decreti legislativi di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari e a predisporre, al contempo, un autonomo disegno di legge delega, da presentare alle Camere per la loro approvazione, secondo le procedure urgenti previste dai loro regolamenti, in termini tali da consentire l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138/2011, dei decreti legislativi nel frattempo in linea di massima già predefiniti » (ordine del giorno 9/4612/139);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, all'articolo 27-bis, comma 1, demanda a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare – da adottare sulla base di una procedura che comprende anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti ed ai quali si consente di derogare a norme di rango primario – il compito di apportare le modifiche statutarie inerenti alla composizione degli organi di amministrazione e controllo, nonché le modalità di funzionamento dei tre consorzi dei grandi laghi prealpini di cui l'articolo in questione dispone la ricostituzione; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare lo qualificava come « un atto statale dalla indefinibile natura giuridica »;

l'articolo 29-ter differisce al 31 dicembre 2012 il termine di scadenza dell'istituto del commissario straordinario per le quote latte previsto dall'articolo 8-quinquies, comma 6, del decreto-legge n. 5 del 2009, prorogato, da ultimo, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 25 marzo 2011, recante ulteriore

proroga di termini relativa al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (in base alla previsione dell'articolo 1, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225), senza intervenire direttamente sulle disposizioni di legge di cui si dispone la proroga;

*sul piano della tecnica di redazione del testo:*

l'articolo 11, comma 6-*septies* novella l'articolo 22, comma 9-bis del decreto-legge n. 201 del 2011, piuttosto che il comma 7 dell'articolo 36 del decreto-legge n. 98 del 2011, a sua volta novellato dal succitato articolo 22; al riguardo, si ricorda infatti che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dispone che « *se un atto ha subito modifiche, eventuali « novelle » sono riferite all'atto modificato e non agli atti modificanti* ».

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

si sopprimano le disposizioni introdotte al Senato nell'articolo 1, commi 2 e 3, del disegno di legge di conversione (destinate, rispettivamente, a differire fino al 30 giugno 2012 il termine della delega « *per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute* », di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010, integrandone anche gli originari criteri direttivi, nonché a prorogare di ulteriori tre anni il termine per l'esercizio della delega « *per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari* », di cui all'articolo 1 della legge n. 148 del 2011, relativamente ai soli tribunali aventi sede nelle province de L'Aquila e di Chieti) in quanto – tenuto anche conto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 – non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di

carattere sostanziale, in particolare se destinate a prorogare o differire 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, lett. a), della legge n. 400 del 1988;

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

all'articolo 27-bis – laddove dispone l'adozione di decreti ministeriali dei quali viene precisata la natura non regolamentare ed ai quali si consente di derogare a disposizioni di rango primario – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 richiamata in premessa, sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

siano coordinate le disposizioni contenute all'articolo 29, comma 1, con quelle recate dal comma 16-*duodecies* del medesimo articolo, tenuto conto che il primo prevede la proroga al 30 aprile 2012 delle disposizioni contenute all'articolo 2, comma 5, lettera a), del decreto legislativo n. 216 del 2010, del quale il successivo comma 16-*duodecies* dispone l'abrogazione.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime;

si dovrebbe altresì valutare, in relazione alla disposizione contenuta all'articolo 29-*ter* – che differisce al 31 dicembre 2012 il termine di scadenza dell'isti-

tuto del commissario straordinario per le quote latte previsto dall'articolo 8-*quinquies*, comma 6, del decreto-legge n. 5 del 2009, prorogato, da ultimo, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 25 marzo 2011, recante ulteriore proroga di termini relativa al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – l'opportunità di riformulare la disposizione in questione in termini di novella alla disposizione di legge originariamente prorogata.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

con riferimento alle disposizioni di carattere ordinamentale indicate in premessa, nonché in relazione ai commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che intervengono su norme di delega, abbia cura il legislatore di rispettare le indicazioni contenute nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, laddove, tra l'altro, si precisa che: «*I cosiddetti decreti «milleproroghe» (...) sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina «a regime» di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della*

*necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'articolo 71 Cost.» eventualmente inserendo le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto, ove presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, in «atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati».*

Lino DUILIO, nel condividere pienamente la proposta di parere formulata dalla relatrice, si sofferma anch'egli a rimarcare la portata innovativa della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012. Al riguardo, ritiene che la pronuncia in questione rende indifferibile una riflessione di carattere più generale sulla natura della legge di conversione ed in relazione al nesso che si pone tra di essa ed il decreto legge. Quanto poi al merito del decreto legge all'esame, fa presente di aver già rappresentato in altre sedi di esame parlamentare del provvedimento che, a suo avviso, stante la dilatazione dei contenuti operata al Senato, sarebbe quasi auspicabile che il decreto stesso non venisse convertito, tanto più alla luce della sentenza n. 22 della Corte Costituzionale.

Doris LO MORO, *relatore*, si associa alle considerazioni svolte dall'onorevole Duilio in merito all'oggettiva difficoltà in cui si trova la Camera dei deputati a dove approvare in via definitiva un decreto legge la cui scadenza è assai prossima, a fronte della recentissima sentenza della Corte Costituzionale.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 11.35.**

ALLEGATO

# RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Quarto turno di Presidenza  
Presidente On. Roberto ZACCARIA

*(26 novembre 2010 – 25 settembre 2011)*

# INDICE

## **PREMESSA**

### **I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI**

- 1.1 *Le attività di ricerca e di approfondimento*
- 1.2 *Il Rapporto sulla legislazione*
- 1.3 *Gli Appunti del Comitato*
- 1.4 *Il sito internet*
- 1.5 *I seminari sulla qualità della legislazione e sul sistema delle fonti*
- 1.6 *Il convegno del 23 giugno 2011*
- 1.7 *Il convegno del 15 settembre 2011: La buona scrittura delle leggi*
- 1.8 *Il rapporto sulla delegazione legislativa*

### **II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO**

### **III. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO**

- 3.1 *La struttura dei pareri*
- 3.2 *I parametri utilizzati nei pareri*
- 3.3 *Richiami alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi*
- 3.4 *Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare*
- 3.5 *Richiami alla legge n. 400 del 1988*
- 3.6 *Richiami alla legge n. 212 del 2000*

### **IV. GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO**

- 4.1 *Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*
- 4.2 *Omogeneità/eterogeneità del contenuto*
- 4.3 *Profili della legislazione delegata*
- 4.4 *Riferimenti a sentenze della Corte Costituzionale*
- 4.5 *Disposizioni meramente ricognitive*
- 4.6 *Ulteriori rilievi sul sistema delle fonti e sul ruolo del Parlamento*

### **V. IL SEGUITO DEI PARERI**

- 5.1 *L'attività emendativa*
- 5.2 *La presentazione di ordini del giorno*

### **VI. GRAFICI**

### **VII. CONCLUSIONI**

## **PREMESSA**

*Il presente rapporto conclude il quarto 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 tale caratterizzazione, anche nel quarto turno di presidenza il Comitato ha fatto registrare un'identità di vedute tra i suoi componenti, in forza della quale non si è mai fatto ricorso allo strumento della opinione dissenziente.*

*All'attività consultiva si è affiancata una significativa attività di approfondimento scientifico e di ricerca, finalizzata ad offrire una chiave di lettura del sistema delle fonti e del ruolo del Parlamento in un sistema in grande evoluzione, aggiungendo contributi accademici e monografici all'investigazione compiuta ogni anno attraverso il Rapporto sulla legislazione.*

# I.

## ***PUBBLICAZIONI ED EVENTI***

### ***1.1 Le attività di ricerca e di approfondimento***

Nel quarto turno di presidenza è stata prestata particolare attenzione alle attività di ricerca e di confronto con il mondo accademico sui temi attinenti al sistema delle fonti e all'uso degli strumenti normativi, in un periodo nel quale – per un complesso di fattori sia di lungo periodo sia contingenti – alla legge parlamentare si vanno sempre più affiancando una variegata serie di atti anche di dubbia qualificazione giuridica, in grado comunque di incidere sull'ordinamento.

Alle tradizionali attività del Comitato ed alle ricerche promosse nel corso di questa legislatura si è così aggiunta un'intensa attività seminariale, condotta sia presso diverse sedi universitarie, sia presso la Camera.

### ***1.2. 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. Il quarto turno di presidenza si è collocato tra la presentazione della XII edizione del rapporto e la XIII, presentate, rispettivamente, a Bari il 29 novembre 2010 ed a Perugia il 4 novembre 2011.

### ***1.3. Gli Appunti del Comitato***

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti tre 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 tre fascicoli (rispettivamente aggiornati al 15 gennaio, al 15 maggio ed al 15 settembre 2011) 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 - del procedimento legislativo, delle leggi a ciclo annuale e dei provvedimenti di manovra finanziaria, con particolare attenzione al procedimento di approvazione ed al loro impatto sull’ordinamento.

### ***1.4. Il sito internet***

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

### ***1.5. I seminari sulla qualità della legislazione e sul sistema delle fonti***

Dal mese di dicembre 2010 fino al marzo 2011 si sono svolti, presso diverse sedi universitarie, alcuni seminari volti ad approfondire i temi della qualità della legislazione e del sistema delle fonti. Si è trattato di una iniziativa che idealmente si ricollega a quella analoga promossa, sempre dal sottoscritto, al termine della XV legislatura, dalla quale è derivato il volume “Aspetti problematici nell’evoluzione delle fonti normative” (Camera dei deputati, Roma, 2008).

L’idea di fondo è stata quella, da un lato, di ascoltare (in una sorta di audizioni informali nelle varie sedi universitarie) il contributo di studiosi sui temi di maggior interesse per il Comitato per la legislazione in vista della futura attività parlamentare; dall’altro, di promuovere tra giovani ricercatori e dottorandi universitari l’interesse e l’approfondimento dei temi e dei problemi che il Comitato ha la possibilità di individuare dal suo osservatorio privilegiato. Dal ciclo di seminari esce un panorama inedito dell’uso delle fonti normative tipiche ed atipiche nei primi tre anni della XVI legislatura. I cento interventi svolti dai partecipanti ai seminari sono stati raccolti in un volume intitolato, un po’ provocatoriamente, *Fuga dalla legge?* (Grafo edizioni, Brescia, 2011).

### ***1.6. Il convegno del 23 giugno 2011***

Il volume è stato presentato e discusso nel corso di un intenso dibattito svoltosi nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio, al quale hanno partecipato autorevoli esponenti delle istituzioni e docenti universitari. I lavori, introdotti dalla Vice Presidente della Camera Rosy Bindi,

hanno visto infatti la partecipazione del prof. Ugo De Siervo, già presidente della Corte costituzionale, dell'on. Donato Bruno, presidente della Commissione Affari costituzionali, del professor Paolo Caretti, direttore dell'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze, che collabora anche alla redazione del Rapporto sulla legislazione, dei professori Federico Sorrentino e Nicolò Zanon, dell'on. Lino Duilio. Il sottoscritto ha svolto un intervento conclusivo.

### ***1.7. Il convegno del 15 settembre 2011: La buona scrittura delle leggi***

Il 15 settembre, nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio, si è svolto un seminario intitolato “La buona scrittura delle leggi”, introdotto e coordinato dal presidente *pro tempore* del Comitato. Sono intervenuti in qualità di relatori Giuliano Amato (presidente dell'Istituto Treccani), Paolo Carnevale (Università RomaTre), Nicoletta Maraschio (Presidente dell'Accademia della Crusca), Giuseppe Ugo Rescigno (Università La Sapienza di Roma) e Francesco Sabatini (presidente emerito dell'Accademia della Crusca). Dopo le relazioni si è svolto un ampio dibattito cui hanno preso parte il capo del Dipartimento affari giuridici e legali della presidenza del Consiglio dei ministri Claudio Zucchelli, docenti universitari di linguistica e di materie giuridiche, tecnici e ricercatori.

Gli atti del seminario sono stati pubblicati a cura dell'Ufficio pubblicazioni e relazioni esterne della Camera.

### ***1.8. Il rapporto sulla delegazione legislativa***

Proprio a conclusione del quarto turno di presidenza, è stato pubblicata, in allegato al resoconto della seduta del 22

settembre 2011, una relazione dal titolo *Tendenze recenti della delegazione legislativa*, volta ad esporre gli esiti di una ricerca promossa e curata dall'on. Lino Duilio su un tema quanto mai centrale nell'ambito delle attività del Comitato. La relazione si aggiunge a quelle già presentate nel corso della legislatura sulla decretazione d'urgenza, sugli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari, sulle ordinanze di protezione civile.

## **II.**

### **L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO**

- L'attività consultiva svolta dal Comitato nel quarto turno di presidenza, in **28 sedute**, ha riguardato l'espressione di **32 pareri su 31 provvedimenti normativi**.
- L'attività del Comitato ha riguardato **24** provvedimenti rimessi al suo esame di ufficio:
  - **14** disegni di legge di conversione di decreti-legge (ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del Regolamento della Camera);
  - **6** disegni di legge contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*);
  - **4** testi unificati, sottoposti all'esame del Comitato ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del Regolamento, uno dei quali (**T.U. 2519** ed abb.) sul riconoscimento dei figli naturali, risultante dalla unificazione di 5 proposte di legge di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo e tre risultanti dall'unificazione di proposte di legge di iniziativa parlamentare (**T.U. 841** ed abb., **T.U. 2671** ed abb., **T.U. 3871** ed abb.).
- Il Comitato ha anche espresso **7** pareri su altrettanti provvedimenti rimessi al suo esame su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente. Si tratta dei seguenti provvedimenti:
  - **6** schemi di decreti legislativi (ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 3), 4 dei quali (**atti del Governo n. 317, 328, 339, 365**) riguardanti l'attuazione delle legge n. 42 del

2009, sul federalismo fiscale. Così il Comitato ha avuto la possibilità, per la prima volta, di pronunciarsi su schemi assegnati ad una Commissione bicamerale (presieduta da un deputato).

- 1 testo unificato (C. 2854 ed abb.) di 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo in materia di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea (ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4), che non contiene disposizioni di delega ma disciplina i procedimenti di attuazione del diritto europeo anche attraverso il generalizzato ricorso alla delegazione legislativa.

<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>	<b>15</b>	<b>46,8%</b>	<b>14</b> disegni di legge di conversione
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, c. 6-bis</i>	<b>10</b>	<b>31,3 %</b>	<b>1</b> disegno di legge comunitaria; <b>4</b> altri disegni di legge governativi; <b>1</b> proposta di legge di iniziativa parlamentare; <b>4</b> testi unificati (di cui 3 parlamentari e 1 misto Governo/Parlamento);
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, c. 3</i>	<b>6</b>	<b>18,8%</b>	<b>6</b> schemi di decreto legislativo
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, c. 4</i>	<b>1</b>	<b>3,1%</b>	<b>1</b> testo unificato (di iniziativa mista Governo/Parlamento)

### **III.**

## **L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO**

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

### **3.1. 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.

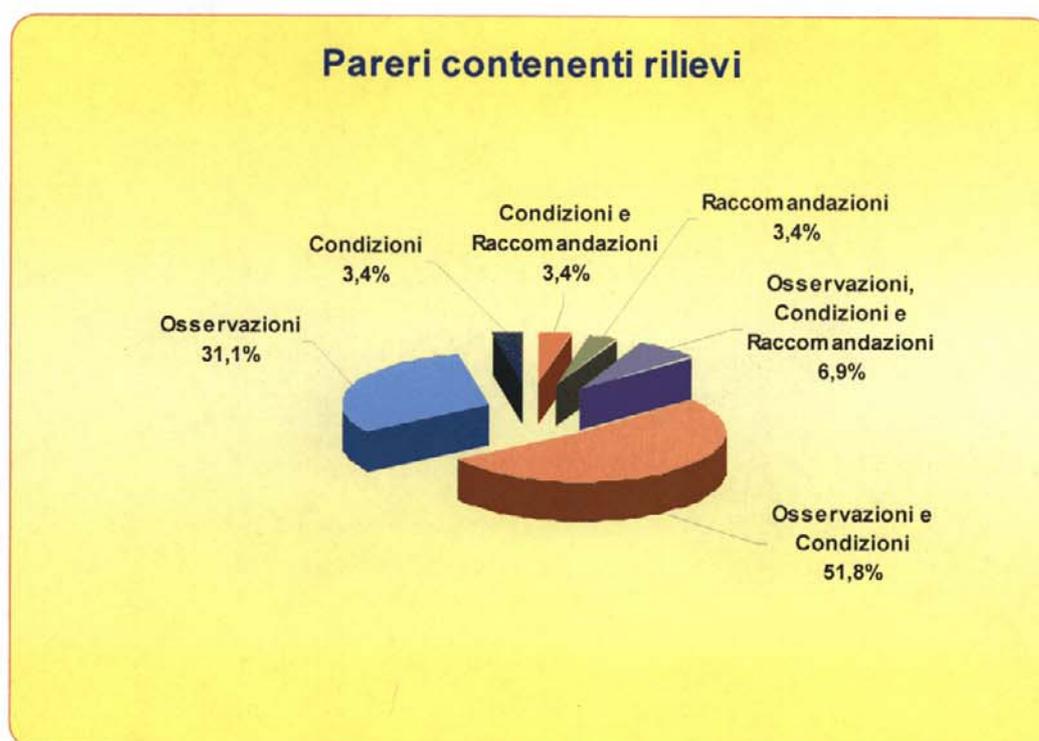
Sui **32** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **3** (pari al **9,4 %**) sono privi di rilievi. Si tratta del disegno di legge **C. 3209-bis/B**, recante disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione, nonché dei disegni di legge di conversione **C. 4215** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2011, n. 5, recante disposizioni per la festa nazionale del 17 marzo 2011) e **C. 4509** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria). Su quest'ultimo provvedimento il Comitato ha ritenuto, in via eccezionale, di non formulare rilievi, "considerate le condizioni finanziarie, politico-parlamentari e istituzionali del tutto peculiari nelle quali si procede all'esame del decreto legge in titolo e tenuto conto dei termini di trasmissione dal Senato e di quelli previsti per l'iscrizione del provvedimento all'esame dell'Assemblea".

Il parere sull'**A.C. 4086** (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" (approvato dal Senato) contiene una lunga premessa, che, dopo aver evidenziato gli elementi critici del provvedimento - il quale "presenta evidenti caratteri di forte problematicità con riferimento ai parametri che presiedono ad una corretta ed ordinata produzione legislativa 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". Segue quindi una raccomandazione che invita le Commissioni di merito, "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”.

La struttura dei **29** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

<b>Pareri contenenti rilievi</b>		
<b>Tipologia di rilievo</b>	<b>Pareri</b>	
Osservazioni e Condizioni	<b>15</b>	<b>51,8%</b>
Osservazioni	<b>9</b>	<b>31,1%</b>
Condizioni	<b>1</b>	<b>3,4%</b>
Condizioni e Raccomandazioni	<b>1</b>	<b>3,4%</b>
Raccomandazioni	<b>1</b>	<b>3,4%</b>
Osservazioni, Condizioni e Raccomandazioni	<b>2</b>	<b>6,9%</b>



## I rilievi dei pareri sui singoli atti

AC	Oss.	Cond.	Racc.	Tipologia Atto
3909	SI	NO	NO	Ddl conversione
3996	SI	NO	NO	Ddl conversione
3909-B	SI	SI	NO	Ddl conversione
4086	NO	NO	SI	Ddl conversione
4059	SI	NO	NO	Ddl comunitaria
T.U. 2854	SI	SI	NO	Progetto di legge
A.G. 317	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
4215	NO	NO	NO	Ddl conversione
3921-B	SI	NO	NO	Progetto di legge
4220	SI	SI	NO	Ddl conversione
4219	SI	NO	NO	Ddl conversione
A.G. 328	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
4307	SI	SI	NO	Ddl conversione
4299	SI	NO	NO	Ddl Governo
4357	SI	SI	SI	Ddl conversione
4362	SI	SI	NO	Ddl conversione
A.G. 339	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
T.U. 2519	SI	NO	NO	Progetto di legge (misto Parl./Gov.)
4449	SI	NO	NO	Ddl conversione
A.G. 365	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
4480	SI	NO	NO	Ddl conversione
A.G. 364	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
4509	NO	NO	NO	Ddl conversione
A.G. 373	SI	SI	SI	Schema di decreto legislativo
3209-bis-B	NO	NO	NO	Ddl Governo
T.U. 841	SI	SI	NO	Progetto di legge
4551	SI	SI	NO	Ddl conversione
4274	SI	SI	NO	Ddl Governo
4612	NO	SI	SI	Ddl conversione
T.U. 3871	NO	SI	NO	Progetto di legge
T.U. 2671	SI	SI	NO	Progetto di legge
4434	SI	SI	NO	Ddl Governo

### ***3.2. 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 n. 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**:

- **incidenza su norme recenti**;
- **efficacia di disposizioni abrogate**;
- **efficacia retroattiva**.

### ***3.3. Richiami alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi***

Dei **32** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **26**, pari all'**81,2%**, contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare.

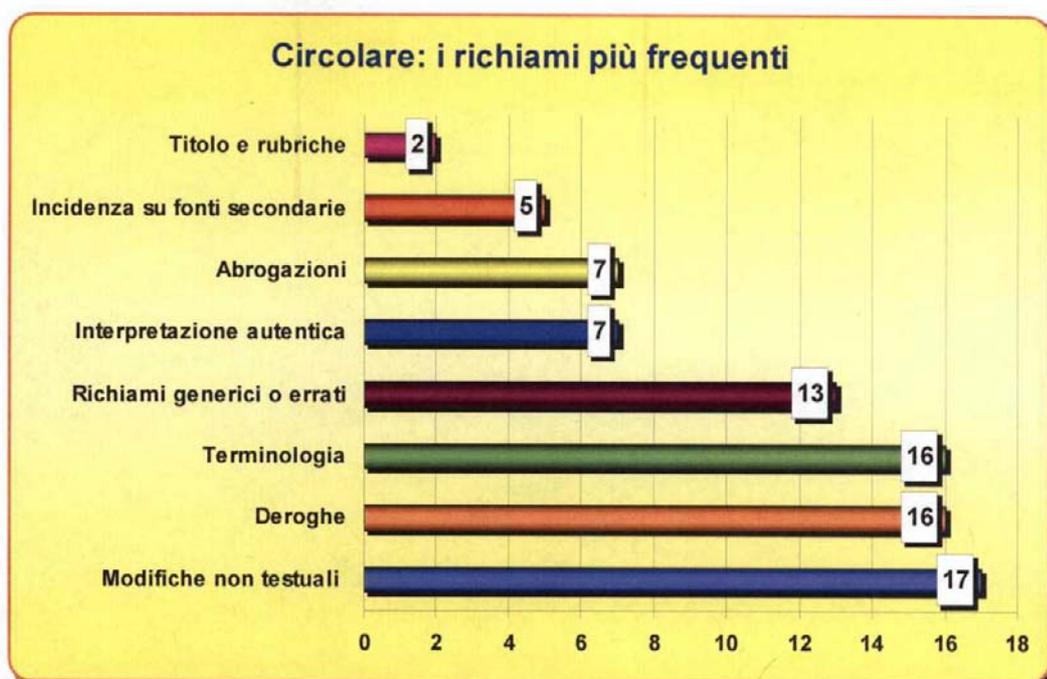
- In **12** casi (**46%**) si tratta di richiami ***espliciti***.
- In **14** casi (**54%**) si tratta di richiami ***impliciti***.

I singoli pareri possono contenere ***più di un richiamo alla circolare***.

<b>I richiami più frequenti</b>		
Modifiche non testuali	17	65,4%
Deroghe	16	61,5%
Terminologia	16	61,5%
Richiami generici o errati	13	50%
Interpretazione autentica	7	26,9%
Abrogazioni	7	26,9%
Incidenza su fonti secondarie	5	19,2%
Titolo e rubriche	2	7,7%

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

- **Modifiche non testuali** (65,4%);
- **Deroghe** (61,5%);
- **Terminologia** (61,5%);
- **Richiami generici o errati** (50%).



## I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

Atto camera oggetto del parere	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici o errati	Incidenza su fonti secondarie	Terminologia	Titolo e rubriche	Modifiche non testuali	Norme di interpretazione autentica
3909	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO
3996	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO
3909-B	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
4086	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
4059	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
T.U.2854	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO
A.G.317	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO
4220	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
4219	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
A.G.328	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
4307	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO
4357	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
4362	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO
A.G.339	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO
A.G.365	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
4480	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
A.G.364	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
4509	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
A.G.373	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO
T.U.841	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO
4551	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI
4274	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
4612	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI
T.U.3871	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
T.U.2671	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
4434	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO

### 3.3.1. *Analisi dei provvedimenti in relazione alla circolare*

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

*Richiami alla legislazione vigente effettuati in forma generica o errata*

I pareri contenenti rilievi in proposito sono complessivamente 13. Si segnalano, tra gli altri:

- 1 parere che reca osservazioni volte a precisare o esplicitare numerosi riferimenti normativi imprecisi o incompleti (C. 4357<sup>1</sup> – disegno di legge di conversione in materia di semestre europeo);
- 1 parere contenente una condizione finalizzata a correggere riferimenti a istituti desueti e a disposizioni abrogate (**atto del governo n. 373 – codice delle leggi antimafia**)<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> «Il provvedimento reca disposizioni che contengono **richiami normativi imprecisi o incompleti**; ciò si riscontra, in particolare, al comma 4 dell'articolo 8, che, alle lettere *a*) e *b*), richiama il "Testo unico bancario" senza utilizzare l'esatta dizione e senza indicarne gli estremi; al comma 11, reca erroneamente una deroga puntuale al comma 2 dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 727 del 1974, piuttosto che al comma 3 del medesimo articolo; al comma 1 dell'articolo 9, richiama dapprima correttamente il "decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297"; successivamente si riferisce "agli accordi di programma già previsti dall'articolo 13 della citata legge 27 luglio 1999, n. 297", citando un articolo non presente nel decreto legislativo, erroneamente identificato come legge; al comma 17, ultimo periodo, dell'articolo 9, erroneamente richiama "il regime autorizzatorio in materia di assunzioni di cui all'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni", piuttosto che il comma 3 della legge succitata».

<sup>2</sup> «Il codice reca talune **disposizioni che operano un riferimento ad istituti oramai desueti** (quali l'ammonizione e l'assegnazione al confino, richiamati dall'articolo 13 della legge n. 1423 del 1956 e ai quali l'articolo 76 fa riferimento) o a **disposizioni abrogate** (ad esempio, il regio decreto n. 2700 del 1865, richiamato dall'articolo 42, comma 3, ed interamente abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002); inoltre, esso, all'articolo 18, in relazione alle prescrizioni contenute nel provvedimento del giudice con il quale si applicano le misure di prevenzione personale, al comma 3, riconnette alla qualità del soggetto di essere «*persona sospetta di vivere con il provento dei reati*» determinate prescrizioni che il soggetto medesimo deve osservare; analogamente, al comma 4, contiene un riferimento alla prescrizione contenuta nel provvedimento del giudice di «*non dare ragione di sospetti*», riproducendo, in

- **4 pareri** che rilevano richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa (**atto del governo n. 328**<sup>3</sup> – in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali; **C. 4362**<sup>4</sup> – disegno di legge di conversione in materia di circoscrizioni elettorali circondariali e di voto di cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011; **atto del governo n. 339**<sup>5</sup> in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi; **C. 4551**<sup>6</sup> – disegno di legge di conversione in materia di missioni internazionali e misure antipirateria). In tali pareri si segnala l'uso ricorrente di espressioni contenenti le seguenti locuzioni: "in quanto compatibili"; "in quanto

---

quest'ultimo caso, un'espressione contenuta nell'articolo 5, terzo comma, della legge n. 1423 del 1956, che, a sua volta, ricalca quanto previsto dall'articolo 171 del Regio decreto n. 773 del 1931, recante Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che andrebbe valutata alla luce dei principi costituzionali e della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il provvedimento del giudice deve essere fondato su specifici e oggettivi elementi di fatto;».

- <sup>3</sup> «Il provvedimento, all'articolo 6, comma 3, primo periodo - laddove dispone che la progettazione, l'approvazione e la realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo siano disciplinate dalle norme del codice dei contratti pubblici in materia di lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi (parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo n. 163 del 2006) «*in quanto applicabili*» - contiene un **richiamo normativo impreciso**».
- <sup>4</sup> «Il decreto legge, laddove all'articolo 2, comma 7, dispone che "*le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, e al relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104*" trovano applicazione "*in quanto compatibili*", reca una disposizione che contiene un **richiamo normativo effettuato in forma generica ed imprecisa**».
- <sup>5</sup> «Il provvedimento, all'articolo 28, comma 1, laddove dispone che, per la redazione del bilancio delle regioni che optano per la gestione sanitaria accentrata, degli enti sanitari e degli istituti zooprofilattici, si applicano gli articoli da 2423 a 2428 del codice civile, "*salvo quanto diversamente disposto dal presente titolo*" e all'articolo 32, laddove prevede che, per la redazione dei bilanci consolidati si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 127 del 1991, "*fatto salvo quanto disposto dal presente titolo*", reca disposizioni che contengono rinvii normativi generici, con riferimento ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare le disposizioni effettivamente richiamate».
- <sup>6</sup> «Il decreto-legge contiene taluni **richiami normativi generici, imprecisi ed erronei**; ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 3, comma 4, ultimo periodo, che richiama l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, ancorché tale ultimo comma non rechi alcuna autorizzazione di spesa; all'articolo 3, comma 5, che richiama alcune disposizioni sul regime degli interventi "*per quanto non diversamente previsto*";».

applicabili”; “fatto salvo quanto disposto dal presente titolo”; “per quanto non diversamente previsto”.

Infine, nel parere reso **sull’atto del governo n. 373**, il Comitato formula una raccomandazione con la quale invita il Legislatore, al fine di scongiurare dubbi interpretativi e applicativi delle disposizioni introdotte nel codice, a “procedere ad un adeguato ed esaustivo coordinamento della normativa introdotta nel codice con quella vigente, mediante la previsione di chiari rinvii normativi”.

#### *Modifiche non testuali*

Le modifiche non testuali hanno costituito oggetto di 17 pareri, nei quali si rileva che i provvedimenti oggetto d’esame, nel procedere a modifiche della disciplina vigente, non effettuano un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative. Tale modalità di produzione normativa, come ripetuto più volte dal Comitato, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente.

Nella maggior parte dei casi si tratta di modifiche non testuali a leggi, decreti-legge o decreti legislativi, talvolta anche di recentissima adozione. In particolare, in 4 pareri sono state rilevate modifiche non testuali di leggi; in 6 pareri di decreti-legge; in 9 pareri di decreti legislativi; naturalmente in alcuni pareri tale rilievo riguarda differenti tipologie di atti. In particolare:

- ◆ in 7 pareri si evidenzia come tali modifiche incidano in maniera non testuale su codici o testi unici (C. 4357 – Semestre europeo; C. 4219 – Svolgimento delle assemblee societarie annuali; C. 4362 – Disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all’estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011; C. 4612– Stabilizzazione finanziaria e

delega per riorganizzazione uffici giudiziari; **C. 4434** – Prevenzione e repressione di corruzione ed illegalità nella PA; **T.U. 841**, Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni; **T.U. 2854**, in materia di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea), compromettendone la struttura di fonte unitaria ed onnicomprensiva. A titolo esemplificativo si segnala che, nel parere reso sul **T.U. 841**, il Comitato, formulando un'apposita osservazione in riferimento agli articoli 1, 2 e 6 (ove si introduce un'autonoma regolamentazione della patente nautica a punti), invita il Legislatore a “formulare le modifiche proposte con il testo in esame in termini di novella al codice della nautica da diporto di cui al decreto legislativo n. 171 del 2005, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico”. Analogamente, nel parere sul **T.U. 2854** il Comitato formula un'osservazione che invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di riformulare l'articolo 46, comma 1 in termini di novella al codice del processo amministrativo, “anche al fine di preservare i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività della disciplina dettata dal decreto legislativo in questione”;

- ◆ nel parere sull'**A.C. 3909-B** – Gestione del ciclo dei rifiuti in Campania – si rilevano modifiche non testuali al decreto legislativo n. 152/2006 – Norme in materia ambientale -, il quale, pur non essendo formalmente un codice o un testo unico, “dovrebbe configurarsi come una disciplina organica e unitaria in materia ambientale”;
- ◆ nei pareri resi sugli **A.C. 4274** (Delega al governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione

clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria), **4612**<sup>7</sup> (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) e **4434** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) il Comitato rileva la presenza di misure di carattere organico che appaiono decontestualizzate, mentre fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate.

Si segnala, infine, che con riferimento agli **A.C. 4307** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 34 del 31 marzo 2011), **4509** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 98 del 2011) e **4434** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) il Comitato rileva la presenza di una pluralità di modifiche non testuali che riguardano un ampio corpo di atti normativi vigenti.

### *Disposizioni in deroga*

Sono **16** i pareri che, nel periodo di riferimento, segnalano la presenza di disposizioni aventi carattere derogatorio, **11** dei quali riguardano leggi di conversione di decreti-legge (pari al **73,3%** dei pareri espressi su disegni di legge di conversione):

- in **3** pareri, tutti relativi a decreti-legge, il Comitato rileva la presenza di un “impianto derogatorio rispetto alla normativa vigente”. Si tratta degli **A.C. 3909** (Conversione

---

<sup>7</sup> Nel parere reso su tale atto il Comitato formula la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore, ogni qualvolta proceda a modificare la disciplina vigente, di effettuare un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, evitando, da un lato, di ricorrere a modifiche non testuali della normativa previgente e, dall'altro, in presenza di misure di carattere organico, di collocarle nell'ambito dei provvedimenti vigenti che le disciplinano, al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto».

- in legge del decreto-legge n. 196/2010); **3909-B** (Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 196/2010); **4480** (Conversione in legge del decreto-legge n. 94/2011). In particolare, il parere relativo all'**A.C. 3909-B** evidenzia un ulteriore ampliamento dell'impianto derogatorio rispetto al testo esaminato dalla Camera in prima lettura, ponendo una condizione volta a precisare l'ambito della deroga. Nel caso dell'**A.C. 4480**, il parere rileva che l'impianto ampiamente derogatorio viene motivato con il riferimento contenuto nel preambolo al "permanere di una situazione di elevata criticità" e con il richiamo, operato dal comma 1 dell'art. 1, allo "stato di criticità" in cui versa la regione Campania in relazione al sistema di gestione dei rifiuti solidi urbani non pericolosi;
- 2 pareri riguardanti decreti-legge volti a prorogare la partecipazione italiana alle missioni internazionali (C. **3996**, Conversione in legge del decreto-legge n. 228/2010; C. **4551**, Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 107/2011) evidenziano la presenza di "una disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente", specificando che entrambi i provvedimenti, in alcuni casi, contengono richiami puntuali alla normativa derogata, in altri richiamano la normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;
  - 7 pareri (C. **4086**, T.U. **2854**, C. **4219**, C. **4307**, C. **4357**, C. **4509**, C. **4612**) indicano la presenza di "disposizioni per alcuni versi derogatorie del diritto vigente" (questa è la formula prevalentemente usata). In particolare, l'**A.C. 4307** (Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 34/2011) contiene, da un lato, richiami specifici alle disposizioni derogate, dall'altro, fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori dell'ordinamento; l'**A.C. 4357** (Conversione in legge del decreto-legge n.

70/2011) contiene sia deroghe a disposizioni puntualmente indicate, sia deroghe alle disposizioni vigenti in ambiti più vasti<sup>8</sup>;

- in 1 caso (**C. 4059**, Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 98/2011) il Comitato evidenzia l'esistenza di una "normativa derogatoria dei principi generali posti dal codice civile";
- in 1 parere (relativo all'**atto del governo n. 328**, Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009 n. 42, e successive modificazioni) si rileva l'utilizzo della formula "in quanto applicabili", locuzione che sembrerebbe costituire un'autorizzazione implicita alla deroga della normativa vigente di carattere generico e non prevista dalla legge di delega;
- in 1 parere (espresso sull'**atto del governo n. 339**, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi) si segnala come nel provvedimento oggetto di esame si riscontri una "norma derogatoria non prevista dalla legge di delega";
- in 1 caso (relativo all'**A.C. 4274**, Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria), infine, emerge una "deroga implicita alla normativa vigente".

---

<sup>8</sup> A titolo esemplificativo, il parere si riferisce « **all'articolo 5, comma 13, lettera a)**, che disciplina il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali; **all'articolo 8, comma 5, lettera f)**, che consente alle parti - purché nessuna di esse sia un consumatore o una microimpresa - previo accordo, di derogare a norme di legge (e, segnatamente, all'articolo 118 del decreto legislativo n. 385 del 1993); **all'articolo 9, comma 2**, che consente ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare di derogare alla vigente normativa in materia di programmazione negoziata; e, infine, **all'articolo 9, comma 10**, che autorizza la Fondazione per il merito istituita dal medesimo articolo, di concedere finanziamenti e rilasciare garanzie in deroga alle "disposizioni di cui al Titolo V del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385».

### *Terminologia*

In 16 pareri il Comitato segnala la presenza di problematiche relative alla chiarezza e proprietà della formulazione del testo dei provvedimenti oggetto di esame. In particolare:

- in 3 pareri (C. 3996, Conversione in legge del decreto-legge n. 228/2010; C. 4086, Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 225/2010; C. 4551, Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 107/2011) il Comitato segnala la presenza di “espressioni imprecise”. In particolare, l’A.C. 3996 e l’A.C. 4086 presentano espressioni imprecise anche dovute alla mancanza di coordinamento interno del testo;
- 2 pareri (C. 4059, Legge comunitaria 2010 e C. 4434, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione) rilevano la presenza di “locuzioni generiche ed imprecise”;
- in 1 parere (C. 2854, Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea) si evidenzia l’utilizzo di “espressioni improprie o imprecise”;
- in 4 casi, uno dei quali riguardante l’A.C. 4307 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 34/2011) e tre riguardanti altrettanti schemi di decreti legislativi (atti del Governo n. 317, 328 e 365) adottati in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), si rileva l’impiego di “espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull’effettivo significato tecnico – normativo”. Il Comitato, con riguardo all’atto del governo n. 365, esprime 5 osservazioni in merito e, con riguardo all’A.C. 4307, evidenzia altresì la presenza di “espressioni dal contenuto

estremamente generico, ovvero prive di una portata normativa autonoma”<sup>9</sup>;

- in 1 caso (atto del Governo n. 339, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi) il Comitato fa emergere la presenza di “espressioni poco chiare o imprecise” oltre all’utilizzo di termini stranieri non corredate dalla relativa traduzione;
- in 1 caso (atto del Governo n. 373, Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia) si evidenzia l’impiego di “disposizioni incomplete, imprecise o delle quali andrebbe chiarita la portata normativa”;
- in 1 parere (T.U. 841, Disposizioni per l’introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni) si fa riferimento all’utilizzo di una “terminologia non uniforme che può dare adito a dubbi interpretativi”;

---

<sup>9</sup> In particolare, « ciò si riscontra, segnatamente, al comma 1, dell’articolo 1, alinea, che, nella parte in cui sancisce che le disposizioni recate dall’articolo in questione sono volte a dare attuazione all’articolo 9 della Costituzione, contiene una previsione che appare ridondante; al comma 4 dell’articolo 2, laddove prevede che la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei possa avvalersi della società ALES S.p.a., «nel rispetto dei principi e delle disposizioni di fonte comunitaria» (*rectius*: dell’Unione europea), reca una disposizione di principio e priva di una portata normativa autonoma; al comma 7 del medesimo articolo 2 che, laddove consente al Soprintendente, nel caso di mancata o «insufficiente presentazione di candidature», di procedere alla selezione di ulteriori sponsor «senza ulteriori formalità» contiene una locuzione (l’insufficiente presentazione) di cui andrebbe chiarita la portata applicativa anche al fine di verificarne la relativa compatibilità con i principi generali posti dal decreto legislativo n. 163 del 2006 in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici ed un’altra (l’assenza di formalità) che appare ridondante e priva di una portata normativa autonoma; infine, all’articolo 2, comma 1, che disciplina il programma straordinario ed urgente degli interventi per la tutela dell’area archeologica di Pompei, si riscontra un’incongruenza nella terminologia utilizzata, in quanto, in alcuni casi, si fa riferimento al «piano», in altri, al «programma» degli interventi».

- in 1 parere (T.U. 2671, Norme sperimentali per la prosecuzione del rapporto di lavoro oltre i limiti di età per il pensionamento di anzianità e di vecchiaia e delega al Governo per stabilire a regime le regole in materia), infine, il Comitato evidenzia in premessa l'utilizzo di "espressioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione e delle quali andrebbe chiarita la portata normativa, nonché talune incongruenze e difetti di coordinamento interno al testo".

Particolare interesse suscitano, per l'attenzione che dedicano all'argomento, i pareri resi dal Comitato sull'A.C. 4357 (Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) e sull'A.C. 4612 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138). Il primo parere si occupa diffusamente della tecnica redazionale utilizzata e della struttura del testo, in particolare attraverso la formulazione di tre rilievi nelle premesse e di due raccomandazioni:

- la prima raccomandazione invita il legislatore ad avere cura, "nella redazione degli atti aventi forza di legge, di assicurare loro una struttura agile, limitando la lunghezza dei singoli articoli e assicurando che i commi, le lettere, i numeri e i capoversi di cui si compongono siano di facile individuazione";
- la seconda invita il legislatore a "formulare i precetti normativi utilizzando una terminologia chiara e precisa ed evitando di avvalersi di uno stile colloquiale che poco si addice ad un testo normativo".

Due dei tre rilievi formulati nelle premesse segnalano la innovativa presenza in numerosi articoli di preamboli esplicativi; il terzo evidenzia la presenza di "espressioni poco

chiare, imprecise o colloquiali”<sup>10</sup>. Con specifico riguardo all'utilizzo dei preamboli esplicativi, il parere sottolinea che “tali premesse sono generalmente scritte in stile colloquiale, informale, divulgativo” e “talora risultano molto dettagliate”.

Il parere sull'A.C. 4612 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) nota che il provvedimento “si caratterizza per la presenza di numerose disposizioni introdotte da una indicazione delle finalità (talvolta molteplici) da esse perseguite; altre disposizioni, anche in connessione con il perseguimento delle finalità indicate, recano norme di carattere programmatico”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> A titolo esemplificativo « ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 1, comma 1, che fa riferimento ai progetti “finanziati anche in associazione, in consorzio, in joint venture ecc.”; al comma 3, alinea, del medesimo articolo che, nell'introdurre una serie di definizioni, utilizza la dizione: “Operativamente.”; all'articolo 2, comma 1, che richiama “i requisiti oggi previsti dalla Commissione europea e specificati nei successivi commi” senza fare esplicito riferimento al regolamento (CE) 800/2008, indicato al comma successivo; all'articolo 3, comma 1, alinea, che introduce un diritto di superficie “fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione”; al comma 3 del medesimo articolo, laddove richiama la “salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti”; all'articolo 4, comma 5, laddove dispone che “Le disposizioni di cui al comma 2, lettera o), si applicano a partire dal decreto ministeriale di cui all'articolo 133, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”, senza fare riferimento alla data di entrata in vigore del medesimo decreto; all'articolo 6, comma 2, lettera a), n. 5), il capoverso 1-bis, si riferisce a “dipendenti e collaboratori, anche se extracomunitari”; all'articolo 8, comma 5, lettera g), comma 6, lettera a) e comma 7, lettera d) e all'articolo 10, comma 23, si riferisce alla “presente legge” e non al “presente decreto”; infine, in alcuni casi esso utilizza l'espressione “soppresso” in luogo di “abrogato” (vedi, ad esempio, l'articolo 1, comma 4, l'articolo 4, comma 2, lettere f) e g) e l'articolo 9, comma 16, lettere a) e b))».

<sup>11</sup> In particolare « ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 1, comma 3, in base al quale “Il Governo adotta misure intese a consentire che i provvedimenti attuativi di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15, per ogni anno del triennio producano effettivi risparmi di spesa”, e ove si introduce una disposizione che, se fosse priva di una valenza meramente programmatica, si porrebbe in contrasto con quanto previsto 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”, o comunque interferirebbe con disposizioni di delega, come quelle recate dalla legge n. 15 del 2009; analoghe considerazioni si formulano con riferimento all'articolo 3, comma 5, che impone l'obbligo della riforma - da effettuare mediante provvedimenti legislativi di rango primario - degli ordinamenti professionali entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, al fine di recepire i principi enunciati nella medesima disposizione; al comma 7, primo periodo, del medesimo articolo 3, che stabilisce che “Le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva”».

### *Incidenza su fonti secondarie*

I provvedimenti oggetto di rilievi attinenti alla loro incidenza su fonti secondarie sono **5**. In particolare:

- in **4** pareri (C. **4086**, T.U. **2854**, C. **4307**, C. **4357**) il Comitato segnala come il provvedimento in esame incida su “norme contenute in un regolamento di delegificazione”, osservando che tale circostanza non appare conforme né alle esigenze di semplificazione dell’ordinamento vigente, né a quelle di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si opera così una rilegificazione di 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. Inoltre, si rileva che l’A.C. **4357** e il T.U. **2854** incidono “su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato”<sup>12</sup>; in particolare, il T.U. **2854** modifica in maniera non testuale la denominazione del Dipartimento per le politiche comunitarie, materia disciplinata da decreto ministeriale;
- in **1** parere (C. **4509**, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98) il Comitato evidenzia come il provvedimento incida sia su ambiti normativi riservati a decreti ministeriali, sia su una materia già disciplinata da una determinazione dell’Agenzia delle dogane, di cui richiama i contenuti e conferma l’applicabilità.

---

<sup>12</sup> A titolo esemplificativo il parere sull’A.C. **4357** segnala «l’articolo 4, comma 15, che introduce puntuali modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, recante Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”; l’articolo 5, comma 2, n. 3), capoverso articolo 20 e n. 4), capoverso articolo 21, che novellano disposizioni di rango regolamentare recate dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001; l’articolo 7, comma 2, lettera q), che novella l’articolo 1 del decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro dei lavori pubblici n. 41 del 1998».

### *Norme di interpretazione autentica*

La presenza di norme di interpretazione autentica si riscontra in 7 provvedimenti esaminati dal Comitato nel periodo di riferimento:

- in 5 casi (C. 4357, C. 4509, C. 4551 e C. 4612; atto del Governo n. 364) si segnala come i provvedimenti in esame introducano norme formulate in termini di interpretazione autentica, per le quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”.
- in 1 parere (C. 4086, Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 225/2010) il Comitato segnala che il provvedimento reca tre disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica. Inoltre, si evidenzia che una di tali disposizioni<sup>13</sup> prevede che la suddetta interpretazione autentica 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.

Per quanto riguarda il T.U. 3871, si rimanda alle considerazioni svolte nel paragrafo relativo ai progetti di legge recanti delega al Governo.

---

<sup>13</sup> Ci si riferisce all’art. 2, comma 9-*quater*, relativo all’interpretazione autentica dell’art. 82, comma 2, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

### *Titolo e rubriche non coerenti con il contenuto*

La circostanza per cui il titolo o le rubriche di un provvedimento non sono coerenti con il contenuto è segnalata nella premessa di 2 pareri espressi dal Comitato riguardanti decreti-legge volti a prorogare la partecipazione italiana alle missioni internazionali. In entrambi i casi (C. 3996, Conversione in legge del decreto-legge n. 228/2010 e C. 4551, Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 107/2011), il Comitato segnala che “il provvedimento adotta espressioni imprecise: la rubrica dell’articolo 1 fa riferimento a «Iniziativa in favore dell’Afghanistan» laddove i commi 2, 3 e 5 del medesimo articolo recano disposizioni concernenti anche il Pakistan”.

### *Abrogazioni*

In 7 pareri si segnala la presenza di disposizioni concernenti abrogazioni<sup>14</sup>. In particolare:

- in 2 casi (atti del Governo n. 317, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario e n. 339, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi) si segnalano modifiche all’ “ordinamento

---

<sup>14</sup> Nel parere sull’A.C. 3921-B (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), come sarà segnalato nel paragrafo relativo all’incidenza su disposizioni di recente approvazione, si sottolinea l’“*abrogazione di una norma di recente approvazione*”, circostanza che, come già altre volte rilevato dal Comitato, “*costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione*”.

vigente senza al contempo abrogare le disposizioni che ne risultano incompatibili”;

- in 1 caso (C. 4357, Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) emerge l'utilizzo di una “*formula abrogativa generica*”, che ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, “è 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”;
- 3 pareri (C. 4509, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria; C. 4612, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari; C. 4086, 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) sottolineano come, nei relativi provvedimenti, si configuri una “*reviviscenza di norme abrogate*”, formulando, con riferimento all'A.C. 4612, una conseguente condizione. Gli altri due provvedimenti (C. 4509 e C. 4086) determinano la *reviviscenza di disposizioni abrogate dal decreto legislativo 212/2010, cosiddetto “taglia-leggi”*<sup>15</sup>. Nel parere sull'A.C.

---

<sup>15</sup> Si rammenta che con l'espressione “*taglia-leggi*” si fa riferimento ad una complessa procedura volta alla riduzione del numero delle leggi presenti nel nostro ordinamento, introdotto con l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Esso opera in tre fasi. La prima consiste nella ricognizione di tutte le norme in vigore, che serve a delimitare in maniera compiuta e con precisione il numero delle leggi esistenti. La ricognizione prevede il coinvolgimento di tutti i ministeri, chiamati a segnalare le norme di propria competenza al fine di svolgere il censimento

**4509** il Comitato formula inoltre una serie di rilievi che investono le diverse e non corrette formule abrogative utilizzate. In particolare, si richiamano una formula abrogativa generica (all'articolo 10, comma 10), una formula abrogativa imprecisa (articolo 19, comma 1), nonché la previsione recata dall'articolo 17, comma 6, ultimo periodo, il quale “dispone che «cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 luglio 2008 n. 112», senza procedere alla relativa abrogazione”;

- nel parere sull'atto del Governo n. 373, si rileva che il provvedimento “non procede all'abrogazione espressa delle disposizioni vigenti confluite nel codice, con la conseguenza che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'oggetto, a disposizioni implicitamente abrogate se ne affiancheranno altre, contenute appunto nel codice, e dotate di contenuto identico, o di contenuto diverso, ovvero si determinerà la coesistenza di disposizioni che disciplinano il medesimo istituto e che si differenziano esclusivamente sotto limitati profili”. Ne consegue la formulazione di una condizione che invita il legislatore a tener conto della potenziale conseguente sovrapposizione di fonti normative.

---

nel modo più accurato. La seconda mira a sfolire l'ordinamento dalle leggi inutili. Il meccanismo di “ghigliottina”, in particolare, funziona nel seguente modo. I Ministeri, per i settori di propria competenza, sono tenuti ad individuare le norme antecedenti al 1 gennaio 1970 (l'operazione parte dalle norme meno recenti) da mantenere in vigore. Le disposizioni non richiamate espressamente saranno automaticamente abrogate (c.d. effetto ghigliottina). La terza fase, infine, concerne la razionalizzazione e il riordino dell'intero panorama legislativo, attraverso l'accorpamento di norme omogenee per materia, al fine di raggiungere un maggiore grado di conoscibilità e di chiarezza.

### ***3.4. Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare***

- 1. Incidenza su norme di recente approvazione;**
- 2. Efficacia di disposizioni abrogate;**
- 3. Disposizioni con efficacia retroattiva.**

Dei 32 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento 10, pari al 25%, contengono una o più segnalazioni rientranti nelle tipologie qui elencate.

<b>Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare</b>	
<b>Modifica di norme recenti</b>	<b>8</b>
<b>Efficacia di disposizioni abrogate</b>	<b>3</b>
<b>Disposizioni con efficacia retroattiva</b>	<b>5</b>



## Segnalazioni ulteriori nei pareri sui singoli atti

Atto Camera oggetto del parere	Modifica norme recenti	Efficacia disposizioni abrogate	Disposizioni con efficacia retroattiva
4086	SI	SI	SI
3921-B	SI	NO	NO
16/328	SI	NO	NO
4307	SI	NO	NO
4357	SI	NO	NO
4480	SI	NO	NO
4509	SI	SI	SI
A.G. 373	NO	NO	SI
4551	NO	NO	SI
4612	SI	SI	SI

### 3.4.1. *Analisi dei provvedimenti in relazione alle segnalazioni ulteriori rispetto alla circolare*

#### *Modifica di norme recenti*

La presenza di modifiche a norme recenti, nonché di problemi di coordinamento, è segnalata nelle premesse di 8 pareri<sup>16</sup>. Secondo la costante giurisprudenza del Comitato, si

<sup>16</sup> Si segnala che, con riguardo allo schema di decreto legislativo n. 373, il Comitato rileva in premessa un problema di coordinamento con un decreto-legge convertito in tempi recentissimi: «il codice, al Libro III (articolo 93), che reca disposizioni in materia di documentazione antimafia, non tiene conto delle modifiche apportate alla disciplina vigente dall'articolo 4, comma 13, del decreto legge n. 70 del 2011, approvato da entrambe le Camere e convertito in legge con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011 n. 106, che ha introdotto la così detta *white list* delle imprese abilitate a stringere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, in quanto preventivamente valutate come esenti da infiltrazioni mafiose»; tale rilievo è oggetto della seguente condizione: «siano coordinate le disposizioni recate all'articolo 93, in materia di documentazione antimafia, con quanto previsto dall'articolo 4, comma 13, del decreto legge n. 70 del 2011, che ha introdotto la così detta *white list* delle imprese abilitate a contrarre con la pubblica amministrazione, in quanto preventivamente valutate come esenti da infiltrazioni mafiose».

tratta di circostanze che, come rilevato testualmente nel parere relativo all'**A.C. 4480**, “costituiscono una modalità di produzione legislativa non pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”. In particolare:

- in 5 pareri (**A.C. 4480**, **A.C. 4509**, **A.C. 4086**, **A.C. 4307**, **A.C. 4612**) il Comitato rileva la presenza di disposizioni che modificano norme di recente approvazione. Con riguardo agli **A.C. 4086**, **4307** e **4612**, si specifica che le suddette modifiche operano “sia in modo testuale che in via implicita”;
- nel caso già segnalato in nota dell'**A.C. 3921-B** (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri) si osserva che il provvedimento oggetto di esame interviene su una norma di recente approvazione, abrogandone una disposizione<sup>17</sup>;
- in 2 pareri (**atto del governo n. 328** e **C. 4357**) si segnalano dei problemi di “coordinamento” con norme di recente approvazione. In particolare, nel parere reso sull'**A.C. 4357** si sottolinea che il provvedimento incide, modificandole, su disposizioni contenute nel Codice del turismo, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 maggio 2011 e non ancora entrato in vigore.

### *Efficacia di disposizioni abrogate*

Per un'analisi più approfondita del fenomeno della reviviscenza di norme abrogate si rimanda a quanto detto nel punto 8 del paragrafo 3.3.1. relativamente agli **A.C. 4086** e **4509**.

---

<sup>17</sup> Ci si riferisce all'art. 6, comma 3, dell'**A.C. 3921-B**, che abroga il comma 17-*sexies* dell'art. 2 del decreto-legge n. 225/2010.

Nel parere sull'**A.C. 4612** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), il Comitato formula una condizione che invita il legislatore a “valutare la congruità della locuzione utilizzata”, là dove novella il decreto-legge citato, disponendo che “continuano ad applicarsi le disposizioni riguardanti la decurtazione delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti”, dal momento che queste ultime, abrogate espressamente dal citato decreto, sono state richiamate in vita in sede di conversione.

*Disposizioni con efficacia retroattiva.*

Le disposizioni con efficacia retroattiva sono oggetto di interesse del Comitato essenzialmente con riguardo alla loro congruità rispetto allo Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000; cfr. il paragrafo 3.6) e al disposto dell'articolo 25 della Costituzione.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, il parere reso sull'**A.C. 4551** (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria) contiene un'osservazione in cui si afferma che il provvedimento all'articolo 10, comma 3, “con riferimento alla missione in Libia, provvede con efficacia retroattiva alla copertura finanziaria degli oneri riferiti al periodo compreso tra il 18 marzo e il 30 giugno 2011, e, nel prevedere che al personale impegnato nella medesima missione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 (in materia di personale) e 7 (materia penale), sembra attribuire efficacia retroattiva anche a tale disciplina”.

Alla luce di ciò il Comitato invita il Legislatore a valutare la congruità della suddetta disposizione nella parte in cui si riferisce alla materia penale, “anche tenendo conto del disposto dell’articolo 25 della Costituzione, in base al quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»”.

### ***3.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988***

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **18** pareri sui **32** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988.

Si tratta di **14** pareri espressi su *disegni di legge di conversione*<sup>18</sup> e di **4** pareri espressi su disegni di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione.

Le disposizioni oggetto di un maggior numero di richiami sono:

- **l’articolo 17, comma 1**, che disciplina la potestà del governo di emanare regolamenti di esecuzione e di attuazione (**14** pareri<sup>19</sup>, pari al **43,8%** dei pareri complessivamente espressi dal Comitato);
- **l’articolo 17, comma 2**, sui regolamenti di delegificazione (**8** pareri<sup>20</sup>, pari al **25%**);
- **l’articolo 17, comma 3**, riguardante l’adozione di decreti ministeriali (**5** pareri, pari al **15,6%**<sup>21</sup>).

---

<sup>18</sup> Il riferimento alla legge n. 400 del 1988 è dunque contenuto in tutti i pareri espressi dal Comitato su disegni di legge di conversione, ad eccezione del parere espresso in seconda lettura sull’A.C. 3909-B.

<sup>19</sup> A.C. 4086, T.U. 2854, A.G. 339, T.U. 2519, A.C. 4509, A.C. 4612, A.G. 373, A.C. 4551, A.C. 4274, A.G. 317, A.C. 4220, A.C. 4307, A.C. 4357, A.G. 365.

<sup>20</sup> A.C. 4086, T.U. 2854, A.G. 339, T.U. 2519, A.C. 4509, A.C. 4612, A.C. 4434, A.G. 365.

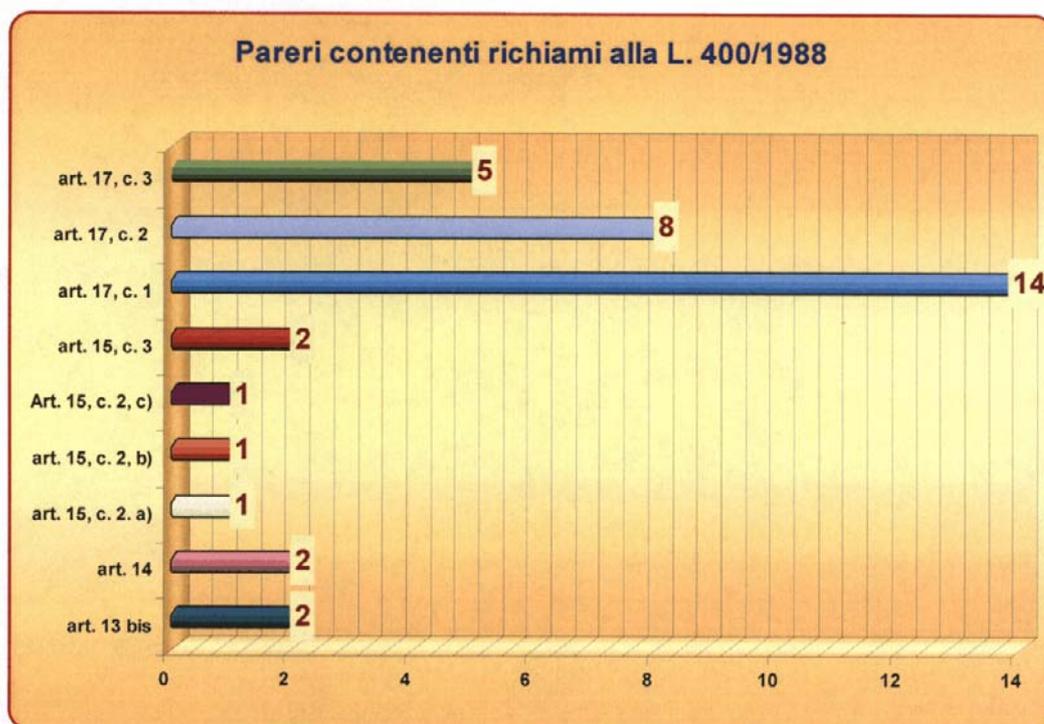
<sup>21</sup> T.U. 2854, A.C. 4357, A.C. 4509, A.G. 373, T.U. 841.

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988		%
art. 13-bis chiarezza dei testi normativi	2	11,1%
art. 14 decreti legislativi	2	11,1%
art. 15, c. 2. a) presenza di disposizioni incidenti su deleghe legislative nei decreti-legge	1	5,5%
art. 15, c. 2, b) materie di cui all'art. 72, c. 4 della Costituzione	1	5,5%
Art. 15, c. 2, c) DL respinti	1	5,5%
art. 15, c. 3 immediata applicazione	2	11,1%
art. 17, c. 1 regolamenti di attuazione ed esecuzione	14	77,8%
art. 17, c. 2 regolamenti di delegificazione	8	44,4%
art. 17, c. 3 regolamenti ministeriali	5	27,8%

La percentuale dei pareri contenenti richiami alla legge n. 400/1988 (56,2%) è calcolata sul totale dei pareri espressi (32); le percentuali relative ai richiami ai singoli articoli sono calcolate sui 18 pareri che richiamano la legge n. 400/1988.

## Richiami alla legge n. 400/1988



## I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

A. C.	art. 13-bis	art. 14	art. 15, c.2, a)	Art. 15, c.2, b)	art. 15, c. 2 c)	art. 15, c.3	art. 17, c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3	art. 17, c.4 bis
4086					SI	SI	SI	SI		
4059	SI	SI								
TU 2854	SI	SI					SI	SI	SI	
A.G.317							SI			
4220							SI			
4307							SI			
4357							SI		SI	
4362				SI						
A.G.339							SI	SI		
TU 2519							SI	SI		
A.G.365							SI	SI		
4509						SI	SI	SI	SI	
A.G.373							SI		SI	
TU 841									SI	
4551							SI			
4274							SI			
4612			SI				SI	SI		
4434								SI		

### ***3.5.1. 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*), la medesima disposizione prevede che ogni rinvio normativo venga effettuato in forma espressa.

Il richiamo alle disposizioni in oggetto si rinviene in 2 pareri (**C. 4059**, Legge comunitaria 2010 e **T.U. 2854**, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). In entrambi i casi il Comitato rileva che il provvedimento reca una disposizione volta a sancire il divieto di operare modifiche, deroghe o abrogazioni implicite, divieto che tuttavia ha una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente; si segnala inoltre come la disposizione in questione riproduca il contenuto del comma 1, lettera *a*), dell'articolo 13-bis (rubricato *Chiarezza dei testi normativi*) della legge n. 400 del 1988, che costituisce principio generale per la produzione normativa.

## Articolo 14

**Potestà normativa del Governo. Decreti legislativi.** L'articolo 14 della legge n. 400/1988 disciplina le procedure di adozione di decreti legislativi da parte del Governo. In particolare, al comma 2 prescrive che l'emanazione del decreto legislativo debba avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione e che il testo adottato dal Governo sia trasmesso almeno venti giorni prima della scadenza al Presidente della Repubblica; al comma 4 stabilisce che *“qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati”*.

Il richiamo alle disposizioni dell'articolo 14 suddetto si riscontra con riguardo ai pareri resi sull'**A.C. 4059** (legge comunitaria 2010) e sul **T.U. 2854** (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). In entrambi i pareri il Comitato invita il legislatore a valutare la congruità dei termini previsti in relazione alla procedura di adozione dei decreti legislativi, tenuto conto che essa prevede passaggi parlamentari ed, in alcuni casi, anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, e che viene espressamente richiamato l'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (secondo cui *«il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza»*).

## Articolo 15, comma 2, lettera a)

**Disposizioni incidenti su deleghe legislative in decreti-legge.** A norma dell'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, è preclusa al Governo la possibilità di utilizzare lo

strumento del decreto-legge per conferire deleghe legislative ai sensi dell'art. 76 della Costituzione<sup>22</sup>. Nel parere relativo all'A.C. 4612 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), il Comitato rileva la presenza nel disegno di legge di conversione di alcune "disposizioni di carattere «sostanziale», volte a conferire al Governo una delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari", evidenziando in tal modo una violazione del limite posto dall'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988. Ne consegue l'invito, nei confronti del legislatore, formulato in termini di condizione, a sopprimere la disposizione in oggetto "in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge, l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se recante disposizioni di delega".

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 consuntivi; delegazione legislativa). Tale disposizione è stata richiamata nel parere relativo

---

<sup>22</sup> È costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione l'interpretazione estensiva del divieto di cui all'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, che si intende riferito non soltanto al decreto-legge, ma anche alla relativa legge di conversione.

all'**A.C. 4362** (Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2011, n. 37, recante disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011) che “anche alla luce di costante giurisprudenza del Comitato non appare ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione”, in quanto le disposizioni contenute nel provvedimento oggetto d'esame disciplinano limitati aspetti di carattere organizzativo, non riguardando invece aspetti sostanziali della procedura elettorale, come ad esempio le modalità di trasformazione dei voti in seggi.

Articolo 15, comma 2, lettera c)

**Disposizioni già presenti in decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere.** In base all'articolo 15, comma 2, lettera c), il Governo non può, mediante decreto-legge, rinnovare disposizioni già presenti in decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere.

A giudizio del Comitato integra una violazione dell'articolo suddetto la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2-*septies* del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (**A.C. 4086**, proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), che reintroduce, pressoché integralmente, il contenuto del decreto-legge n. 62 del 2010, il cui disegno di legge di conversione, approvato

dal Senato, è stato respinto dall'Assemblea della Camera dei deputati l'8 giugno 2010.<sup>23</sup>

Art. 15, comma 2, lettera e)

Non risultano pareri che facciano espresso riferimento a tale disposizione, che pone il divieto di riprodurre nei decreti-legge disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. Si segnala tuttavia che il parere sul decreto-legge 225/2010 (A.C. 4086) rileva nelle premesse che “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, ad una salvaguardia degli adempimenti posti in essere sulla base della stessa disciplina dichiarata illegittima”.

---

<sup>23</sup> Il limite di contenuto previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera c), è interpretato per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione come riferibile tanto ai contenuti originari del decreto-legge, quanto alle modifiche allo stesso apportate durante il procedimento di conversione.

## Articolo 15, comma 3

**Requisito della immediata applicazione.** A norma dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

In 2 pareri del Comitato (C. 4086, 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; C. 4509, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una puntuale valutazione del requisito dell'immediata applicazione riscontrandosi in entrambi la presenza di norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato dalla loro entrata in vigore. Il Comitato rileva, inoltre, che "la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della «immediata applicabilità» delle misure disposte dal decreto va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti". Nel caso dell'A.C. 4509, il Comitato riconduce la mancata osservanza del requisito di immediata applicabilità alla finalità del provvedimento che si concreta nel raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 2014.

**Contenuto.** Rinviando, per una dettagliata analisi di questo aspetto, al paragrafo 5.2, si anticipa fin da ora che il Comitato ha spesso evidenziato come, in alcuni casi, i decreti-legge si trasformino durante l'esame parlamentare, acquisendo nuovi contenuti anche di carattere eterogeneo, mentre, in altri casi,

l'eterogeneità del loro contenuto risulta evidente fin dall'inizio del relativo *iter*.

A titolo esemplificativo, con riguardo alla prima tipologia di decreti-legge, il parere relativo all'**A.C. 4086** (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) rileva che esso, originariamente articolato in soli quattro articoli, presenta, nella versione trasmessa alla Camera dopo l'esame da parte del Senato, disposizioni "di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell'ordinamento, unificate solo parzialmente dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o di prolungare l'applicazione di discipline transitorie e che a tale finalità non appaiono, per altro, riconducibili numerose disposizioni aventi natura sostanziale".

Esempi di provvedimenti eterogenei già all'atto dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri sono riscontrabili negli **A.C. 4509** e **4612**. Nei relativi pareri ugualmente e testualmente si rileva che "il provvedimento reca un contenuto estremamente ampio e complesso, in quanto incide su numerosi ed eterogenei ambiti normativi, come fisiologicamente accade per i provvedimenti che integrano la manovra finanziaria".

#### Articolo 17, comma 1

**Potestà regolamentare.** Con riguardo ai regolamenti di attuazione ed esecuzione disciplinati dall'articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988, il Comitato ha formulato due tipologie di rilievi, riguardanti, rispettivamente: i rapporti con altri strumenti di dubbia definizione ed i rapporti con gli altri tipi di regolamenti previsti dai commi 2 e 3 dell'articolo 17,

anche in riferimento al termine previsto per la loro adozione.  
In particolare:

- i rapporti tra i regolamenti di attuazione ed esecuzione e altri strumenti di dubbia definizione costituiscono oggetto di **11** pareri:
  - in **10** casi (**T.U. 2854; atti del governo n. 317, 339, 365; C. 4220; C. 4509; C. 4612; C. 4551; C. 4307; C. 4357**), il Comitato ha invitato le Commissioni di merito (generalmente attraverso apposite condizioni, fatta eccezione per i pareri resi sul **T.U. 2854**, che contiene una osservazione, e sull'**A.C. 4509**, che formula il rilievo solo in premessa<sup>24</sup>) a prevedere - in luogo di atti di natura politica quali i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - l'adozione di regolamenti di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica. Su questo aspetto ci si soffermerà nel paragrafo relativo al sistema delle fonti;
  - nel parere sull'**A.C. 4274** (Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria), nell'ambito di un complesso ragionamento, che investe la necessità di un coordinamento interno del testo (il quale prevede il ricorso a diverse tipologie di strumenti, sia normativi sia di dubbia qualificazione), il Comitato formula una condizione volta a valutare "l'opportunità di prevedere l'adozione di un unico regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b) della legge n. 400 del 1988";

---

<sup>24</sup> Si rammenta che su tale atto il Comitato non ha formulato rilievi, in ragione delle condizioni del tutto peculiari nelle quali esso è stato esaminato.

- in 3 casi il Comitato invita a valutare la congruità dello strumento prescelto in relazione agli altri strumenti previsti dai commi 2 e 3 dell'articolo 17:
  - nel parere sul **T.U. 2519**, una osservazione invita la Commissione di merito a valutare la congruità della previsione di un regolamento *ex art. 17*, comma 1 per modificare un regolamento di delegificazione<sup>25</sup>. Analoga considerazione viene formulata nel parere sull'**A.C. 4086** (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), dove il Comitato sottolinea anche l'incongruità del termine previsto per l'adozione del regolamento. In questo caso la questione del "puntuale rispetto delle procedure previste dalle norme ordinamentali e segnatamente quelle di cui all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988" costituisce oggetto di una raccomandazione;
  - Nel parere sull'**atto del Governo n. 373** (schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), in presenza di una disposizione che demanda la definizione delle modalità di funzionamento della banca dati della documentazione antimafia ad "uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988" da adottare "su proposta del Ministro dell'interno" di concerto con altri Ministri, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il Comitato formula una condizione volta a riformulare l'articolo 109, comma 1 dello schema,

---

<sup>25</sup> L'osservazione si fonda sulla diversa procedura prevista per l'adozione dei due tipi di regolamenti: nel caso dei regolamenti di delegificazione è obbligatoria la trasmissione alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni.

formulando due proposte alternative: ricondurre la previsione dell'adempimento nell'alveo dell'articolo 17, comma 3 (regolamento ministeriale, quindi non "su proposta") ovvero optare per un regolamento di attuazione a norma del comma 1, lettera b) del medesimo articolo 17.

### Articolo 17, comma 2

**Regolamenti di delegificazione.** I profili trattati negli 8 pareri del Comitato riguardanti le procedure di delegificazione attengono ai seguenti profili:

- in 1 caso (**T.U. 2519**, Riconoscimento dei figli naturali) si rileva un uso non appropriato delle fonti normative, con particolare riferimento alle differenze riscontrabili nelle procedure di adozione del regolamento previsto dal progetto di legge oggetto d'esame e il regolamento di delegificazione *ex* articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Per un'analisi più approfondita dei rilievi a tal proposito formulati dal Comitato, si rinvia al paragrafo precedente;
- in 2 casi (**T.U. 2854**, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e **A.C. 4509**, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) si riscontra una procedura per l'emanazione dei regolamenti di delegificazione non formulata in conformità al modello previsto dall'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, in quanto non risultano specificate né le norme generali regolatrici della materia, né le norme di rango primario abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Si segnala inoltre che nel caso del **T.U. 2854** il Comitato sottolinea

come vengano fissati “termini per l’espressione dei pareri richiesti dal citato articolo 17, comma 2, che appaiono difformi rispetto a quanto previsto dalla suddetta norma”;

- in 3 pareri (**atti del governo n. 339 e 365 e A.C. 4434**) emerge l’improprio utilizzo di una fonte secondaria del diritto per modificare una disciplina oggetto di fonte primaria secondo una procedura che si discosta da quella prevista per i regolamenti di delegificazione dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. In particolare nel parere reso sull’**A.C. 4434**, il Comitato evidenzia come tale pratica non offra le medesime garanzie previste dall’articolo della legge n. 400 del 1988 di cui si discute.

Il parere reso sull’**A.C. 4612** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari) contiene entrambi presenta allo stesso momento i rilievi di cui agli ultimi due punti appena trattati.

Infine, il parere reso sull’**A.C. 4086** (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) presenta contemporaneamente rilievi attinenti ad un uso non appropriato delle fonti normative (nella specie un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anziché un regolamento di delegificazione) e ad una procedura per l’emanazione dei regolamenti di delegificazione non conforme al modello previsto dall’articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988.

## Articolo 17, comma 3

Il comma 3 dell'art. 17 della legge 400/1988, disciplina la procedura di adozione di regolamenti ministeriali. Il richiamo alle disposizioni del suddetto articolo si riscontra con riguardo ai seguenti pareri:

- in 4 casi (T.U. 2854, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; T.U. 841, Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni; C. 4357, Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia; **atto del Governo n. 373**, Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia) si riscontra un utilizzo non appropriato dello strumento regolamentare. Il T.U. 2854, all'art. 44, comma 2 prevede l'adozione di un regolamento ministeriale ai sensi dell'art. 17, comma 3, al fine di individuare i soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto di Stato di cui abbiano illegittimamente beneficiato, accertare gli importi dovuti e determinare le modalità ed i termini del pagamento. Vista la natura non normativa dell'atto previsto, il Comitato formula un'osservazione in cui si invita il legislatore a valutare l'opportunità di prevedere che il suddetto decreto sia di natura non regolamentare. In riferimento al T.U. 841, che all'art. 6-bis, comma 1 prescrive l'adozione di un atto di natura non regolamentare per modificare un regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, viene invece formulata una condizione affinché il legislatore riformuli la suddetta disposizione "nel senso di prevedere che la disciplina in questione sia definita da un

decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro della salute, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988". Infine, come già segnalato nel paragrafo relativo all'articolo 17, comma 1, nel parere sull'**atto del Governo n. 373**, in presenza di una disposizione che demanda la definizione delle modalità di funzionamento della banca dati della documentazione antimafia ad "uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988" da adottare "su proposta del Ministro dell'interno" di concerto con altri Ministri, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il Comitato formula una condizione volta a riformulare l'articolo 109, comma 1 dello schema, formulando due proposte alternative: ricondurre la previsione dell'adempimento nell'alveo dell'articolo 17, comma 3 (regolamento ministeriale, quindi non "su proposta") ovvero optare per un regolamento di attuazione a norma del comma 1, lettera b) del medesimo articolo 17. Infine, in merito all'**A.C. 4357**, il Comitato rileva come in alcuni articoli del provvedimento (art. 2, comma 8; art. 3, comma 2; art. 7, comma 2, lettera a), n. 1); art. 8, comma 4, lettere d) ed f); all'art. 8, comma 5, lettera c), capoverso comma 361-*quater*; art. 9, comma 2) si demandi a decreti di natura non regolamentare l'attuazione delle disposizioni da essi stessi recate e formula una condizione che invita il legislatore a riformulare le anzidette disposizioni "nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ovvero da regolamenti di attuazione aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della succitata legge n. 400 del 1988".

- in 1 caso (**A.C. 4509**, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98,

recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), il Comitato segnala come l'art. 40, comma 1-ter del provvedimento in esame, nel prevedere "l'emanazione di uno o più decreti ministeriali, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988", non espliciti che ci si intenda riferire al comma 3 del succitato articolo.

### ***3.6. Richiami alla legge n. 212 del 2000***

I richiami allo **Statuto del contribuente**, seppur meno numerosi, sono comunque significativi. Nel periodo di riferimento solo 4 dei 32 pareri espressi dal Comitato richiamano lo Statuto quale parametro di riferimento:

- i pareri sull'**A.C. 4086** (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), sull'**A.C. 4509** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e sull'**A.C. 4612** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), nei quali il Comitato rileva la presenza di disposizioni in materia tributaria suscettibili di applicazione con effetti retroattivi, in deroga al principio sancito dall'articolo 3 della legge n. 212 del 2000, secondo il quale "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 parere sull'**A.C. 4357** (Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), il Comitato formula specifici rilievi (una condizione ed una osservazione) con riguardo al coordinamento tra alcune delle disposizioni del decreto-legge e lo Statuto del contribuente.

## IV. **GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO**

### ***4.1. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)***

Sui 27 provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

**9** (pari al **33,3%** del totale) risultano **corredati di AIR e di ATN**;

**7** (pari all'**25,9%** del totale) risultano **corredati della sola ATN**;

**11** (pari al **40,8%** del totale) sono **privi sia di AIR sia di ATN**.

*L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, che ne hanno dettato una nuova disciplina a livello governativo. L'obiettivo sotteso ai due interventi è quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. A questo fine il regolamento dispone che "le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9"; la direttiva prevede che "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludano l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello*

*schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione".*

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

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

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

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

Tipologia di provvedimenti governativi	Numero di provvedimenti esaminati	Numero di provvedimenti corredati da AIR e ATN	%	Numero di provvedimenti corredati da sola ATN	%
<i>Disegni di legge di conversione</i>	14	2	14,29%	6	42,86%
<i>Altri disegni di legge</i>	5	2	40,00%	1	20,00%
<i>Altri disegni di legge confluiti in testi unificati</i>	2	2 <sup>26</sup>	100,00%	0	-
<i>Schemi di decreti legislativi</i>	6	3	50,00%	0	-
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>9</b>	<b>33,33%</b>	<b>7</b>	<b>25,93%</b>

Salvo che nel parere sul primo disegno di legge di conversione esaminato dal Comitato nel quarto turno di presidenza, in tutti gli altri pareri si è dato conto della eventuale esenzione, richiesta o disposta. Nel dettaglio:

♦ in 9 pareri si segnala che l’AIR è assente “senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all’eventuale esenzione dall’obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall’articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008”;

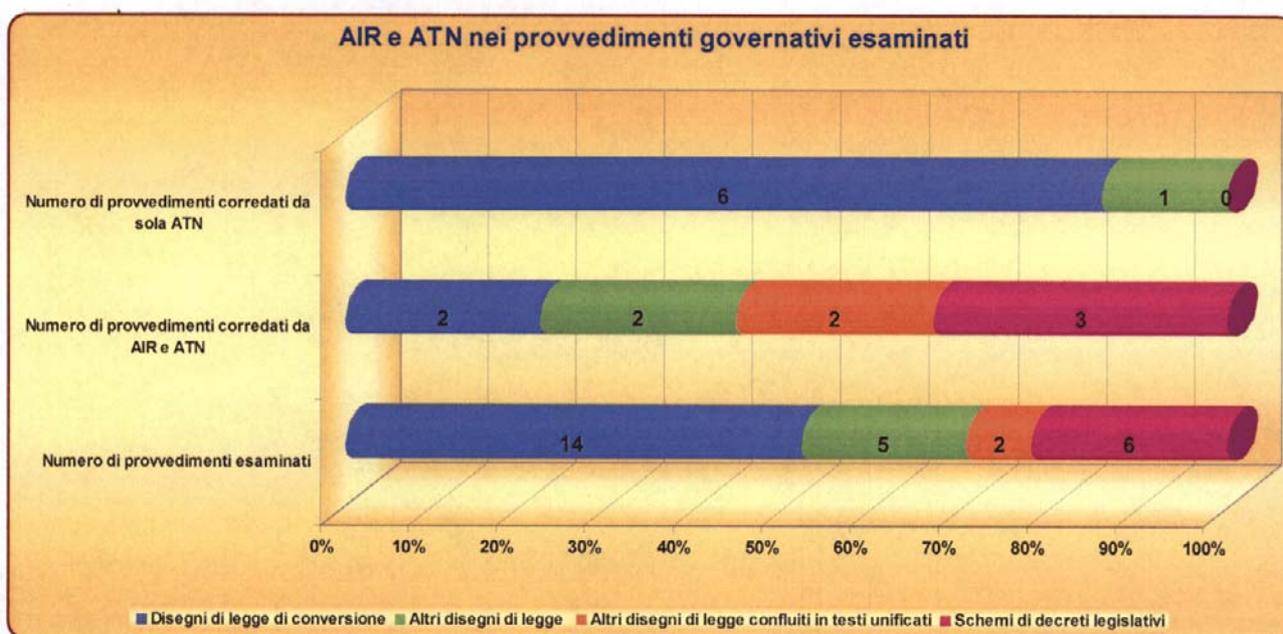
♦ in 2 pareri (C. 4357 e C. 4551) si segnala che nella relazione di accompagnamento si riferisce – sulla base di quanto statuito dall’articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 – in merito all’esenzione dall’obbligo di redigerla;

<sup>26</sup> Il parere relativo al T.U. dei progetti di legge C. 2854 e abbinati non dà conto della presenza delle due relazioni nel disegno di legge governativo.

♦ in 1 parere (C. 4449) si dà conto che al provvedimento è allegata la richiesta di esenzione dall'obbligo di redazione dell'AIR.

Analogo rilievo circa l'assenza di riferimenti all'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è presente in 2 pareri su schemi di decreti legislativi (atti del Governo n. 317 e 339) e nel parere sul disegno legge C. 4434.

Il Comitato non si esime dal dare valutazioni sulla tecnica di redazione delle due relazioni, evidenziando anche eventuali inesattezze. Si segnala, in particolare, la permessa del parere sull'A.C. 4362, nella quale si evidenzia che la parte III, ai numeri 3) e 6), della relazione per l'analisi tecnico-normativa “- laddove si afferma, rispettivamente, che “il provvedimento non introduce modificazioni o integrazioni a disposizioni vigenti” e che “non risultano deleghe aperte sulla materia oggetto del provvedimento” - contiene due inesattezze”.



## 4.2. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

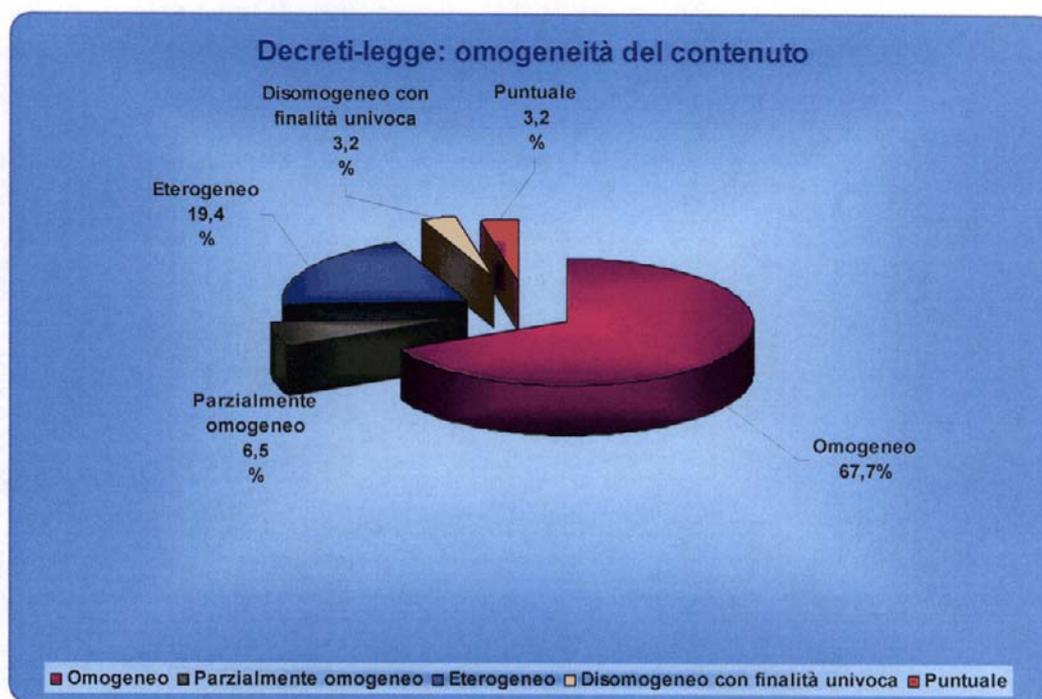
I pareri del Comitato recano generalmente una qualificazione dei provvedimenti lungo il crinale **omogeneità/eterogeneità**, con **diverse sfaccettature**.

- ❖ Si possono ricondurre le diverse espressioni riscontrate nei pareri a **5 categorie**:
  - **1** provvedimento (A.C. **4215**) con contenuto “puntuale”, pari al **3,2%**;
  - **21** provvedimenti con contenuto “*omogeneo*”, pari al **67,8%**<sup>27</sup>;
  - **2** provvedimenti con contenuto “*parzialmente omogeneo*”, pari al **6,4%**;
  - **6** provvedimenti con contenuto “*eterogeneo*”, pari al **19,4%**.
  - **1** provvedimento (C. **4434**) le cui disposizioni, di contenuto eterogeneo, hanno finalità univoca, pari al **3,2%**;
  
- ❖ In **4** casi la classificazione **non è rilevata espressamente nel parere**.
  
- ❖ Nel parere sul disegno di legge comunitaria 2010 (C. **4059**) il Comitato rileva nelle premesse che si tratta di “uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi”, segnalando “due disposizioni che non appaiono direttamente connesse alle specifiche finalità che l’articolo 9 della legge n. 11 del 2005 affida alla legge comunitaria annuale”.

---

<sup>27</sup> Nel parere sull’A.C. 4362 il Comitato rileva che non appare connessa all’ambito normativo oggetto del decreto-legge la disposizione dettata dall’articolo 2, comma 11.

<b>Contenuto:</b>		
<b>Omogeneo</b>	<b>21</b>	<b>67,7%</b>
<b>Parzialmente omogeneo</b>	<b>2</b>	<b>6,5%</b>
<b>Eterogeneo</b>	<b>6</b>	<b>19,4%</b>
<b>Disomogeneo con finalità univoca</b>	<b>1</b>	<b>3,2%</b>
<b>Puntuale</b>	<b>1</b>	<b>3,2%</b>



#### ***4.2.1. 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. Appaiono quindi di particolare interesse i pareri che qualificano il contenuto dei provvedimenti di urgenza come "eterogeneo". Nel dettaglio:

- ❖ 1 parere evidenzia che il disegno di legge di conversione **C. 4086** (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) in sede di prima lettura al Senato della Repubblica era articolato in soli quattro articoli e presentava un contenuto omogeneo, mentre nella versione trasmessa alla Camera dei deputati presenta disposizioni "di contenuto eterogeneo che incidono su distinti settori dell'ordinamento, unificate solo parzialmente dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o di prolungare l'applicazione di discipline transitorie e che a tale finalità non appaiono, per altro, riconducibili numerose disposizioni aventi natura sostanziale".
- ❖ In 3 pareri (**C. 4357**, **C. 4509** e **C. 4612**) il Comitato rileva che il provvedimento "reca un contenuto estremamente ampio e complesso", in quanto i suoi articoli "incidono su numerosi ed eterogenei ambiti normativi";
- ❖ 1 parere (**C. 4307**, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della

televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo.), infine, segnala che il relativo provvedimento “reca una pluralità di disposizioni di natura sostanziale le quali incidono su diversi settori dell’ordinamento, senza che tra le stesse possa essere rinvenuto alcun elemento unificante”.

### ***4.3. Profili della legislazione delegata***

Nel presente capitolo vengono analizzati i pareri espressi dal Comitato per la legislazione sui progetti di legge recanti disposizioni di delega al Governo e sugli schemi di decreto legislativo. Si tratta complessivamente di 16 pareri.

#### ***4.3.1. Analisi dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega***

Nel periodo di riferimento il Comitato ha espresso **10** pareri su altrettanti ***progetti di legge contenenti disposizioni di delega***, ossia il **31,2%** di tutti i pareri resi. Ad essi vanno aggiunti i pareri:

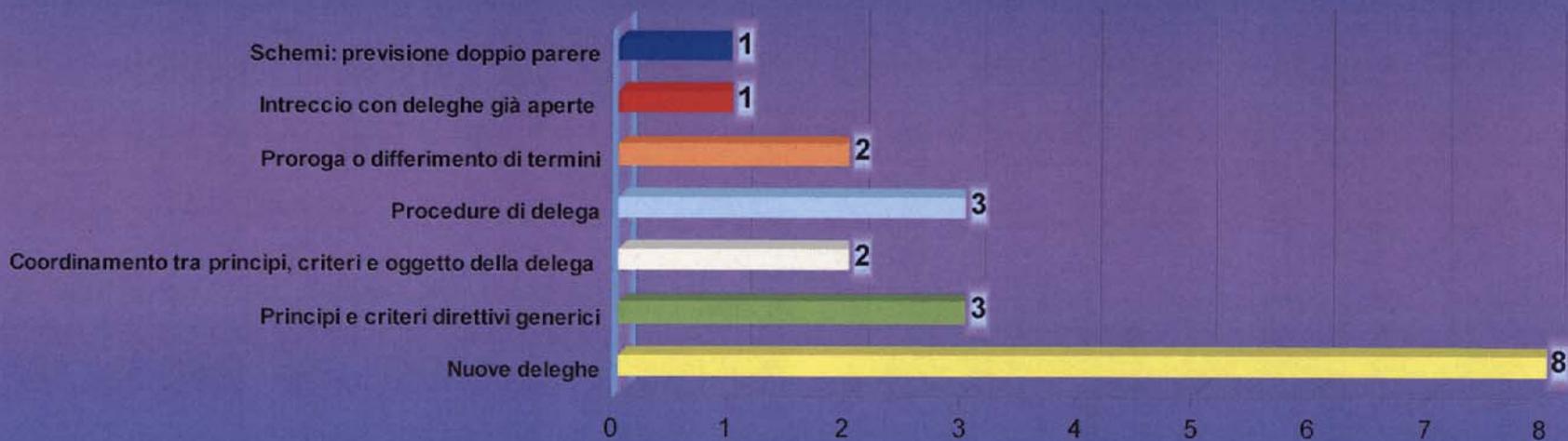
- sul disegno di legge di conversione **C. 4612** (decreto-legge n. 138/2011), che attribuisce al Governo una nuova delega in materia di riorganizzazione degli uffici giudiziari, cui già si è fatto riferimento nel paragrafo relativo ai limiti di contenuto dei decreti-legge in relazione all’articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988;
- sul **T.U. 2854** di 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo in materia di partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione

Europea (ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del Regolamento della Camera), che non contiene disposizioni di delega ma disciplina i procedimenti di attuazione del diritto europeo anche attraverso il generalizzato ricorso alla delegazione legislativa.

In 8 di tali pareri vengono formulati rilievi attinenti ai *principi* ed alle *modalità di esercizio della delega*.

<b>Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega</b>			
<b>Tipologia dei rilievi formulati nei pareri</b>	<b>N. di pareri contenenti il rilievo</b>	<b>Percentuale rispetto al numero di pareri su atti con disposizioni di delega</b>	<b>Percentuale rispetto al numero complessivo di pareri nel periodo considerato</b>
<b>Nuove deleghe</b>	<b>8</b>	<b>80%</b>	<b>25,00%</b>
<b>Principi e criteri direttivi generici</b>	<b>3</b>	<b>30%</b>	<b>9,60%</b>
<b>Coordinamento tra principi, criteri e oggetto della delega</b>	<b>2</b>	<b>20%</b>	<b>6,40%</b>
<b>Procedure di delega</b>	<b>3</b>	<b>30%</b>	<b>9,60%</b>
<b>Proroga o differimento di termini</b>	<b>2</b>	<b>20%</b>	<b>6,40%</b>
<b>Intreccio con deleghe già aperte</b>	<b>1</b>	<b>10%</b>	<b>3,20%</b>
<b>Schemi: previsione doppio parere</b>	<b>1</b>	<b>10%</b>	<b>3,20%</b>

### Rilievi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega





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.

*Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi*

In 3 casi il Comitato rileva la mancata esplicitazione o la genericità dei principi e criteri direttivi. In particolare:

- nel parere sull'**A.C. 4274** (Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria) si segnala che il provvedimento oggetto d'esame "reca un elenco di principi e criteri generali, cui non fanno però seguito principi e criteri direttivi specifici; in alcuni casi, inoltre, i suddetti principi e criteri si limitano ad indicare l'oggetto della delega, senza contenere indirizzi per la sua attuazione". A tal proposito il Comitato formula due condizioni, che invitano il legislatore a esplicitare i suddetti principi e criteri direttivi, al fine di distinguerli dall'oggetto della delega;
- nelle premesse del parere sull'**A.C. 4059** (Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010) viene rilevato in premessa che il provvedimento oggetto d'esame "individua, *per relationem*, ulteriori principi e criteri direttivi, in aggiunta a quelli che si ricavano dalla direttiva

2009/43/CE di cui si dispone l'attuazione, dei quali andrebbe meglio precisata la portata”;

- nel parere relativo all'**A.C. 4434** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), infine, il Comitato segnala, anche attraverso la formulazione di un'apposita condizione, che il disegno di legge “indica undici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, taluni dei quali appaiono tuttavia coincidere con l'oggetto della delega, mentre altri appaiono eccessivamente generici”;

### *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 principalmente questioni relative alla procedura di acquisizione del parere parlamentare e le tempistiche per l'esercizio delle deleghe. Per tali questioni si rimanda anche al successivo paragrafo, dedicato alla proroga o al differimento di termini di delega, in relazione ai quali il Comitato formula analoghi rilievi. In particolare:

- nel parere sull'**A.C. 4059** (Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010) si invita il legislatore a valutare la congruità dei termini previsti in relazione alla procedura di adozione dei decreti legislativi, tenuto conto che essa prevede passaggi parlamentari e, in alcuni casi, anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni. Relativamente allo stesso provvedimento, il Comitato formula inoltre un'osservazione che auspica la previsione della decorrenza del termine della delega conferita dall'art.

5, comma 1 (per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie, da esercitare «entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge») dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi cui si riferisce la successiva attività di riordino, “anche al fine di evitare che il termine possa in ipotesi spirare addirittura prima della scadenza del termine di esercizio di alcune deleghe”;

➤ nel parere relativo al **T.U. 2519** (Riconoscimento figli naturali), con particolare riferimento all'articolo 2, commi 1 (che fissa in dodici mesi il termine per l'esercizio della delega) e 3 (che dispone che esso sia prorogato di sei mesi «qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari (...) scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 o successivamente») del testo unificato, viene formulata un'osservazione che auspica l'introduzione di “un termine adeguato per l'esercizio della delega, definendo anche un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere da parte del Governo, congruamente distanziato rispetto a quello per l'esercizio della delega, e contestualmente espungendo, al comma 3, l'ultimo periodo, che disciplina il così detto «scorrimento automatico»”;

➤ nel parere sul **TU 841** (Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni), infine, il Comitato formula un'osservazione in cui si invita il legislatore ad “inserire un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere da parte del Governo congruamente distanziato rispetto a quello per l'esercizio della delega, unitamente alla previsione che i

termini per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari decorrano dalla data di assegnazione piuttosto che dalla data di trasmissione degli schemi in questione”.

*Proroga o differimento dei termini contenuti in altre disposizioni di delega*

La proroga o il differimento dei termini contenuti in altre disposizioni di delega vengono rilevati dal Comitato in 2 provvedimenti:

- nel parere sull'A.C. 4299 (Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale) si segnala che il provvedimento in esame, nel novellare l'art. 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, portando da 90 a 150 giorni la proroga del termine per l'esercizio della delega, «qualora il termine per l'espressione del parere» da parte delle Commissioni parlamentari «scada entro trenta giorni che precedono il termine finale per l'esercizio della delega o successivamente», reca una disposizione “di cui andrebbe valutata la congruità, tenuto conto che non ci è nessun precedente in cui per lo slittamento del termine di delega sia stato fissato un termine superiore ai novanta giorni”. Il Comitato esorta (con una specifica osservazione) quindi il legislatore a valutare l'opportunità di introdurre “un termine più ampio per l'esercizio della delega, eventualmente definendo anche un termine per la trasmissione degli schemi di decreti legislativo alle Camere da parte del Governo, congruamente distanziato rispetto a quello per l'esercizio della delega, e contestualmente ripristinando, alla lettera d), il previgente termine di novanta giorni per il cosiddetto «scorrimento automatico»”. Il Comitato segnala inoltre l'opportunità, laddove il provvedimento dispone la proroga, da due a tre anni, del

termine per l'adozione di eventuali decreti legislativi integrativi o correttivi di quelli già adottati, di "fissare un termine per la trasmissione dei relativi schemi alle Camere, al fine di evitare che il termine ultimo per la loro adozione, già prorogato da due a tre anni, possa essere prorogato di ulteriori cinque mesi";

- nel parere sul **T.U. 2519** (Riconoscimento figli naturali), si rileva che il provvedimento, al comma 1 dell'art. 2, fissa in dodici mesi il termine per l'esercizio della delega, e, al successivo comma 3, dispone che esso sia prorogato di sei mesi «qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 o successivamente»; nel segnalare che tale ultima circostanza non appare giustificata in considerazione degli adempimenti da espletare dopo l'espressione del parere parlamentare e che è "susceptibile di ingenerare incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega", il Comitato, anche in questo caso, invita il legislatore a valutare l'opportunità di "modificare il comma 1, introducendo un termine adeguato per l'esercizio della delega, definendo anche in termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere da parte del Governo, congruamente distanziato rispetto a quello per l'esercizio della delega, e contestualmente espungendo, al comma 3, l'ultimo periodo, che disciplina il così detto «scorrimento automatico»".

Il tema dello scorrimento automatico del termine di delega, dunque, ha assunto, nel quarto turno di presidenza, un particolare rilievo. Su questo profilo la giurisprudenza del Comitato per la legislazione sembra evolvere – nel corso della legislatura – in una direzione volta ad evitare che si

ricorra alla tecnica dello scorrimento del termine di delega. Sono particolarmente significativi 5 pareri:

- nei primi tre pareri – uno dei quali ha riguardato il testo unificato degli **A.C. 1079** ed abbinati (esaminato dal Comitato durante il secondo turno di presidenza) e gli altri due sono stati espressi sul disegno di legge **C. 3209-bis**, anche con riguardo al testo licenziato dalla Commissione per l'Assemblea (terzo turno di presidenza) – a fronte di testi che prevedevano lo scorrimento del termine della delega solo nel caso in cui il termine per l'espressione del parere fosse scaduto nei trenta giorni precedenti il termine stesso, il Comitato si è limitato a rilevare che “dovrebbe precisarsi che un analogo meccanismo di scorrimento del termine opera anche qualora il termine per l'espressione del parere scada *successivamente* al termine per l'esercizio della delega”;

- nel parere sul disegno di legge **C. 4299**, recante proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, il Comitato, a fronte di una dilatazione dei tempi di scorrimento già previsti nella delega originaria da 90 a 150 giorni, anche al fine di individuare con certezza il termine ultimo per l'esercizio della delega, ha invitato le Commissioni competenti a valutare l'opportunità di introdurre “un termine più ampio per l'esercizio della delega, eventualmente definendo anche un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere da parte del Governo, congruamente distanziato rispetto a quello per l'esercizio della delega, e contestualmente ripristinando, alla lettera *d*), il previgente termine di novanta giorni per il così detto “scorrimento automatico”.”;

- nel parere sul testo unificato degli **A. C. 2519** e abbinati, recante una delega al Governo in materia di riconoscimento dei figli naturali, il Comitato ha formulato le seguenti osservazioni, invitando le Commissioni – “anche al fine di

individuare con certezza il termine ultimo per l'esercizio della delega" - a fissare termini più ampi appunto per l'esercizio della delega principale e della delega integrativa e correttiva, rinunciando alla tecnica dello scorrimento:

“all'articolo 2, commi 1 e 3 - dal cui combinato disposto si ricava che il termine per l'esercizio della delega è fissato in dodici mesi con contestuale prorogabilità per ulteriori sei mesi nel caso in cui il termine per l'acquisizione del parere parlamentare su uno schema di decreto legislativo attuativo della delega stessa scada negli ultimi trenta giorni precedenti alla scadenza della delega o successivamente - anche al fine di individuare con certezza il termine ultimo per l'esercizio della delega, valuti la Commissione l'opportunità di modificare il succitato comma 1, introducendo un termine adeguato per l'esercizio della delega, definendo anche un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere da parte del Governo, congruamente distanziato rispetto a quello per l'esercizio della delega, e contestualmente espungendo, al comma 3, l'ultimo periodo, che disciplina il così detto “scorrimento automatico”;

all'articolo 1, comma 1, lettera c) - che proroga da due a tre anni il termine per l'adozione di eventuali decreti legislativi integrativi o correttivi di quelli già adottati - valutino le Commissioni l'opportunità di introdurre un termine entro il quale il Governo deve presentare alle Camere i relativi schemi, al fine di evitare che il termine ultimo per la loro adozione, alla luce di quanto stabilito dalla lettera d) del comma 1, possa essere prorogato di ulteriori cinque mesi”.

#### *Schemi: previsione di doppio parere*

Nelle premesse del parere sull'A.C. 4059, il Comitato esprime il proprio apprezzamento in relazione a quelle procedure volte ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe. Nel

provvedimento oggetto d'esame, in particolare, "si evidenzia la previsione del meccanismo del «doppio parere parlamentare» su schemi di decreti legislativi, limitatamente a quelli che prevedono sanzioni penali ovvero ai casi in cui il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione; analogo apprezzamento il Comitato aveva già espresso in ordine alla previsione che impone al Governo un obbligo di informare il Parlamento circa i motivi che non hanno consentito il rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle deleghe (articolo 1, comma 8)".

*Coordinamento tra principi, criteri direttivi e oggetto della delega*

Il problema del coordinamento tra principi, criteri direttivi e oggetto della delega è trattato in 2 pareri. In particolare:

- nel parere sul **T.U. 841** (Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni), il Comitato formula una condizione volta a far sì che i principi e i criteri direttivi siano meglio esplicitati, "distinguendoli conseguentemente dall'oggetto della delega medesima"; il provvedimento, infatti, sembra limitarsi ad indicare l'oggetto della delega, senza specificare alcun criterio per la sua attuazione;
- nel caso del parere reso sull'**A.C. 4434** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), il Comitato rileva in premessa e poi formulando una conseguente

condizione<sup>28</sup>, che il provvedimento all'articolo 8, comma 2, indica undici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, taluni dei quali appaiono coincidere con l'oggetto della delega, mentre altri appaiono eccessivamente generici.

### *Intreccio con deleghe già aperte*

Per quanto concerne il problema relativo all'intreccio delle disposizioni contenute nei provvedimenti all'esame del Comitato con deleghe già aperte, di particolare interesse risulta il parere sull'A.C. 4059 (Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010). In esso il Comitato evidenzia che il disegno di legge "contiene deleghe per l'adozione di decreti legislativi in materie oggetto di schemi di decreti già adottati dal Governo e trasmessi alle competenti Commissioni

---

<sup>28</sup> «All'articolo 8, comma 2, che indica undici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega: per quanto detto in premessa, siano esplicitati i principi e i criteri direttivi contenuti alle lettere b), c) e h); alla lettera f), in materia di divieto di ricoprire cariche di governo, sia espunto il riferimento, ivi contenuto, all'incandidabilità e sia sostituito il riferimento "all'assunzione delle cariche" con una locuzione conforme a quella utilizzata nella rubrica dell'articolo; alla lettera g), sia valutata la portata normativa del "principio e criterio direttivo" ivi indicato, tenuto conto che lo stesso – che sembra peraltro coincidere con l'oggetto della delega – riproduce sostanzialmente i contenuti del comma 1 dell'articolo 8; alla lettera i), laddove "fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali", delega il Governo a definire le ipotesi di incandidabilità conseguenti a sentenze definitive di condanna, sia chiarita la portata normativa della disposizione in questione, alla luce del disposto dell'articolo 122, primo comma della Costituzione, che stabilisce che i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, e tenuto conto che la legge n. 165 del 2004, all'articolo 2, fa salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione; alla lettera m), sia valutata l'opportunità di specificare che le ipotesi di sospensione e di decadenza di diritto dalle cariche non si riferiscono ai titolari delle cariche di deputato e senatore, dal momento che l'articolo 66 della Costituzione stabilisce espressamente che "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità"».

parlamentari per l'espressione del parere di competenza (articoli 10 e 11, comma 4), nonché disposizioni oggetto di disegni di legge di delega all'esame delle Camere". Viene altresì rilevato che il provvedimento "reca disposizioni che attengono a materie analoghe a quelle, introdotte durante l'esame parlamentare, all'articolo 2, commi da 73 a 77, del decreto-legge n. 225 del 2010 (proroga termini), relative alla tassazione dei proventi derivanti dalla partecipazione agli OICVM". Si tratta di circostanze che, a giudizio del Comitato, configurano una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.

#### *Ulteriori profili rilevati dal Comitato*

Per quanto riguarda gli ulteriori rilievi formulati dal Comitato, risultano di particolare interesse 4 pareri. In particolare:

- nel parere sull'**A.C. 3921-B** (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), si evidenzia la modifica dell'art. 42 della legge n. 196 del 2009 con l'introduzione di una nuova delega al Governo. La disposizione in oggetto (art. 5, comma 2), nel riprodurre quanto previsto dall'art. 42, comma 2 della succitata legge 196/2009, nella parte in cui dispone l'avvio di una fase sperimentale, non contiene più la previsione di un decreto ministeriale che individui le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, i relativi termini e le relative modalità attuative, come era previsto invece nel testo originario della disposizione; la nuova formulazione si limita a prevedere che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle Commissioni parlamentari

competenti e alla Corte dei Conti un rapporto sull'attività della sperimentazione, per la cui presentazione non è previsto alcun termine. Il Comitato formula a tal proposito un'osservazione che invita il legislatore a valutare la necessità di un periodo di sperimentazione, o, nel caso in cui si intenda mantenerlo, a ripristinare la previsione di un decreto ministeriale che ne disciplini le modalità attuative;

- nel parere sull'**A.C. 3209-bis/B** (Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione) si ripropone nella premessa un rilievo già precedentemente formulato dal Comitato sul provvedimento oggetto d'esame in prima lettura, al quale il Senato non ha dato seguito: "all'articolo 30 - ove si definisce l'oggetto della delega finalizzata alla semplificazione e al riassetto complessivo delle vigenti norme generali, facendo riferimento sia alle materie ("attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti") sia alle disposizioni contenute in atti normativi espressamente elencati - dovrebbe precisarsi che l'oggetto della delega riguarda le materie e che l'elenco degli atti è solo indicativo delle possibili partizioni dei futuri codici o testi unici";
- nel parere sul **T.U. 3871** (Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi e di estensione del diritto alla pensione supplementare) il Comitato formula una condizione che invita il legislatore a provvedere al coordinamento tra la disposizione di delega contenuta nel provvedimento, là dove prevede tra i principi e criteri direttivi una interpretazione autentica, e altre disposizioni del testo, relative alla sospensione dell'applicazione delle norme oggetto della medesima interpretazione ed alla loro successiva abrogazione<sup>29</sup>;

---

<sup>29</sup> In particolare: «sia verificata la complessiva coerenza tra il principio e criterio direttivo contenuto all'articolo 1, comma 2, lettera h) - che, disponendo un'interpretazione autentica dei

➤ nel parere sul T.U. 2671 (Norme sperimentali per la prosecuzione del rapporto di lavoro oltre i limiti di età per il pensionamento di anzianità e di vecchiaia e delega al Governo per stabilire a regime le regole in materia) si segnala un problema di coordinamento interno in relazione all'articolo 2, che delega il Governo a disciplinare a regime la facoltà dei lavoratori del settore privato di optare per la prosecuzione del rapporto di lavoro oltre i limiti di età previsti per il trattamento di vecchiaia. In particolare, la lettera b), alinea, del suddetto articolo individua quali principi e criteri direttivi - volti a definire il ruolo delle parti nella decisione relativa alla prosecuzione del rapporto lavorativo - le «possibilità alternative» indicate ai numeri da 1) a 3); tale formula, a giudizio del Comitato, finirebbe per dilatare la discrezionalità nell'esercizio della delega. Inoltre, si segnala che mentre la fattispecie indicata al numero 1) appare coerente con il principio direttivo contenuto nella successiva lettera d) - poiché in entrambi i casi si prevede un accordo tra le parti -, altrettanto non può dirsi delle ipotesi indicate ai numeri 2) e 3) - in base ai quali la prosecuzione del rapporto può avvenire anche in assenza di accordo, ovvero automaticamente. A tal proposito, il Comitato formula una condizione che invita il legislatore, da una parte, a chiarire se la configurazione delle possibilità alternative di cui ai numeri da 1) a 3) dell'articolo 2 costituisca un vincolo per il Governo a disciplinarle tutte, ovvero se si configuri come una

---

commi 12-*septies*, 12-*octies*, 12-*novies* e 12-*undecies* dell'articolo 12 del decreto legge n. 78 del 2010, i quali hanno introdotto un onere a carico di coloro che richiedano la ricongiunzione dei periodi assicurativi, nel senso di prevederne l'inapplicabilità nei confronti di determinate categorie di lavoratori, conferisce a tale interpretazione effetti *ex tunc* - ed «il divieto di ripetizione delle quote di ricongiunzione già versate dagli aventi diritto», sancito dall'articolo 2, comma 2, valutando, invece, l'opportunità di delegare il Governo a prevedere l'abrogazione dei citati commi dell'articolo 12 del decreto-legge n. 78, con effetti *ex nunc*, fermo restando il disposto dell'articolo 2, comma 1, in materia di sospensione dell'applicazione della normativa in questione nelle more dell'adozione del decreto legislativo».

discrezionalità del legislatore delegato a scegliere fra esse; nel caso in cui si accedesse alla seconda opzione interpretativa, il Comitato invita a sopprimere la qualificazione di «possibilità alternative», che determinerebbe una dilatazione della discrezionalità nell'esercizio della delega, e a sopprimere altresì, alternativamente, i numeri 2) e 3) ovvero il numero 1) – e conseguentemente riformulare la lettera d), al fine di renderla coerente con le disposizioni di cui ai numeri 2) e 3);

- nel parere sull'**A.C. 4434** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) il Comitato formula una condizione volta a sostituire “il riferimento ivi contenuto al “testo unico” - che lascerebbe presupporre che la delega abbia ad oggetto la sola ricognizione ed armonizzazione della normativa vigente – con il riferimento al “codice” delle norme che disciplinano la materia, in considerazione del carattere innovativo della delega in relazione alla disciplina della incandidabilità e del divieto di ricoprire le cariche di deputato e di senatore della Repubblica; conseguentemente, al successivo comma 2, che indica i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, sia precisato che il decreto legislativo che sarà adottato, avrà il compito non solo di riordinare e armonizzare la normativa vigente, ma anche quello di innovarla e modificarla”.

#### 4.3.2. I rilievi su schemi di decreto legislativo contenuti nei pareri espressi

AC	Raccordo con la legge di delega	Rinvio ad ulteriori decreti legislativi	Previsione di ulteriori adempimenti	Abrogazioni	Coordinamento con legislazione delegata e d'urgenza	Entrata in vigore
16/317	SI	SI	SI	SI	SI	NO
16/328	SI	SI	NO	NO	SI	NO
16/339	SI	SI	NO	SI	NO	NO
16/365	SI	NO	NO	NO	NO	NO
16/364	SI	NO	NO	NO	SI	NO
16/373	SI	NO	SI	SI	NO	SI

Nel periodo di riferimento il Comitato si è pronunciato su **6** schemi di decreto legislativo, dei quali: **4** adottati in attuazione della delega sul federalismo fiscale; **1** schema integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 150 del 2009, riguardante la produttività del lavoro pubblico; **1** schema di provvedimento codicistico riguardante la normativa antimafia. In quest'ultimo parere, il Comitato, considerando la complessità e l'ampiezza del provvedimento (**atto del governo n. 373**), ha formulato una raccomandazione invitando il Legislatore a corredare i testi legislativi volti al riassetto di ampi settori normativi e che

dunque presuppongono il superamento di stratificazioni normative e di discipline frammentarie formatesi nel tempo, “con un adeguato apparato di note e di documenti istruttori idonei a consentire la più approfondita istruttoria parlamentare possibile e un pieno discernimento di ciò che costituisce opera di mera compilazione di disposizioni preesistenti (da abrogare) e di ciò che rappresenta, invece, introduzione di contenuti del tutto nuovi che comportano, a loro volta, l’abrogazione della preesistente normativa incompatibile con la nuova disciplina”.

#### *Raccordo con la legge di delega*

In tutti i pareri il Comitato rileva problemi riguardanti il raccordo tra i provvedimenti oggetto d’esame e la legge di delega. In particolare:

- in **3** casi (**atti del Governo n. 317**, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario; **n. 328**, Schema di decreto legislativo recante attuazione dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali; **n. 365**, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi) viene segnalato, anche attraverso la formulazione di conseguenti rilievi, che il provvedimento oggetto d’esame reca previsioni che sembrano discostarsi dalle disposizioni contenute nella legge di delega. In particolare:

- nel parere sullo **schema n. 317** il Comitato formula una condizione relativa all'articolo 11, comma 7, lettere *c*) e *d*) ed all'articolo 19, comma 7, che, anziché adempiere direttamente ad una disposizione di delega, si limitano a demandarne l'attuazione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;
- nel parere sullo **schema n. 365**, il Comitato rileva nelle premesse che da un lato non si richiama una disposizione di delega cui pure viene data attuazione (articolo 25 della legge n. 42 del 2009) e dall'altro si disciplina una materia che non appare strettamente riconducibile alla delega stessa e che è già oggetto di un altro schema di decreto legislativo, adottato in base ad altra disposizione di delega;
- nel parere sull'**atto del Governo n. 339** (Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi) si evidenzia in premessa come il provvedimento introduca una normativa che “sembra superare le previsioni di cui al decreto legislativo n. 170 del 2006”, le quali non costituiscono tuttavia oggetto di abrogazione esplicita; tale modalità di produzione legislativa non risulta conforme a quanto stabilito dalla legge di delega, secondo la quale i decreti legislativi di attuazione “individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione”;
- nel parere relativo all'**atto del Governo n. 364** (Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) viene formulata una condizione volta a sopprimere la disposizione contenuta nell'articolo 1 che, nel novellare l'articolo 32 del decreto legislativo n. 150 del 2009, “disciplina le modalità di esercizio della facoltà

riconosciuta per il triennio 2009-2011 alle pubbliche amministrazioni di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro dei dipendenti che abbiano maturato un'anzianità contributiva di 40 anni". Tale disposizione, infatti, non appare riconducibile ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega ed estranea sia all'ambito materiale disciplinato dal decreto legislativo n. 150 del 2009, che ai contenuti dell'articolo 32 che è volto a novellare;

- nel parere sull'atto del Governo n. 373 (Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), il Comitato rileva che il provvedimento contiene talune previsioni la cui portata applicativa sembrerebbe discostarsi da quanto disposto dalle norme di delega, formulando a tal proposito una condizione volta a valutare la congruità delle suddette disposizioni. In premessa viene inoltre segnalato che lo schema di decreto non incide sulla totalità degli oggetti indicati nelle norme di delega, compromettendo così la natura unitaria propria della fonte codicistica.

#### *Rinvio ad ulteriori decreti legislativi*

In 3 pareri (atti del Governo n. 317, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario; n. 328, Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali; n. 373, Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), in relazione al rinvio ad ulteriori

decreti legislativi integrativi operato dai relativi provvedimenti, il Comitato rileva che “anche alla luce di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 206 del 2001 - che ha individuato precisi limiti all'esercizio della potestà legislativa di tipo integrativo e correttivo, disponendo, in particolare, che essa possa intervenire solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi già imposti per la delega "principale" e che agisca «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" - appare incongruo il ricorso allo strumento del decreto legislativo correttivo, dovendosi invece demandare più correttamente la disciplina in questione, come peraltro consentito dalla legge di delega (la quale prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi), ad un "distinto decreto legislativo", da emanare nel termine di esercizio previsto per la delega principale”.

#### *Previsione di ulteriori adempimenti*

Si tratta di un tema oggetto di due pareri:

- nel parere sull'atto del Governo n. 317 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), viene evidenziato che il provvedimento (art. 11, commi 2 e 3) demanda l'attuazione delle disposizioni dallo stesso recate a ben quattro decreti del Presidente del Consiglio. Nel farlo, esso “sembra attribuire ai decreti in oggetto la disciplina di aspetti cui avrebbe dovuto provvedere lo schema di decreto stesso; inoltre, ai commi 5 e 8 del medesimo articolo 11, viene demandata l'integrazione sostanziale della disciplina dagli stessi introdotta, non già ad un unico regolamento di

attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica, ma a due decreti del Presidente del Consiglio. Il Comitato formula a tal proposito due condizioni: nella prima, si esorta ad espungere il rinvio ai suddetti decreti del Presidente del Consiglio (art. 11, commi 1 e 2) e a provvedere all'individuazione diretta degli elementi indicati dalla legge di delega; nella seconda si invita a prevedere che l'integrazione sostanziale della disciplina introdotta dai commi 5 e 8 dell'art. 11 sia contenuta in un unico regolamento di attuazione da emanare nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988;

- nel parere sull'atto del Governo n. 373 (Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia) viene rilevato in premessa che il provvedimento, agli articoli 59 e 79, che riproducono, rispettivamente, il contenuto degli articoli 2-*duodecies* e 10-*bis* della legge n. 575 del 1965, “demanda l'attuazione delle disposizioni da esso recate, rispettivamente, ad un decreto ministeriale e ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che risultano entrambi già adottati”. Il Comitato ritiene che tale riproduzione sia comunque corretta, “al fine di consentire eventuali modifiche ai provvedimenti già adottati senza necessità di una nuova previsione”.

### *Abrogazioni*

In 3 pareri si affronta il tema della mancata abrogazione della normativa in contrasto o comunque superata dagli schemi di decreto legislativo oggetto di esame. In particolare:

- in 2 casi (**atto del Governo n. 317**, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario e **atto del Governo n. 339**, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi) si segnala che i provvedimenti oggetto d'esame, "nel modificare l'ordinamento vigente senza al contempo abrogare le disposizioni che ne risultano incompatibili", non appaiono rispettosi di quanto disposto dall'art. 29 della legge di delega, che dispone che i decreti legislativi di attuazione "individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione";
- nel parere sull'**atto del Governo n. 373** (Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia) si osserva che il provvedimento "non procede all'abrogazione espressa delle disposizioni vigenti confluite nel codice, con la conseguenza che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'oggetto, a disposizioni implicitamente abrogate se ne affiancheranno altre, contenute appunto nel codice, e dotate di contenuto identico, o di contenuto diverso, ovvero si determinerà la coesistenza di disposizioni che disciplinano il medesimo istituto e che si differenziano esclusivamente sotto limitati profili". Ne consegue la formulazione di una condizione che invita il legislatore a tener conto della potenziale conseguente sovrapposizione di fonti normative.

### *Coordinamento con la legislazione delegata e d'urgenza*

Il Comitato segnala in 3 pareri la presenza di problemi relativi al coordinamento degli schemi di decreto legislativo in esame con la legislazione delegata e d'urgenza. In particolare:

- nel parere sull'**atto del Governo n. 317** (Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) si osserva in premessa che l'articolo 19 del provvedimento oggetto d'esame, nell'istituire un fondo perequativo per comuni e province a decorrere dal 2016, si sovrappone a quanto già disposto dall'articolo 13 dello schema di decreto legislativo n. 292-*bis*, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, sottoposto all'esame dell'Assemblea della Camera ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nella seduta del 1° marzo 2011;
- nel parere sull'**atto del Governo n. 328** (Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali) il Comitato formula un'osservazione che invita il legislatore a valutare l'opportunità di riformulare la previsione in base alla quale l'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo «è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica» del Ministero dello sviluppo economico, «che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, anche mediante forme di cooperazione con le amministrazioni statali, centrali e periferiche, e in raccordo con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle Regioni», al fine di «coordinarla con quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legge n. 78 del 2010 che,

da un lato già prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato si avvalgano «del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico», ma, dall'altro, mantiene «le funzioni di controllo e monitoraggio» in capo alla Ragioneria generale dello Stato”;

- nel parere sull'atto del Governo n. 364 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) viene rilevato in premessa che il provvedimento reca una disposizione il cui contenuto è stato riprodotto dall'articolo 16, comma 11, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»; ne consegue una potenziale “sovrapposizione di fonti normative non conforme alle esigenze di riordino normativo, che, inoltre, è suscettibile di ingenerare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile”.

### *Entrata in vigore*

Nel parere relativo all'atto del Governo n. 373 (Schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), viene formulata una condizione relativa all'articolo 131, comma 1, che dispone “l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nei capi I, II, III e IV del libro III avvenga «decorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui all'articolo 109, comma 1»”. In tale sede il Comitato invita il Legislatore a valutare la congruità della norma in questione, tenuto conto che “per effetto della medesima, non solo risulta notevolmente posticipata nel tempo la data di entrata in

vigore delle anzidette disposizioni e, soprattutto, differito il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva (fissato dalla legge di delega in tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo), ma si determina anche un ampio margine di incertezza sia circa l'entrata in vigore delle citate disposizioni del libro III del codice sia circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico regolamento o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di regolamenti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento che consenta di dissipare tale incertezza”.

#### ***4.4. Riferimenti a sentenze della Corte Costituzionale***

In 11 pareri resi dal Comitato (A.C. 4086, A.C. 4307, A.C. 4357, A.C. 4480, A.C. 4509, T.U. 841, A.C. 4612; atti del Governo n. 317, 328, 339, 365) si fa riferimento a sentenze, più o meno recenti, della Corte Costituzionale.

Le sentenze maggiormente richiamate risultano essere la n. 206 del 2001 e la n. 116 del 2006. In particolare:

- ◆ nei pareri relativi a tre schemi di decreto legislativo (**atti del Governo n. 317, 328, 339**) che rinviano la completa attuazione della delega a decreti legislativi integrativi e correttivi, il Comitato richiama la sentenza n. 206 del 2001, che ha evidenziato l'esistenza di “precisi limiti all'esercizio della potestà legislativa di tipo integrativo e correttivo, disponendo, in particolare, che essa possa intervenire solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi già imposti per la delega «principale» e che agisca «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»”;
- ◆ la sentenza n. 116 del 2006 è richiamata in sede di esame di 6 provvedimenti (A.C. 4307, 4357, 4509, 4612, T.U. 841 e

dell'atto del Governo n. 365) che prevedono l'adozione di decreti ministeriali o DPCM dei quali viene esplicitata la "natura non regolamentare", in quanto la citata sentenza qualifica un decreto ministeriale (previsto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004) del quale si esplicitava la natura non regolamentare, come un "atto statale dall'indefinibile natura giuridica".

I pareri resi sugli A.C. n. 4086, 4480, 4509 e sull'atto del governo n. 365, richiamano alcune specifiche sentenze della Corte Costituzionale (sentenze n. 41/2011, 157/2007, 293/2010 e 80/2010) che dichiarano la illegittimità costituzionale di disposizioni di legge cui gli atti suddetti fanno riferimento.

Il parere sull'A.C. 4612 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), nelle premesse, oltre al riferimento già citato alla sentenza n. 116 del 2006, richiama le sentenze n. 3 del 2006 e n. 188 del 2011, in un lungo periodo riguardante l'autonomia regionale in materia di riduzione dei propri organi di governo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Così recita il passo: "il provvedimento, all'articolo 14, laddove individua parametri cui le Regioni devono adeguare la propria normativa in materia di riduzione del numero dei consiglieri e di assessori regionali (da effettuare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto), di riduzione degli emolumenti percepiti dagli stessi, di commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute del consiglio, di passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali, di istituzione del Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza del Consiglio regionale, reca delle disposizioni di cui appare in qualche caso dubbia la compatibilità con gli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, anche alla luce di quanto statuito dalla Corte costituzionale che, con la recente sentenza n. 188 del 2011, ha ribadito quanto già espresso in precedenti pronunce: in primo luogo che l'articolo 123 della Costituzione prevede «l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale», e, in secondo luogo, che la determinazione del numero dei membri del Consiglio rientra in tali riserve, in quanto la composizione dell'organo

Infine, nel parere sull'**A.C. 4220** (Conversione in legge del decreto-legge 26 marzo 2011, n. 27, recante misure urgenti per la corresponsione di assegni *una tantum* al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco) il Comitato, dopo aver citato nelle premesse la sentenza della Corte Costituzionale n. 277 del 1991, formula la seguente osservazione: “all’articolo 1, comma 2, lettere a) e b) – che individua, nell’ambito del fondo due distinte categorie di beneficiari (personale delle Forze armate da un lato e personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall’altro), cui sono riservate risorse attinte da due diverse fonti – valutino le Commissioni la congruità del vincolo di destinazione ivi previsto, tenuto conto della perequazione del trattamento economico tra Forze armate e Forze di polizia, che trova fondamento in stratificate disposizioni legislative, anche attuative di sentenze della Corte costituzionale”.

#### ***4.5. Disposizioni meramente ricognitive***

In 4 pareri il Comitato rileva la presenza nei provvedimenti oggetto d’esame (**C. 4612**; **C. 4434**; **atti del Governo n. 317 e 328**) di disposizioni “meramente ricognitive” e quindi prive di una propria, autonoma portata normativa.

In particolare nell'**A.C. 4434** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione), il rilievo è oggetto di una specifica osservazione in cui il Comitato invita il Legislatore a “valutare l’opportunità di espungere le norme in questione tenuto conto che le stesse hanno mera natura ricognitiva e sono prive di portata normativa autonoma”.

#### ***4.6. 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.

Da tale attività emerge chiaramente l'utilizzo sempre più diffuso di strumenti atipici, talora di problematica qualificazione giuridica, cui è demandato il compito non soltanto di dare attuazione alle leggi ma anche – con qualche frequenza – di modificarle.

E' una problematica che, come si è visto, è stata affrontata più volte sia nell'attività consultiva del Comitato, sia nell'attività di ricerca e di approfondimento svolta in collaborazione con il mondo accademico.

In questo paragrafo desidero soltanto richiamare i titoli di tale poliedrico fenomeno, descritto, nei suoi vari aspetti nei capitoli che precedono. In ordine crescente di problematicità, segnalerei:

- lo scostamento dal modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 nell'autorizzare il Governo ad emanare regolamenti di delegificazione;

- il sempre più frequente ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, magari su proposta di altri Ministri e con procedure piuttosto complesse, in luogo degli strumenti regolamentari previsti dalla legge n. 400 del 1988 (regolamenti governativi di attuazione ed esecuzione delle leggi, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica; regolamenti ministeriali nella forma di decreti ministeriali). Si richiamano, tra tutti, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal decreto-legge n. 225 del 2010 per prorogare termini legislativamente fissati;

- il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ed a decreti ministeriali dei quali si precisa la natura non regolamentare, cui talora si affida il compito di modificare atti legislativi o regolamentari.

Si tratta di una questione molto seria, che è stata oggetto anche dei seminari svolti in diverse sedi universitarie e che ha ispirato il titolo del volume nel quale sono stati raccolti i relativi atti (“Fuga dalla legge?”), contrassegnato da un punto interrogativo che talora si sarebbe quasi tentati di trasformare in punto esclamativo.

## V. **IL SEGUITO DEI PARERI**

### **5.1. L'attività emendativa**

Nel corso del quarto turno di Presidenza, si è ulteriormente consolidata la prassi, già seguita in precedenza, di tradurre - ove, naturalmente, tale attività non comportasse scelte di merito - i più significativi suggerimenti contenuti nei pareri in proposte emendative.

In molti casi sono stati i relatori presso le Commissioni di merito e, più sporadicamente, le Commissioni nel corso dell'esame in Assemblea, a farsi carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato; emblematico, al riguardo, è il precedente del 16 marzo 2011: il Comitato, con riferimento al testo unificato delle proposte di legge **2854** e abb., recanti norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, aveva espresso un parere assai articolato, recante, nella parte dispositiva, **5 condizioni e 16 osservazioni**. Il relatore del provvedimento presso la Commissione di merito presentò un unico emendamento volto a recepire **tutte le condizioni** formulate dal Comitato e ben **15** delle **16 osservazioni** contenute nel parere. Analogamente, l'integrale recepimento dei rilievi espressi dal Comitato è avvenuto, con l'approvazione di emendamenti presentati in Commissione, in occasione dell'esame, da parte delle Commissioni I e III, del disegno di legge di "Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea - Delega al Governo

per l'adozione di disposizioni attuative al fine dell'assegnazione all'Italia del seggio supplementare nel Parlamento europeo" (C. 3834 Governo).

In altri casi, invece, la presentazione di emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, meno frequentemente, dell'Assemblea, è avvenuta su iniziativa di componenti del Comitato stesso (generalmente con riguardo alle condizioni e, ove formulate in modo testuale, alle osservazioni). Tale prassi si è registrata in relazione a 7 provvedimenti, di particolare complessità, sui quali il Comitato aveva espresso pareri molto articolati. In tali circostanze, 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 di conversione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, *Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia* (C. 4357) sono stati approvati in Commissione 5 emendamenti volti a recepire alcune delle condizioni formulate dal Comitato.

In altri casi, seppur limitati, il recepimento è avvenuto in Assemblea, come, ad esempio, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari (C. 4449). Il parere espresso dal Comitato con riferimento a tale provvedimento conteneva infatti due osservazioni che sono state tradotte in due emendamenti: uno di essi è stato approvato in Commissione ed il secondo dall'Assemblea.

## ***5.2. La presentazione di ordini del giorno***

Nel corso di questo turno di Presidenza, si è fatto ampio ricorso allo 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 particolare interesse<sup>31</sup>. In particolare, si è consolidata la prassi di presentare ordini del giorno riferiti ai provvedimenti esaminati dal Comitato – principalmente in caso di posizione della questione di fiducia - ogniqualvolta essi abbiano formato oggetto di pareri particolarmente articolati.

Sono stati presentati a tal fine 8 ordini del giorno, sei dei quali accettati dal Governo, uno respinto dall'Assemblea (si tratta dell'ordine del giorno Zaccaria, Lo Moro, Duilio 9/3909/B/1) ed uno accettato come raccomandazione (ordine del giorno Lo Moro 9/4307/11).

La presentazione di appositi ordini del giorno in cui formulare valutazioni di carattere generale sulle problematiche della legislazione, soprattutto se connesse al corretto utilizzo dei diversi strumenti giuridici e alla qualità dei testi normativi, si è infatti rivelata una opzione strategica e complementare – in talune circostanze alternativa - rispetto alla sistematica presentazione di emendamenti ai singoli provvedimenti.

L'ordine del giorno è apparso quindi strumento idoneo a sensibilizzare l'Esecutivo a dar corso ad un'attività di riordino e sistematizzazione della normativa vigente e a porre rimedio ad un uso degli strumenti giuridici non pienamente rispettoso delle caratteristiche di ciascuno e delle esigenze di semplificazione e delegificazione dell'ordinamento. Ciò trova conferma nella circostanza che ben 4 degli ordini del giorno presentati<sup>32</sup>, tutti accettati dal Governo, avevano ad oggetto questioni a vario titolo connesse con le esigenze di un

corretto utilizzo delle fonti normative e recavano l'impegno al Governo a porre rimedio ad un uso inappropriato delle medesime. Inoltre, proprio con riferimento a uno di tali ordini del giorno (Lo Presti n. 9/4551/4) nella seduta dell'Assemblea del 2 agosto 2011, il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri Enzo Scotti ha precisato che esso *“non può non essere accolto perché è un richiamo doveroso alle fonti e alla gerarchia delle fonti”*.

D'altro lato, l'ordine del giorno è apparso altresì strumento utile al fine di sollecitare comportamenti virtuosi del Governo nella redazione dei testi normativi, sotto lo specifico profilo della tecnica di redazione del testo e, più in generale, al fine di assicurarne la buona scrittura e la qualità. Al riguardo, si segnala l'intervento del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Alberto Giorgetti, nella seduta del 21 giugno 2011: *“Nell'ordine del giorno Duilio n. 9/4357-A/56<sup>33</sup> il presentatore pone con costanza - mi permetto di dire - delle indicazioni che provengono dall'attività importante del Comitato per la legislazione relativa alla tenuta e alle procedure che consentono di fare una normativa che rispetti le caratteristiche di piena intelligibilità e che, allo stesso tempo, mantenga caratteristiche di piena compatibilità con il nostro ordinamento. Il Governo accetta questo ordine del giorno con l'obiettivo (mi auguro) - credo sia stato svolto un buon lavoro da parte delle due Commissioni - di continuare un'attività che migliori oggettivamente la capacità normativa che a volte dimostra qualche elemento di difficoltà. Quindi, al presidente Duilio esprimo il parere favorevole del Governo per un impegno maggiore nei prossimi provvedimenti.”*

Infine, l'ordine del giorno costituisce anche uno strumento idoneo a promuovere un successivo comportamento dell'Esecutivo che ponga rimedio ad un esercizio del potere

di decretazione d'urgenza non conforme ai limiti indicati all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988<sup>34</sup>.

31 Gli ordini del giorno presentati sono i seguenti:

- Zaccaria, Lo Moro, Duilio 9/3909/B/1, respinto nella seduta dell'Assemblea del 20 gennaio 2011;
- Lo Moro 9/4307/11, accettato come raccomandazione dal Governo nella seduta del 25 maggio 2011;
- Zaccaria 9/4307/12, accettato dal Governo nella seduta del 25 maggio 2011;
- Duilio, Zaccaria 9/4357-A/56, accettato dal Governo nella seduta del 26 giugno 2011;
- Lo Presti, Zaccaria 9/4357-A/55, accettato dal Governo nella seduta del 26 giugno 2011;
- Lo Presti, Zaccaria 9/4551/4, accettato dal Governo nella seduta del 2 agosto 2011;
- Zaccaria, Duilio 9/4612/139, accettato dal Governo nella seduta dell'Assemblea del 14 settembre 2011;
- Duilio, Zaccaria 9/4612/140, accettato dal Governo nella seduta dell'Assemblea del 14 settembre 2011.

32 Si tratta dei seguenti ordini del giorno:

- **Zaccaria 9/4307/12**, avente il seguente tenore:

*“La Camera,*

*premesso che:*

*il decreto legge interviene su materie oggetto di una complessa stratificazione normativa, disciplinate sia da fonti di rango primario che da fonti di rango secondario, dando vita ad un'estrema sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibile di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai vari provvedimenti intervenuti in materia;*

*esso, all'articolo 5, comma 5, lettera c), che, novellando l'articolo 3 del decreto legislativo n. 31 del 2010, demanda la definizione della disciplina attuativa ad un “decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico, che può avvalersi dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”, demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto;*

*il decreto legge, all'articolo 6, comma 1, secondo periodo, che demanda la definizione della disciplina introdotta dal primo periodo del medesimo comma ad un'ordinanza di protezione civile, ricorre ad un istituto di cui appare dubbia la congruità rispetto alle finalità che si intendono perseguire, nonché, più in generale, alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative;*

*inoltre, il provvedimento, all'articolo 7, comma 1, che attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di natura non regolamentare, per la cui adozione non viene previsto alcun termine, l'individuazione dei requisiti delle società che, ai sensi della disposizione in oggetto, potranno essere acquisite da Cassa depositi e prestiti S.p.a., demanda la disciplina attuativa ad un atto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha qualificato come “un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”;*

*impegna il Governo*

*ad aver cura di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento assegna alle fonti del diritto, anche in considerazione del fatto che ad esse non è riconosciuto un regime di pubblicità analogo a quello previsto per le fonti del diritto (pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) e che gli atti non numerati non vengono inseriti nell'ambito della banca dati pubblica e gratuita (Normattiva), con la conseguenza che, ogniqualvolta un atto atipico*

*incida su una fonte del diritto, le modifiche apportate a quest'ultima sono prive del requisito della conoscibilità.”*

- **Lo Presti, Zaccaria 9/4357-A/55**, avente il seguente tenore:

*La Camera,*

*premessi che:*

*il decreto legge demanda l'attuazione della normativa da esso recata a dieci decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per la cui emanazione prevede, nella maggior parte dei casi, una procedura particolarmente complessa, che vede il coinvolgimento di uno o più Ministri proponenti, uno o più Ministri concertanti e, talvolta, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o, ancora, l'acquisizione di pareri di altri organi, affidando così ad atti di natura politica la definizione di discipline che dovrebbero essere oggetto di fonti secondarie del diritto;*

*in otto casi, esso invece demanda la disciplina attuativa a decreti di natura non regolamentare, ancorché la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, abbia qualificato un decreto di cui veniva esplicitata la natura non regolamentare come “un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”;*

*nella seduta del 25 maggio scorso, in occasione dell'esame dell'AC 4307, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (c.d. decreto omnibus), è stato accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4307/12 a firma Zaccaria, con il quale si impegnava, tra l'altro, il Governo a valutare l'opportunità di aver cura di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento assegna alle fonti del diritto;*

*impegna il Governo*

*a non assegnare ad atti di natura non regolamentare, ovvero ad atti di natura politica, compiti di attuazione della normativa di rango primario, che l'ordinamento demanda alle fonti del diritto di rango secondario.*

- **Lo Presti, Zaccaria 9/4551/4**, avente il seguente tenore:

*La Camera,*

*premessi che:*

*il decreto legge, all'articolo 4-bis, comma 2, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'individuazione degli interventi da attuare al fine di sostenere e rilanciare i settori dell'economia locale interessati da limitazioni imposte da attività operative connesse alla missione in Libia; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988;*

*nella seduta del 25 maggio scorso, in occasione dell'esame dell'AC 4307-A, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (c.d. decreto omnibus), è stato accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4307/12 a firma Zaccaria, con il quale si impegnava, tra l'altro, il Governo a valutare l'opportunità di aver cura di non attribuire a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento assegna alle fonti del diritto, mentre, nella seduta del 21 giugno scorso, in occasione dell'esame dell'AC 4357-A recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo), è stato accettato dal Governo l'ordine del giorno 9/4357-A/55 a firma Lo Presti, con il quale si impegnava il Governo a non assegnare ad atti di natura non regolamentare, ovvero ad atti di natura politica, compiti di attuazione della normativa di rango primario, che l'ordinamento demanda alle fonti del diritto di rango secondario;*

*impegna il Governo*

*a non assegnare ad atti ordinariamente a contenuto politico, la definizione di discipline che dovrebbero essere oggetto di fonti secondarie del diritto, sia al fine di garantire un coerente utilizzo delle fonti normative, sia al fine di assicurare che la normativa introdotta goda del regime di pubblicità proprio delle fonti del diritto.*

- **Duilio, Zaccaria 9/4612/140**, avente il seguente tenore:

*La Camera,*

*premessi che:*

*il provvedimento, all'articolo 1, comma 02, all'articolo 2, comma 2, ultimo periodo, e all'articolo 3, comma 11, demanda, rispettivamente, a un decreto ministeriale, a un decreto del Presidente della Repubblica e a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di incidere su disposizioni di rango primario;*

*all'articolo 1, comma 02, si prevede infatti che, limitatamente al quinquennio 2012-2016, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario, da esprimere nel termine di 15 giorni, siano rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione del bilancio dello Stato, con possibilità di modificare, conseguentemente, anche autorizzazioni di spesa legislativamente previste;*

*analogamente, all'articolo 2, comma 2, che introduce per un triennio il così detto contributo di solidarietà sui redditi più alti, si dispone che «con decreto del Presidente della Repubblica (...) l'efficacia delle disposizioni di cui al presente comma può essere prorogata anche per gli anni successivi al 2013, fino al raggiungimento del pareggio di bilancio», demandandosi così ad un atto a contenuto politico il compito di modificare il termine di vigenza di una normativa oggetto di fonte primaria del diritto, secondo una procedura che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione, senza offrire quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura e della quale andrebbe, altresì, valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;*

*parimenti, anche all'articolo 3, comma 11, laddove si dispone che singole attività economiche possano essere escluse dall'abrogazione (innominata) delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle medesime prevista dal combinato disposto dei commi 8 e 9, ad opera di un «decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», viene delineato un procedimento di delegificazione che si discosta anch'esso da quello disciplinato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;*

*il Comitato per la legislazione, nel parere reso lo scorso 8 settembre, ha invitato il legislatore a valutare la congruità degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti normative primarie, la cui individuazione, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311 del 2010, in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale, impegna il Governo*

*ad aver cura, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell'ambito delle procedure emendative parlamentari, di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo primario che l'ordinamento riserva alle sole fonti del diritto previste a livello costituzionale e ad attenersi al modello di delegificazione disciplinato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.*

33 *La Camera,*

*premessi che:*

*il decreto legge in esame presenta una struttura molto complessa, articolandosi di quindici articoli, composti di commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, la quasi totalità dei quali sono estremamente lunghi e di difficile lettura;*

*allo scopo di facilitare la lettura e l'intelligibilità del testo, non appare peraltro d'ausilio la peculiare tecnica normativa adottata, consistente nell'introduzione, al comma 1 di numerosi articoli (si vedano in particolare, gli articoli 2, 4, 5, 6 e 9) di "preamboli esplicativi", nei quali sono indicate le finalità perseguite dalle disposizioni cui si riferiscono; le suddette premesse sono infatti scritte in stile colloquiale, informale, divulgativo, e non sempre appare*

chiaro se esse siano di natura meramente descrittiva, ovvero precettiva; tale ultima questione appare particolarmente problematica ove i suddetti preamboli siano inseriti nell'ambito di articoli formulati per lo più in termini di novella, in quanto, in tali casi, (si vedano gli articoli 4, 5 e 6), mentre le premesse indicano le finalità perseguite con le novelle, nel corpo degli articoli vengono utilizzate locuzioni del tipo: "Conseguentemente, alla disciplina vigente sono apportate, tra l'altro, le seguenti modificazioni", con l'effetto che le novelle stesse vengono presentate come non esaustive;

*impegna il Governo*

*ad aver cura, nella redazione degli atti aventi forza di legge, di attenersi ai criteri indicati nella Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, recante regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, nonché di formulare i precetti normativi utilizzando una terminologia chiara e precisa ed evitando di avvalersi di uno stile colloquiale, che poco si addice ad un testo normativo.*

34 Si vedano i seguenti ordini del giorno:

- **Lo Moro 9/4307/11** accettato dal Governo come raccomandazione:

*La Camera,*

*premessi che:*

*il decreto legge presenta un contenuto eterogeneo, in quanto reca una pluralità di disposizioni di natura sostanziale - aventi ad oggetto interventi finanziari dello Stato in favore della cultura (articolo 1), il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area archeologica di Pompei (articolo 2), la proroga del divieto di incroci tra settore della stampa e della televisione e la razionalizzazione dello spettro radioelettrico (articoli 3 e 4), l'abrogazione delle disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari (articolo 5), gli enti e le aziende del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo (articolo 6) e modifiche alla disciplina della Cassa depositi e prestiti S.p.a. (articolo 7) - le quali incidono su diversi settori dell'ordinamento, senza che tra le stesse possa essere rinvenuto alcun elemento unificante;*

*le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, 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;*

*impegna il Governo*

*ad esercitare il potere di decretazione d'urgenza nel rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.*

- **Duilio, Zaccaria 9/4612/139**, accettato dal Governo:

*La Camera,*

*premessi che:*

*l'articolo 1, commi da 2 a 5, del disegno di legge di conversione - a seguito di un emendamento governativo presentato e approvato nel corso dell'esame in Commissione al Senato e poi confluito nel testo del maxi-emendamento fatto oggetto di voto di fiducia in entrambi i rami del Parlamento - contiene alcune disposizioni di carattere «sostanziale», volte a conferire al Governo una delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari;*

*il Comitato per la legislazione, nel parere reso lo scorso 8 settembre, ha invitato il legislatore a sopprimere le citate disposizioni di cui ai commi da 2 a 5, in quanto, secondo la costante giurisprudenza di tale organo, non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un*

*decreto-legge l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se recante disposizioni di delega, integrandosi in tal caso una violazione del limite di contenuto posto dall'articolo 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988;*

*alla Camera è prassi consolidata che la Presidenza dichiari inammissibili le proposte emendative presentate nel corso del procedimento di conversione e concernenti deleghe, anche quando siano riferite al disegno di legge di conversione;*

*al Senato, ove la prassi applicativa del regime di ammissibilità di tale tipo di emendamenti è stata diversa, si erano da ultimo registrati segnali favorevoli in direzione di una prassi comune per entrambi i rami del Parlamento, allorquando, il 1° febbraio 2011, nel corso dell'esame nelle Commissioni riunite prima e quinta del decreto-legge recante proroga di termini, sulla base di un vaglio rigoroso, condotto anche alla luce dei moniti pervenuti dal Presidente della Repubblica, sono stati esclusi dal novero degli emendamenti ammissibili quelli relativi a proroghe di termini di delega legislativa, inclusi quelli del relatore riferiti al disegno di legge di conversione, in quanto incidenti su uno dei suoi elementi essenziali, individuati dall'articolo 76 della Costituzione;*

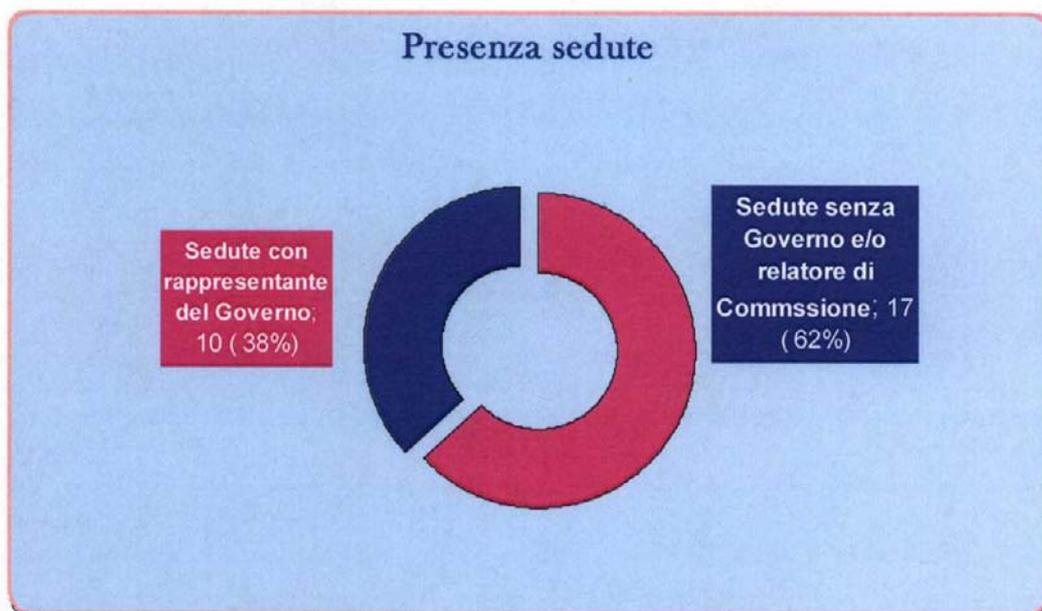
*l'inserimento in un disegno di legge di conversione di una delega legislativa, che produrrà effetti normativi concreti a distanza di tempo, non appare giustificabile nemmeno sulla base di ragioni politiche contingenti, anche se gravi, stante il contrasto che viene a determinarsi con le norme ordinamentali che presiedono al legittimo esercizio delle competenze normative e all'utilizzo delle conseguenti fonti, le quali, a loro volta, riflettono gli equilibri tra i poteri normativi imposti a livello costituzionale;*

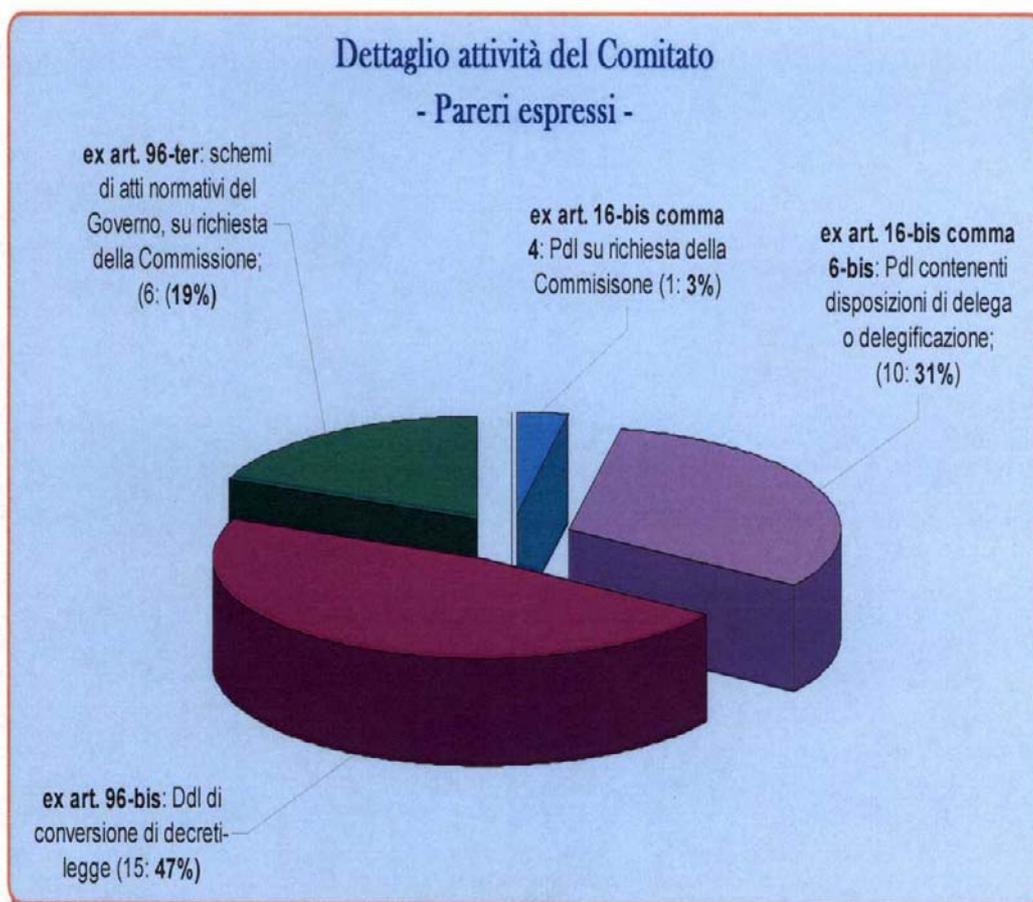
*già in passato, lo strumento dell'ordine del giorno è stato adottato al fine di far valere le sollecitazioni del Comitato per la legislazione nei rapporti con il Governo;*

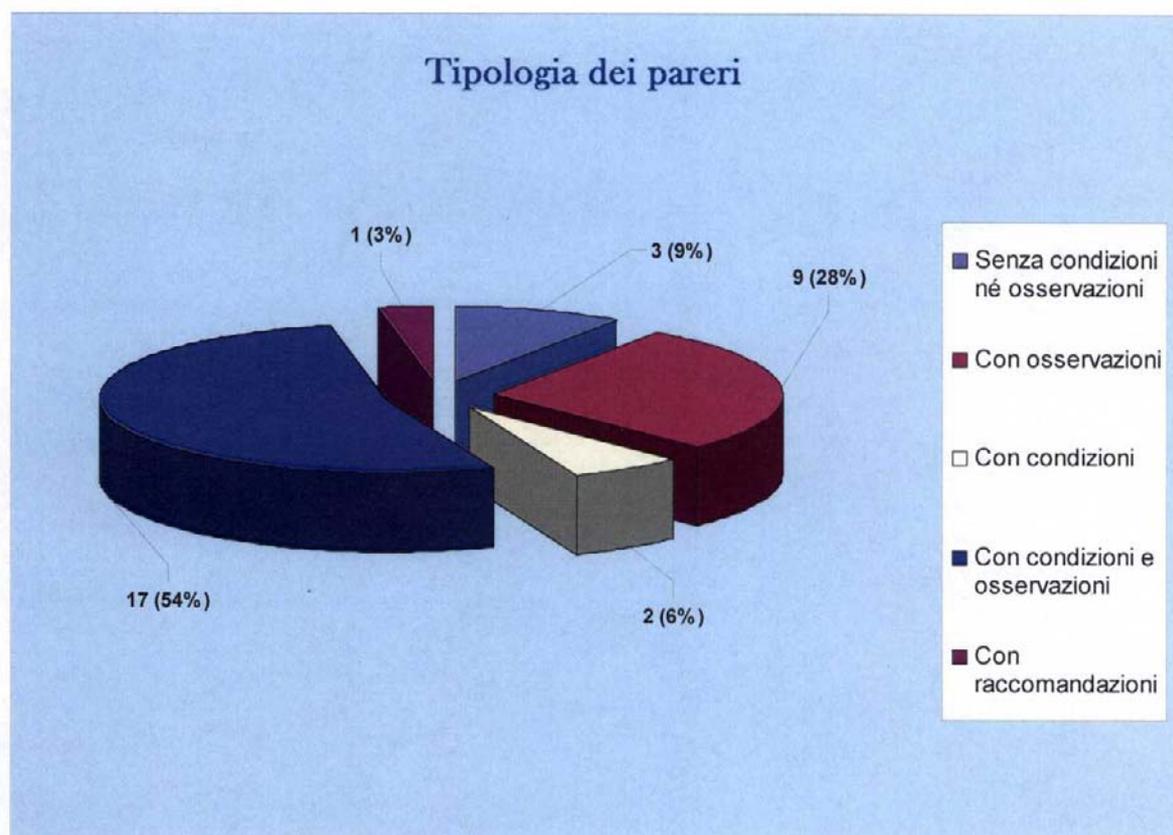
*impegna il Governo*

*ad avviare ogni occorrente attività volta alla predefinitone dei contenuti dei futuri decreti legislativi di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari e a predisporre, al contempo, un autonomo disegno di legge delega, da presentare alle Camere per la loro approvazione, secondo le procedure urgenti previste dai loro regolamenti, in termini tali da consentire l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138/2011, dei decreti legislativi nel frattempo in linea di massima già predefiniti.*

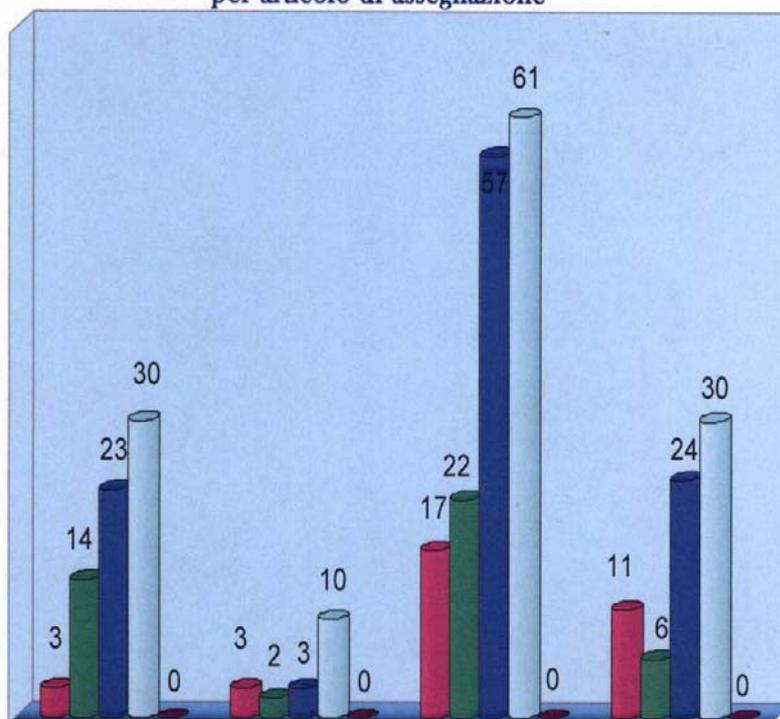
## **VI. GRAFICI**



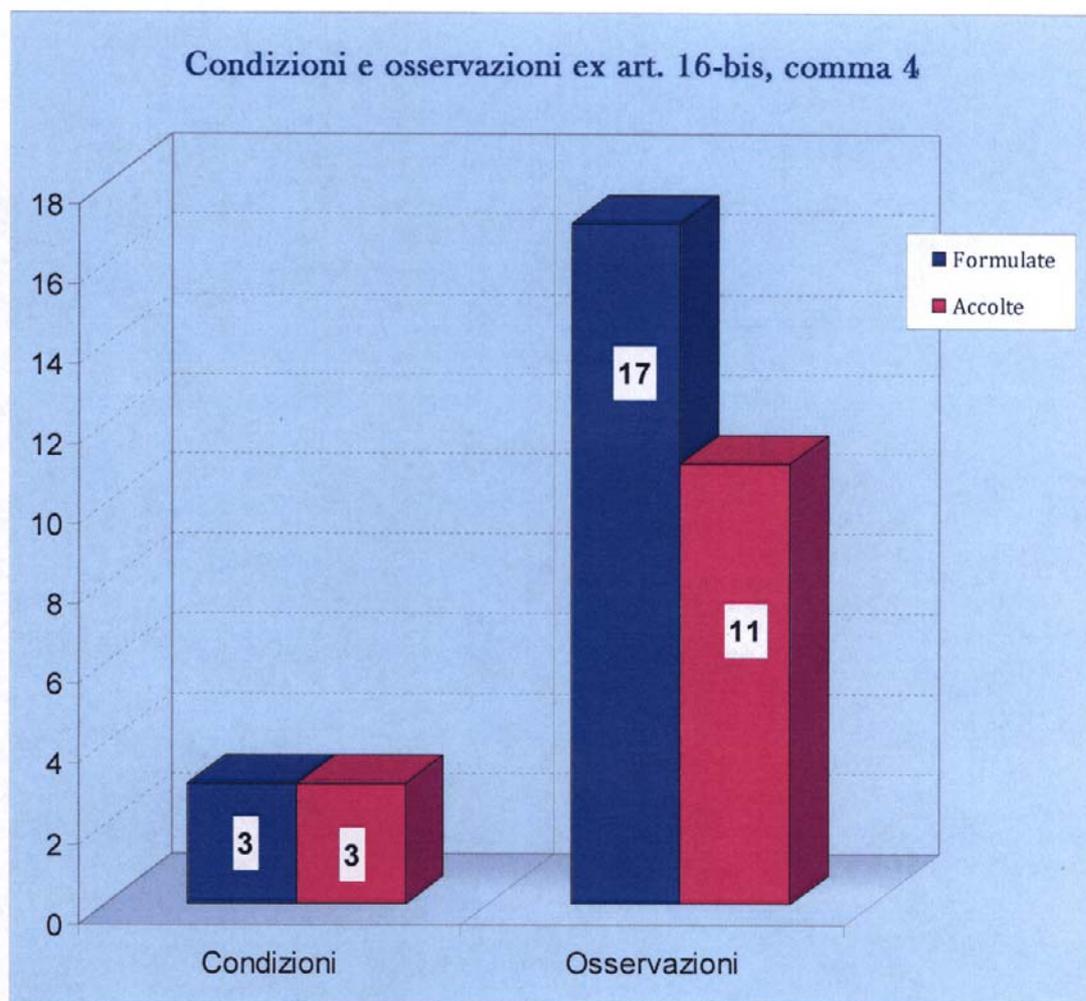


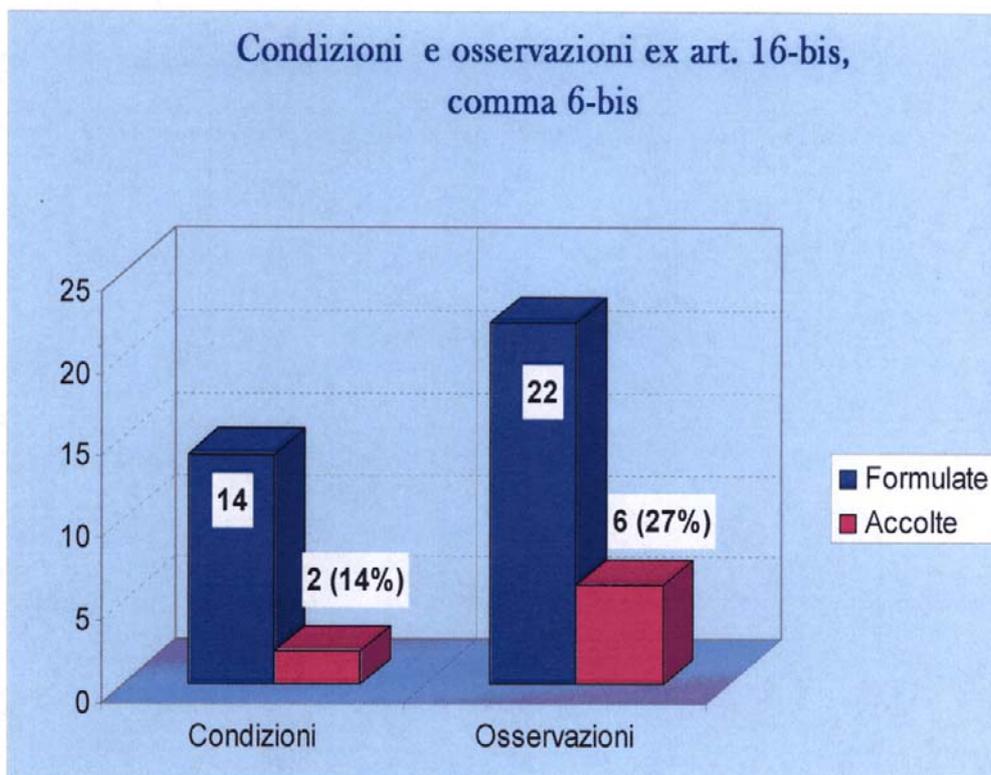


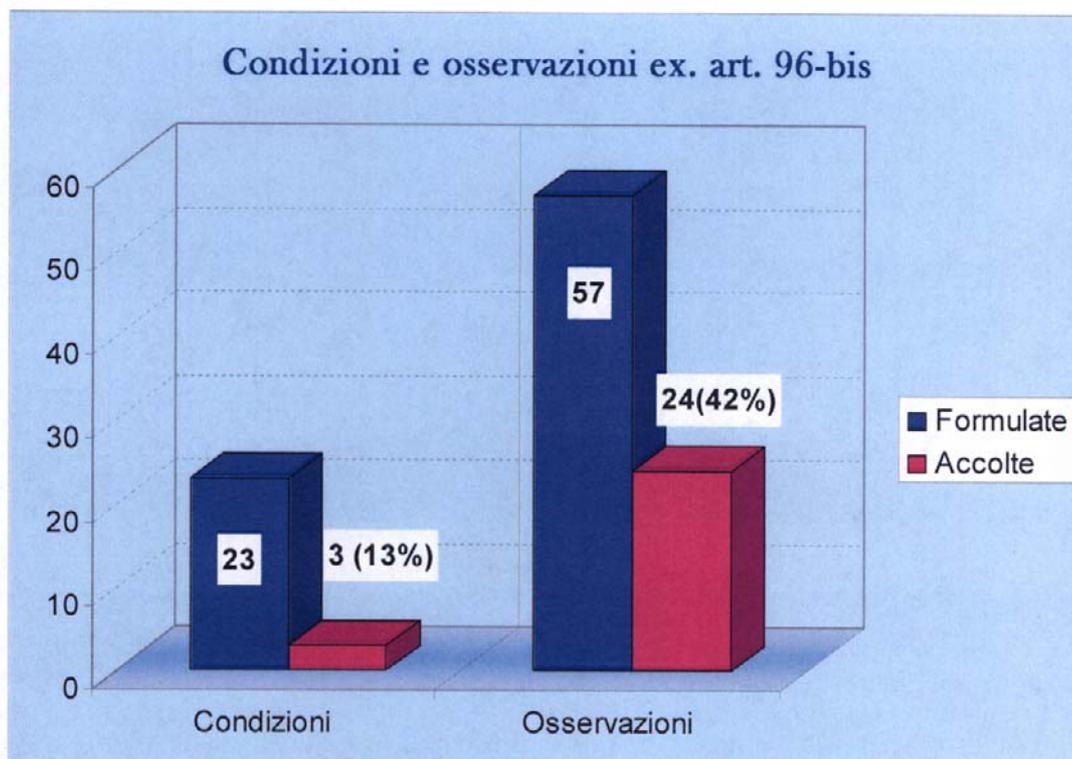
Condizioni e osservazioni divise  
per articolo di assegnazione

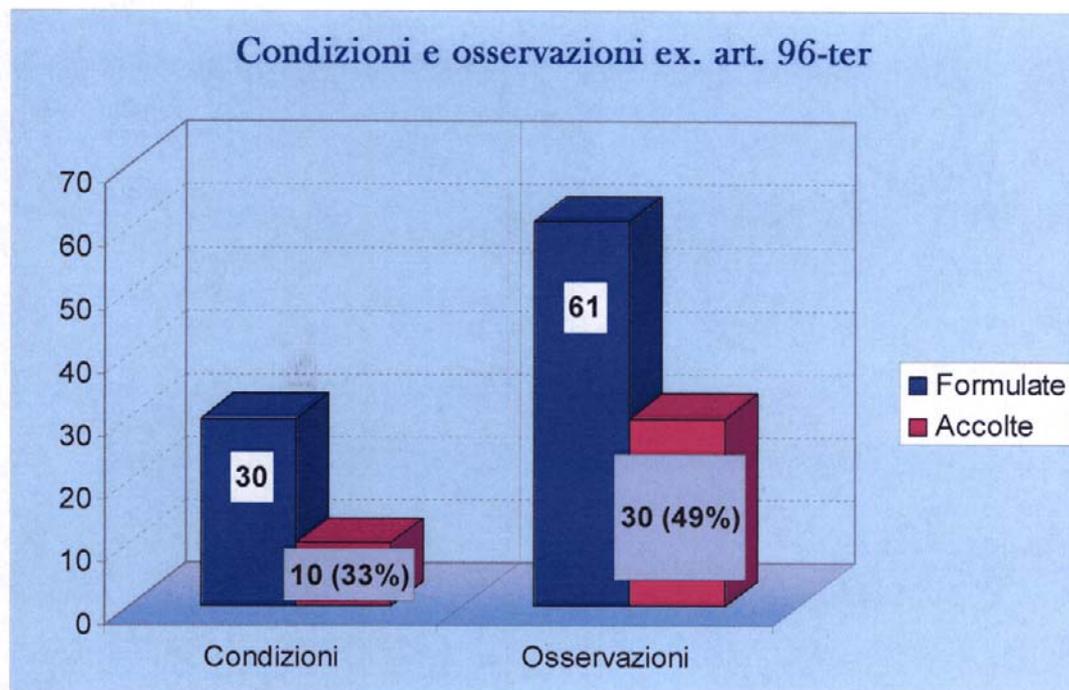


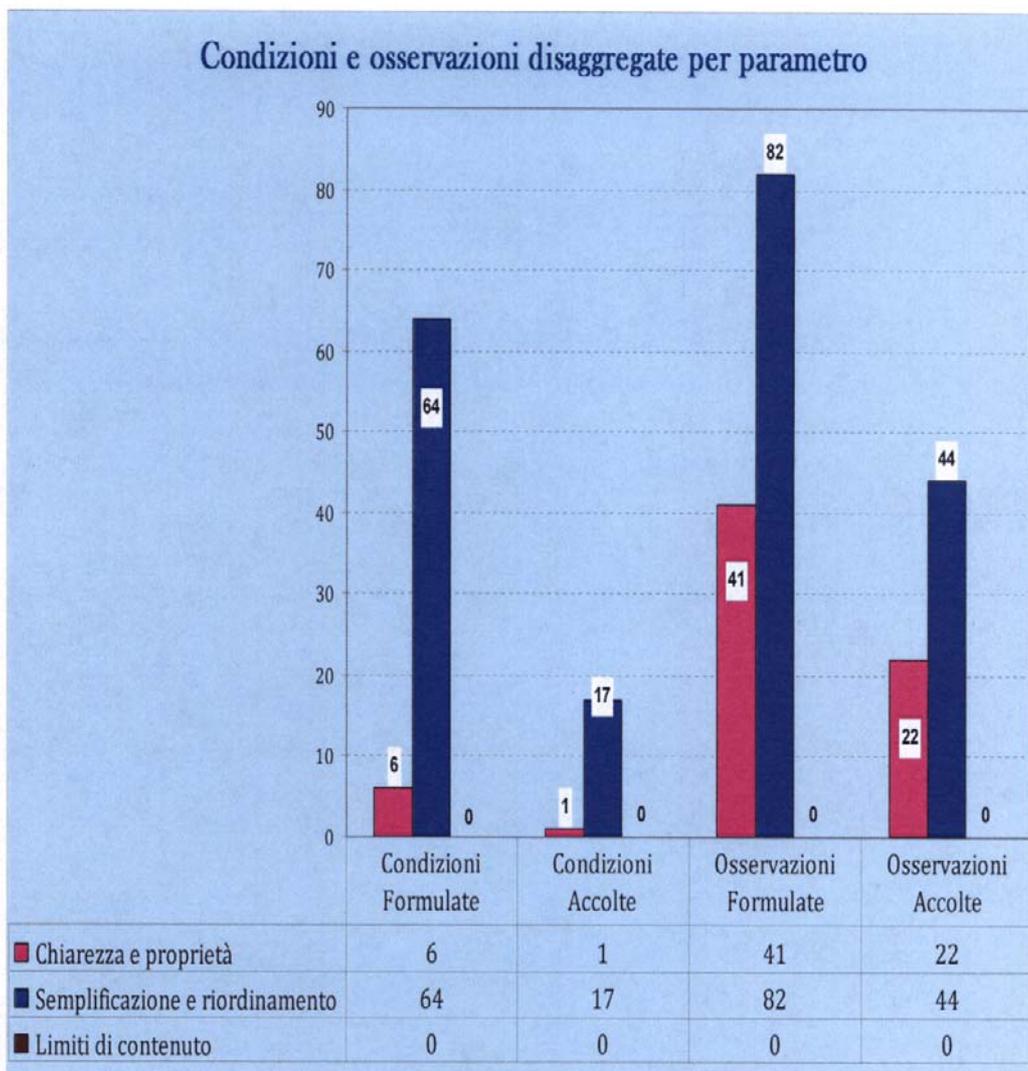
	Condizioni Formulate	Condizioni Accolte	Osservazioni Formulate	Osservazioni Accolte
■ Ex. art. 16-bis, comma 4	3	3	17	11
■ Ex. art. 16-bis, comma 6-bis	14	2	22	6
■ Ex. art. 96-bis	23	3	57	24
■ Ex. art. 96-ter	30	10	61	30
■ 2° parere	0	0	0	0

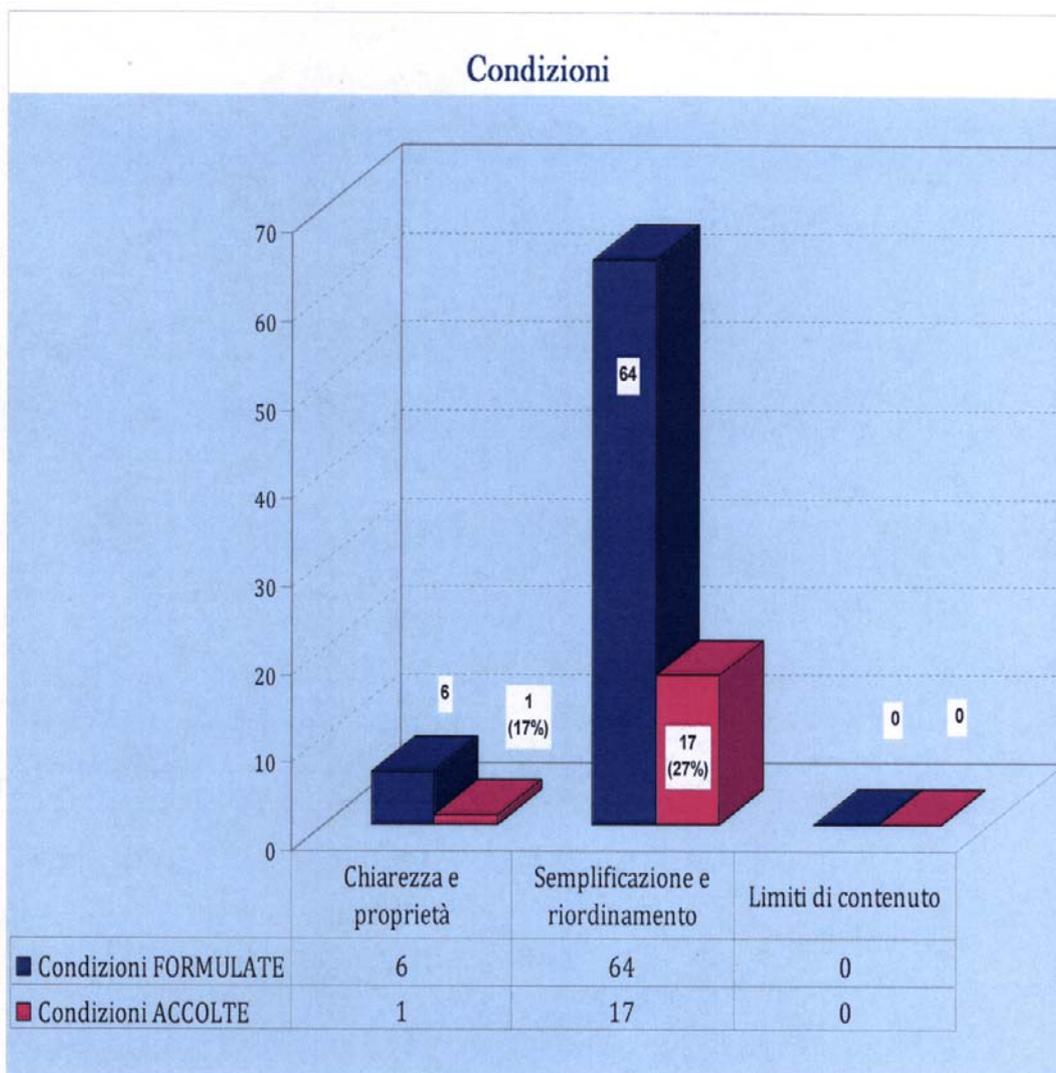


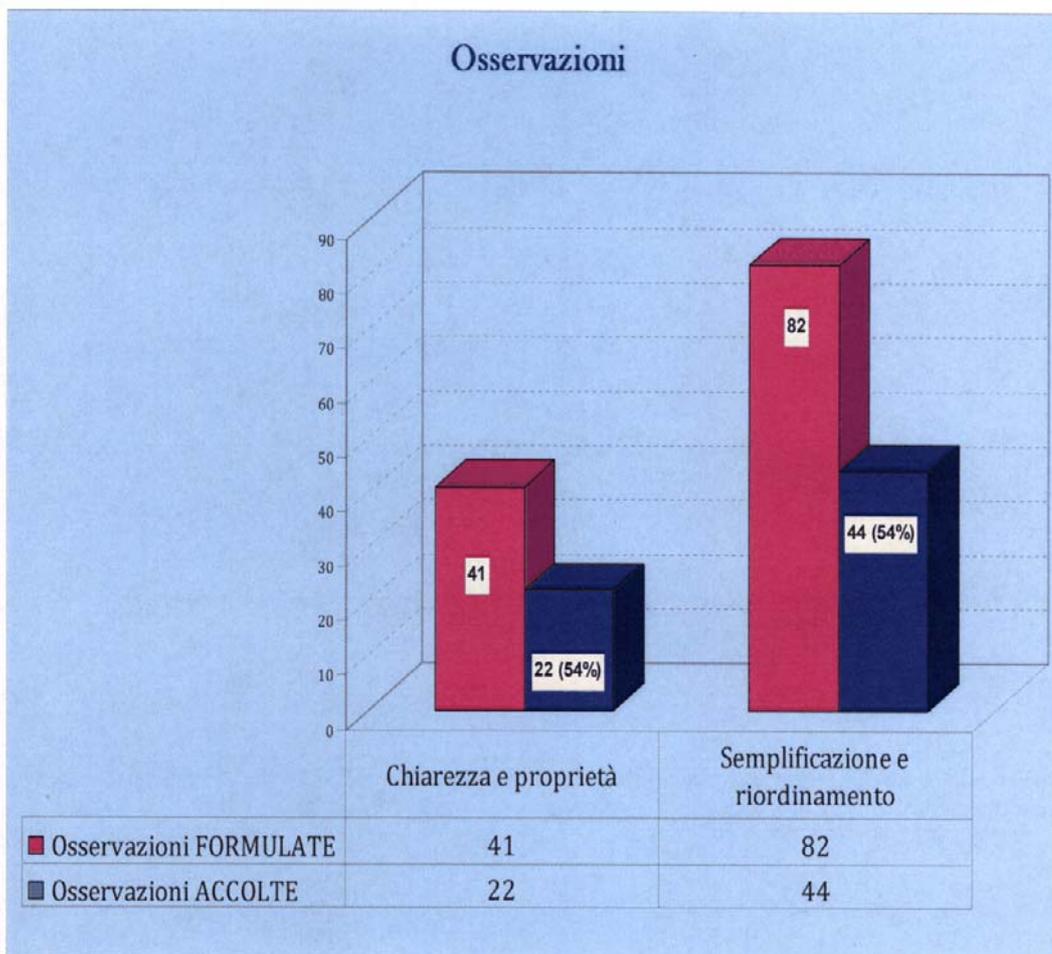


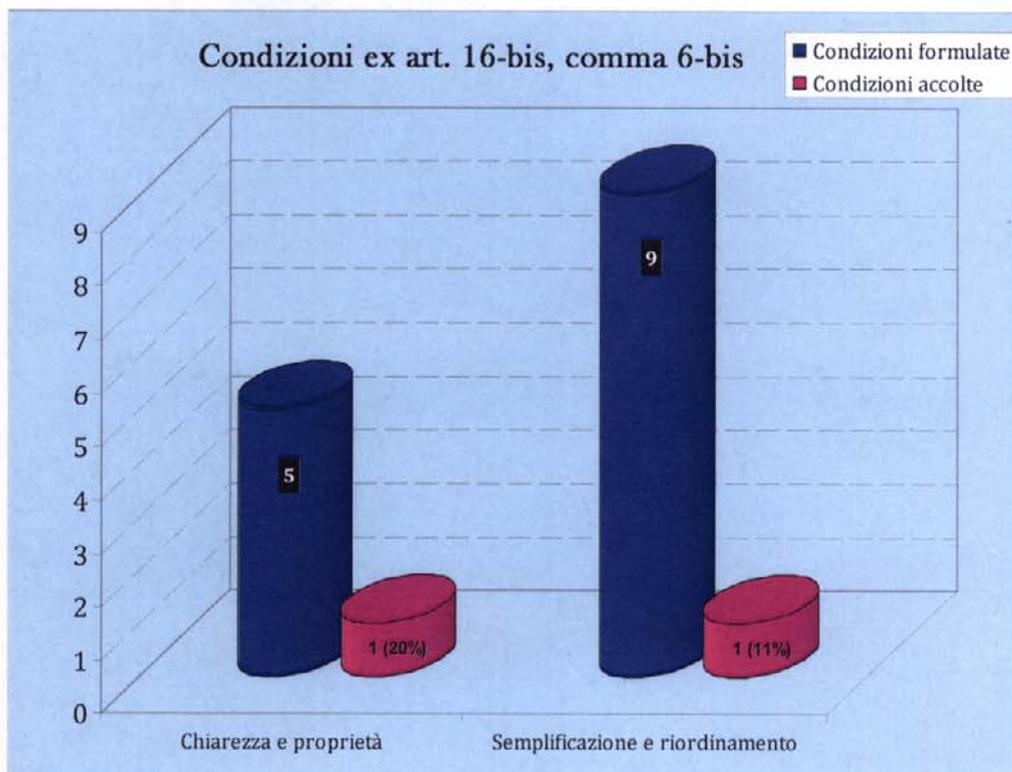
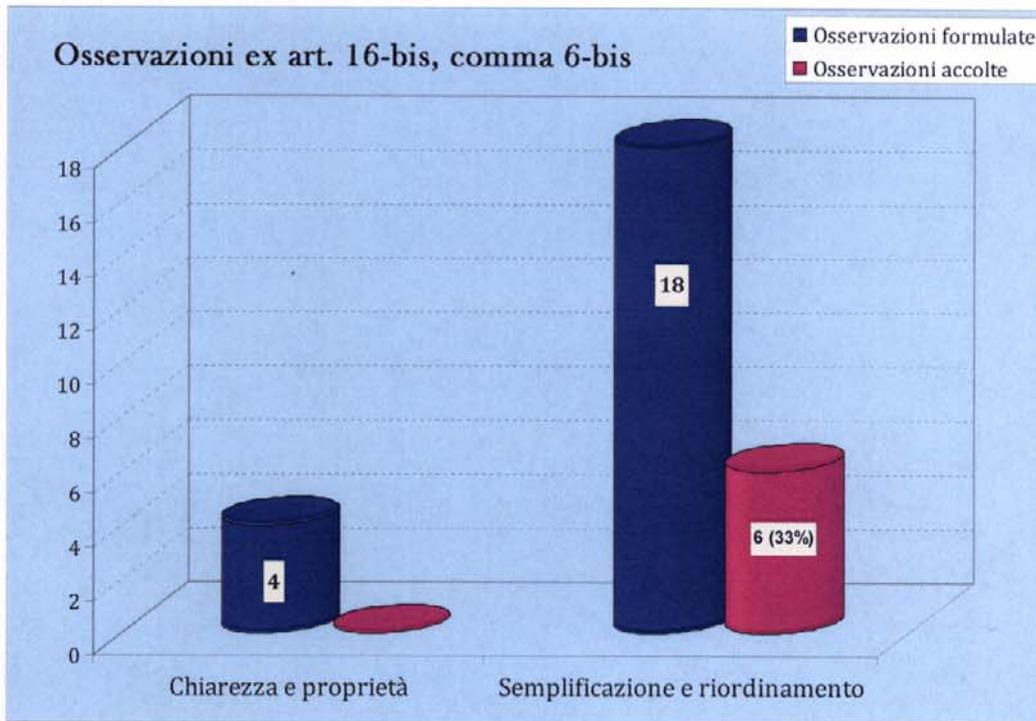


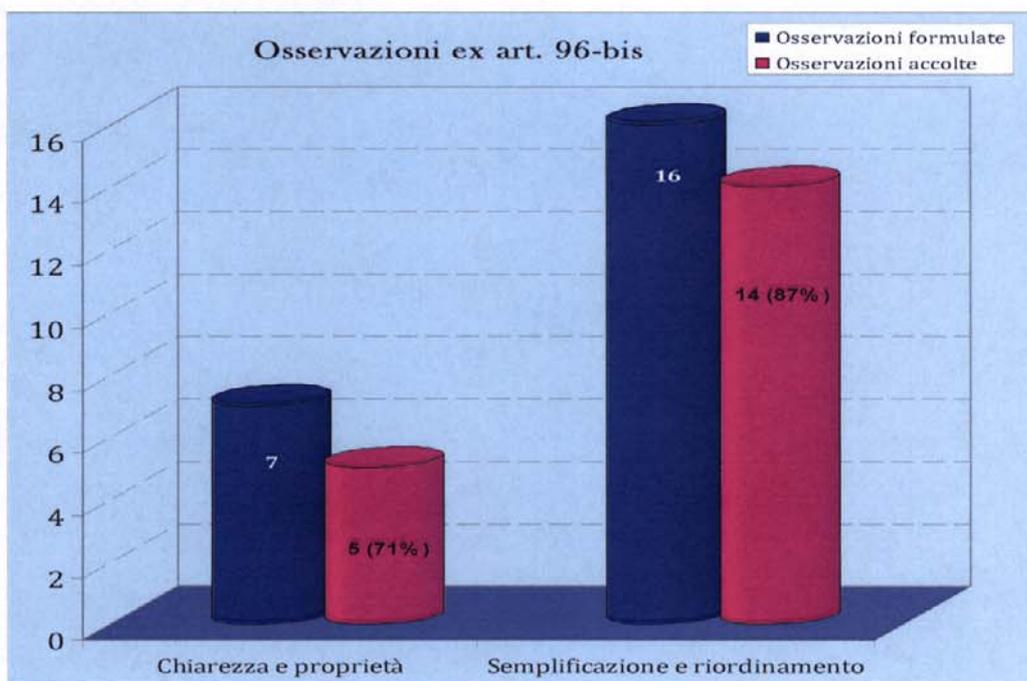
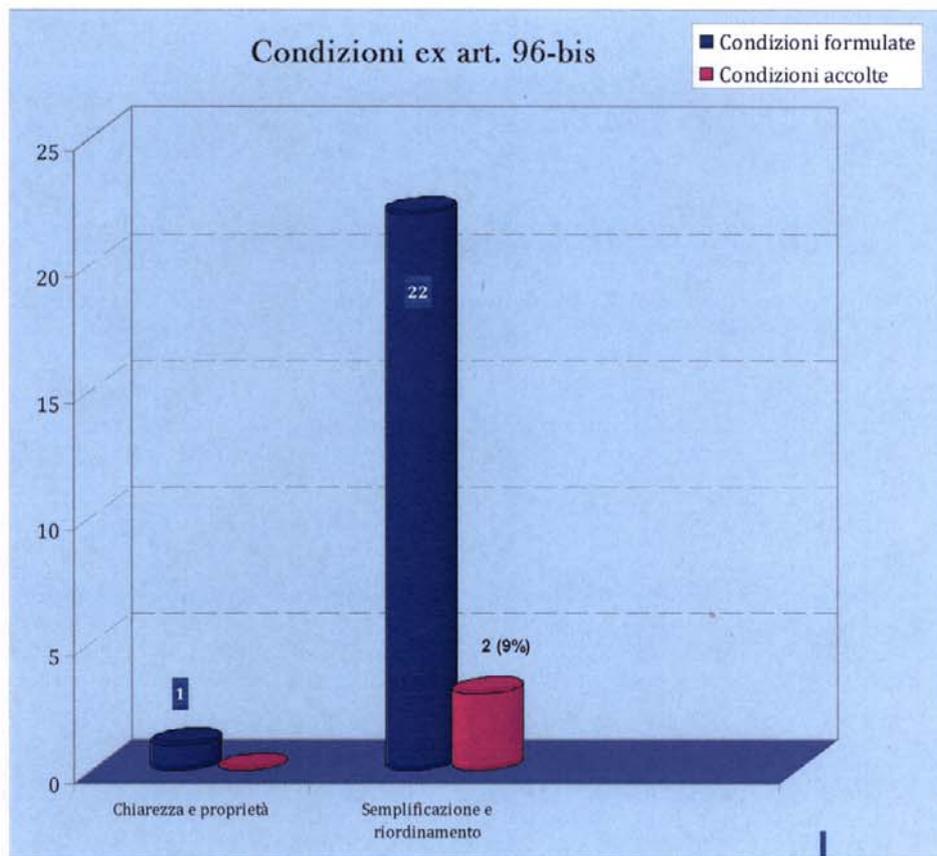


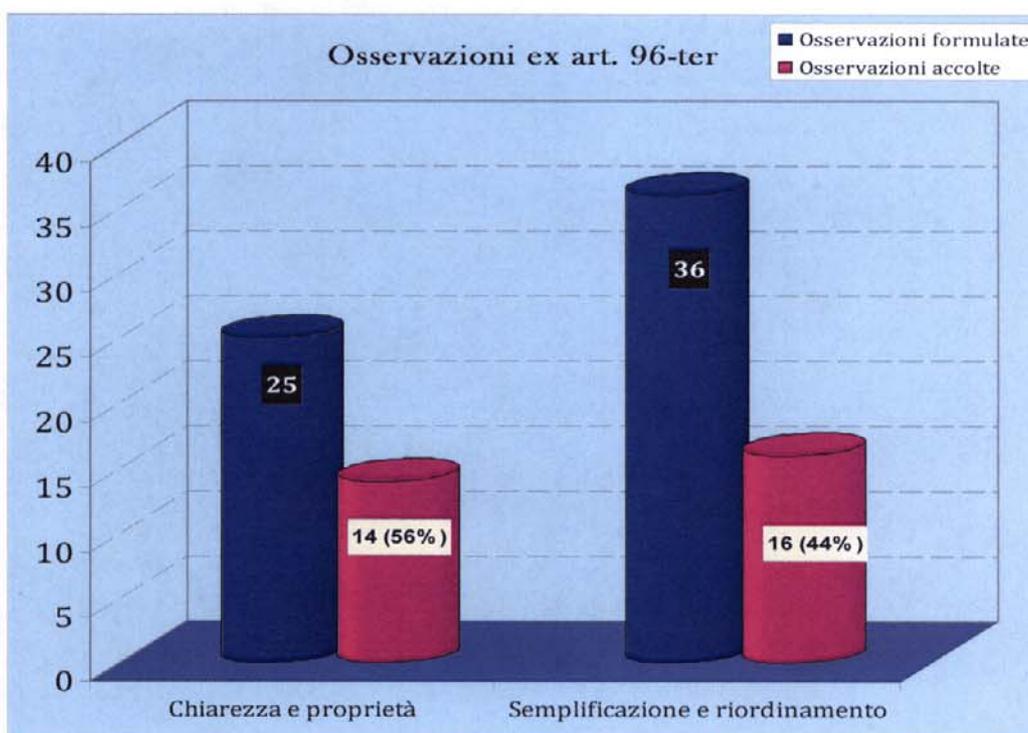
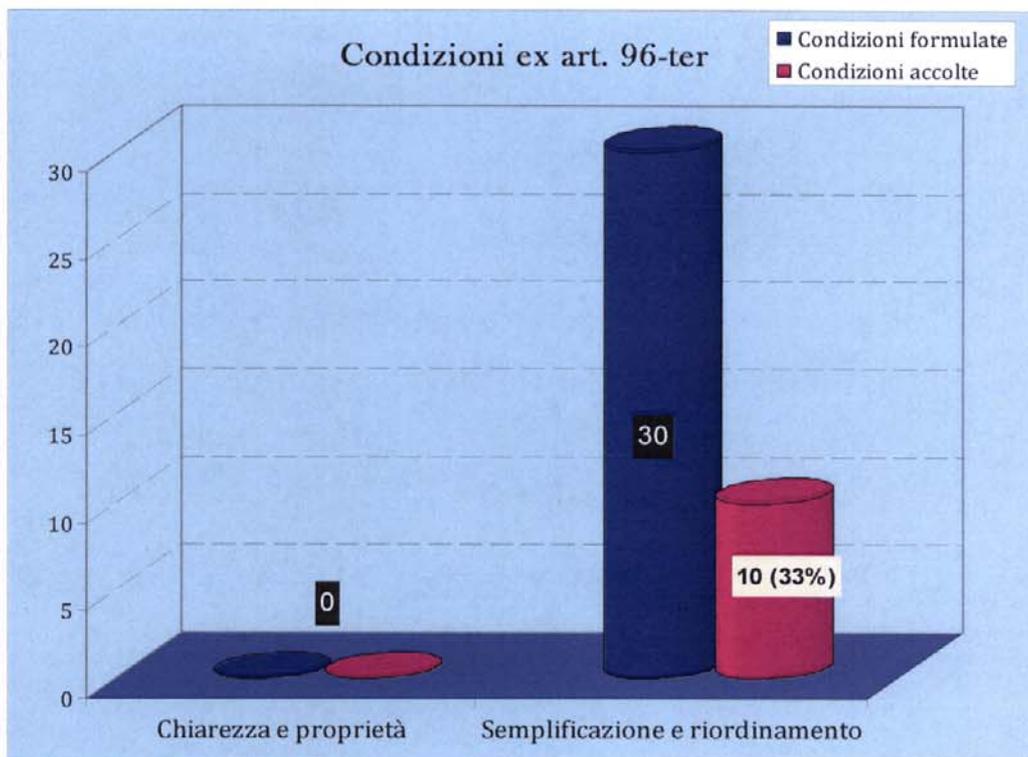


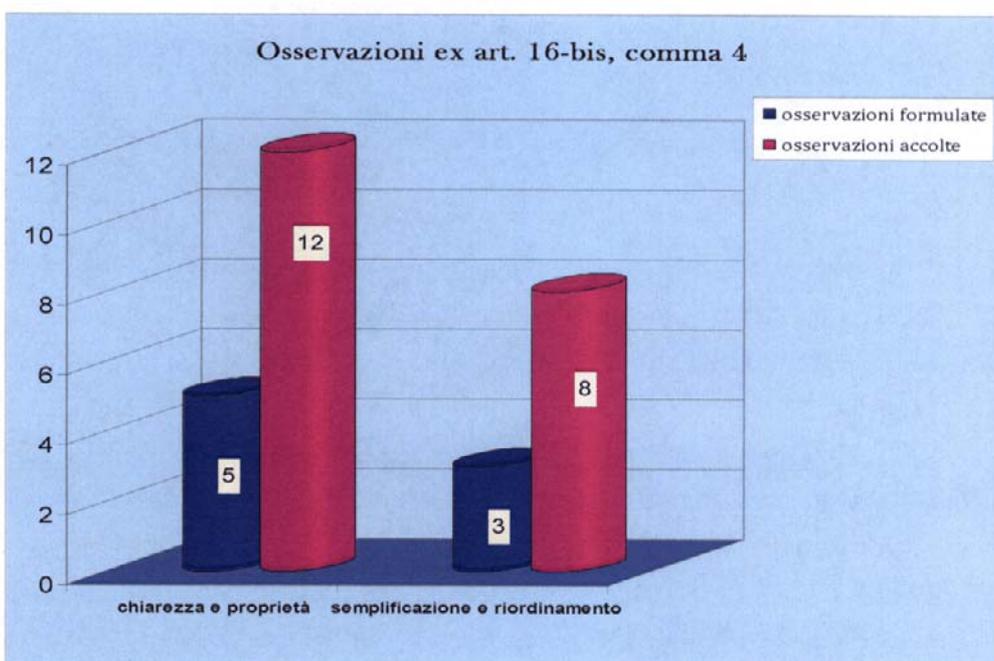
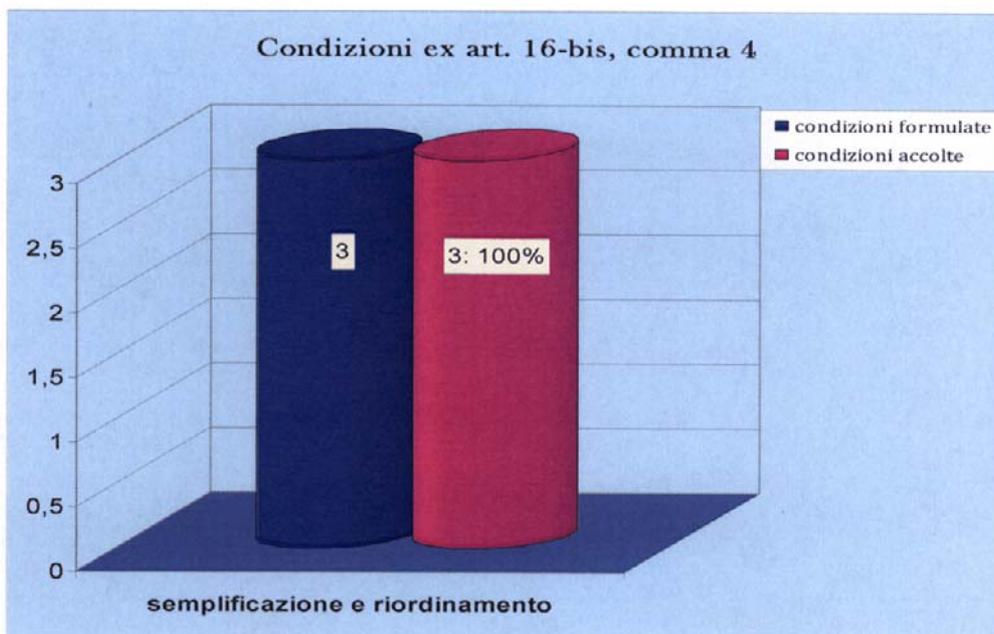


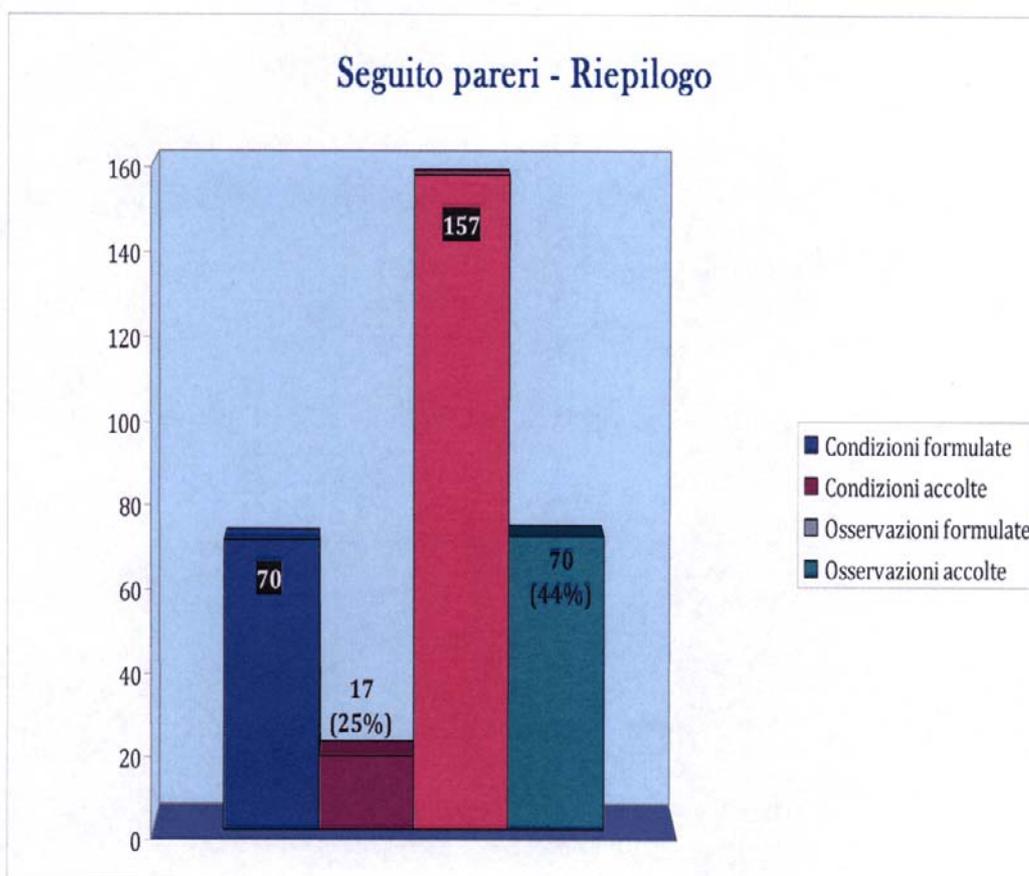












## VII. CONCLUSIONI

*Dalla lettura del presente Rapporto traspare l'importanza che nell'attività consultiva del Comitato ha assunto il sistema delle fonti normative. Tale importanza ha indotto il Comitato, già nei precedenti turni di presidenza, ad avviare, a latere dell'attività consultiva, una riflessione sulle linee di tendenza della regolazione, tra legge ed altri strumenti.*

*L'attività di approfondimento scientifico si è affiancata, come sempre, ad una azione consultiva intensa, rigorosa e condivisa, tanto che non si è mai 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, negli ultimi anni e soprattutto negli ultimi mesi è prevalsa la tendenza ad una forte concentrazione della produzione normativa in un numero limitato di atti, tra i quali spiccano, per la loro mole e complessità, i ricorrenti*

*decreti-legge volti a contrastare la crisi economico-finanziaria.*

*La mutevolezza del quadro di riferimento, l'utilizzo sempre più diffuso di fonti atipiche (dai decreti non regolamentari alle ordinanze di protezione civile), il ricorso a decreti-legge a forte contenuto ordinamentale sono tutti aspetti che il Comitato cerca di cogliere nella sua attività quotidiana e di mettere a fuoco nelle attività di ricerca e di approfondimento. La saldatura tra le due attività è evidente come è evidente l'apporto che può dare il confronto con il mondo della ricerca e dell'accademia. In questi dieci mesi, ho avuto modo di parlarne all'inizio del presente rapporto, si sono creati canali stabili di confronto attraverso un'intensa attività seminariale, dalla quale sono state tratte anche alcune pubblicazioni che – unitamente a queste pagine – mi illudo possano davvero consentire una più chiara percezione dei fenomeni in atto nel mondo delle leggi.*

*Proprio per consentire tale percezione, per la prima volta viene allegato al presente rapporto un CD che raccoglie delle schede analitiche (navigabili al loro interno) nei quali si offre una lettura più agevole dei pareri espressi dal Comitato.*