

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO (<i>Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione</i>)	18
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2015, n. 27, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali ed amministrative (C. 3059 Governo, approvato dal Senato) (Parere alla Commissione I) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto (C. 2722 Governo, approvato dal Senato) (Parere alla Commissione IX) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i>)	5
Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (C. 2994 Governo e abb.) (Parere alla Commissione VII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	7
ERRATA CORRIGE	17

Martedì 28 aprile 2015. — Presidenza del presidente Aniello FORMISANO.

La seduta comincia alle 14.20.

Comunicazioni del Presidente.

Aniello FORMISANO, *presidente*, comunica che il collega Marcello Tagliatela ha presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza, nel quale, secondo prassi consolidata, traccia un bilancio dei principali aspetti in cui si è articolata l'attività consultiva dell'organo nel periodo di riferimento. Il Rapporto, che verrà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna, contiene rinvii ad ulteriori schede, concernenti la classificazione dei rilievi espressi in merito ai singoli prov-

vedimenti esaminati, che verranno rese disponibili, unitamente al Rapporto, nell'apposita sezione del sito internet della Camera dei deputati dedicata al Comitato.

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

Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2015, n. 27, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali ed amministrative.

(C. 3059 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione I).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatrice*, introducendo l'esame del provvedimento, illustra brevemente la sua portata normativa e l'incidenza sulla legislazione vigente: rammentato il divieto, posto dalla legge n. 400 del 1988, di provvedere mediante decreto-legge in materia elettorale, enumera, tuttavia, le numerose circostanze in cui il Comitato ha ritenuto tale divieto non applicabile, nei casi in cui i decreti si fossero limitati a dettare disposizioni in materia elettorale finalizzate a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3059 e rilevato che:

il provvedimento si compone di due articoli: il primo integra la legge n. 165 del 2004 in materia di termini per lo svolgimento delle elezioni regionali, il secondo dispone l'entrata in vigore nel giorno stesso della pubblicazione;

sotto il profilo dell'omogeneità, il contenuto del provvedimento è puntuale e specifico;

come indicato nella relazione illustrativa, il decreto-legge « interviene sistematicamente per flessibilizzare l'arco temporale entro il quale può realizzarsi la condizione per lo svolgimento in forma abbinata di tutte le consultazioni elettorali (*election day*), stabilendo, con riguardo alle elezioni regionali, che la loro celebrazione può avvenire nella prima domenica successiva alla scadenza » del termine di sessanta giorni successivi al termine del quinquennio di durata delle Assemblee regionali; a tal fine il provvedimento novella l'articolo 5 della citata legge del 2004 integrando il termine di sessanta giorni già aggiunto dall'articolo 1, comma 501, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

è circostanza non infrequente in prossimità di scadenze elettorali che con provvedimenti d'urgenza siano dettate di-

sposizioni in materia elettorale finalizzate a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali (si considerino ad esempio i decreti-legge n. 43 del 2000, n. 111 del 2000, n. 166 del 2001, n. 8 del 2005, n. 1 e n. 75 del 2006, n. 24 del 2008): il provvedimento, anche alla luce dei sopracitati precedenti, 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, quarto comma, della Costituzione (fra cui è compresa la materia elettorale);

durante l'esame al Senato non sono stati introdotti emendamenti; nella seduta del 21 aprile 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato l'ordine del giorno G1, della Commissione, con il quale – premesso di ritenere il disegno di legge in esame non rientrante nel sopra menzionato divieto di provvedere mediante decreto-legge in materia elettorale – impegna il Governo, in sede di emanazione di decreti-legge, all'assoluto rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

il disegno di legge di conversione, presentato al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); la relazione illustrativa dichiara che « Tenuto conto dell'urgenza che riveste il provvedimento e del limitato impatto ai fini della relazione AIR, ai sensi dell'articolo 9 decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, è stata richiesta l'esenzione dalla relazione AIR »;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, non vi sia nulla da osservare. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto.

(C. 2722 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione IX).

(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, premette che il provvedimento in esame è stato trasmesso al Comitato dalla IX Commissione in quanto contiene una delega legislativa. Nel predisporre la sua proposta di parere, ha esaminato in particolar modo i precedenti pareri formulati dal Comitato in materia di deleghe (uno dei quali reso proprio alla medesima Commissione IX): se, da un lato, il provvedimento in esame presenta talune criticità che sono ormai oggetto di ripetuti rilievi del Comitato, dall'altro, non si può non rilevare come, in generale, la proprietà delle formulazioni impiegate nella presente delega legislativa sia di qualità migliore rispetto a numerosi altri casi.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2722 e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo;

esso consta di un unico articolo e reca un contenuto omogeneo, essendo volto a conferire una delega al Governo per il riordino e la riforma del codice della nautica da diporto (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171), al fine di pervenire ad un adeguamento della disciplina di taluni aspetti di tale settore normativo; alla delega si accompagna l'autorizzazione al Mi-

nistro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, per l'adeguamento del regolamento di attuazione del Codice della nautica da diporto (decreto ministeriale 29 luglio 2008, n. 146);

con riferimento ai principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega che gli viene conferita, nel provvedimento si riscontra che gli oggetti di delega sono indicati sia al comma 1, con formulazione più generale, sia, più analiticamente, al comma 2, ove risultano essere in congiunzione con i criteri direttivi, laddove la circolare del 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede che « i principi e i criteri direttivi (...) devono essere distinti dall'oggetto della delega » (punto 2, lettera *d*);

sempre con riferimento ai principi e criteri direttivi, questi, prima di essere indicati partitamente nelle lettere del comma 2, sono preceduti all'alinea del medesimo comma dalla fissazione di un limite generale posto al legislatore delegato (il mantenimento dell'assetto e del riparto delle competenze previste dal codice della nautica da diporto), cui si accompagna l'indicazione di una specifica finalità dell'intervento legislativo (il miglioramento delle condizioni di effettiva concorrenzialità del settore nell'ambito della Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo COM(2014)86);

sempre all'alinea del comma 2 è contenuta la previsione che i decreti delegati dovranno essere conformi ai « criteri di semplificazione delle procedure » (che sono contenuti nelle successive lettere del comma). Va peraltro rilevato che nei casi previsti in tali lettere il termine *semplificazione*, pur trovando un definito limite in ragione dei ristretti ambiti oggettivi o materiali cui viene correlato, non è mai seguito da particolari specificazioni che consentano di desumerne l'estensione e la portata; tale fenomeno si riscontra in particolar modo alla lettera *l*) del comma 2, ove si prevede che il Governo possa

procedere alla « rivalutazione e semplificazione dei requisiti psicofisici, con particolare riferimento a quelli visivi e uditivi, per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche », senza indicazione di ulteriori principi o criteri direttivi; in questo caso, infatti, l'impiego del concetto di « semplificazione » — che appare di immediata deducibilità quando si riferisca a norme, procedure, sistemi o simili — appare di significato più incerto con riferimento ad oggetti quali i requisiti psicofisici;

inoltre, in un caso il principio e criterio direttivo è formulato con espressioni che fanno riferimento ad una opzione eventualmente selezionabile dal Governo delegato; al riguardo, in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: « il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega » (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra al comma 2, lettera s), che lascia alla facoltà del legislatore delegato l'*eventuale* inserimento nei piani formativi scolastici della cultura del mare e dell'insegnamento dell'educazione marinara. Una caratterizzazione in parte analoga si riscontra alla lettera o) del medesimo comma, ove, con formulazione di non chiara portata normativa, si attribuiscono in via esclusiva al Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera le competenze relative alla pianificazione ed al coordinamento dei controlli in materia di sicurezza della navigazione condizionatamente alla previsione da parte del Governo « di criteri di razionalizzazione ed economia delle risorse istituzionali » destinate a tali attività e « tenuto conto delle vigenti attribuzioni istituzionali in tale settore »;

in tema di coordinamento interno, appare necessario coordinare la lettera i) del comma 2, che prevede la « revisione della disciplina della mediazione nei contratti di costruzione, di compravendita, di locazione, di noleggio di navi e nei con-

tratti di trasporto marittimo al fine di adattarla alle specifiche esigenze e caratteristiche del settore della nautica da diporto » con la successiva lettera m), recante « l'introduzione di una normativa semplificata della mediazione nel diporto », di contenuto in buona parte sovrapponibile; analoga esigenza di coordinamento si pone tra il comma 2, lettera p), che prevede la modifica del decreto legislativo n. 53 del 2011, con il comma 1 del provvedimento che, nel definire l'oggetto della delega, prevede la sola modifica del decreto legislativo n. 171 del 2005 (codice della nautica da diporto) e non anche quella del decreto legislativo n. 53 del 2011;

il disegno di legge è corredato sia dalla relazione per l'analisi tecnico-normativa (ATN), sia dalla relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si specificano i principi e i criteri direttivi, di cui al comma 2, lettera s), che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

andrebbe valutata l'opportunità di specificare maggiormente i principi e i criteri direttivi che fanno riferimento al criterio della semplificazione, con particolare riferimento al comma 2, lettera l);

al comma 2, lettera o), andrebbe valutata l'opportunità di rafforzare l'efficacia cogente della disposizione, eventualmente prevedendo l'inserimento di un ter-

mine a decorrere dal quale operino le competenze esclusive del Corpo delle capitanerie di porto;

si dovrebbe assicurare il coordinamento interno tra il comma 1 ed il comma 2, lettera *p*), e fra le lettere *i*) ed *m*) del comma 2.»

Il Comitato approva la proposta di parere.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

(C. 2994 Governo e abb.).

(Parere alla Commissione VII).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Aniello FORMISANO, *presidente e relatore*, comunica che svolgerà le funzioni di relatore in sostituzione dell'onorevole Fabbri, improvvisamente impossibilitata a prendere parte alla seduta odierna. L'onorevole Fabbri, nello scusarsi per il contrattempo, aveva comunque trasmesso la bozza del parere da lei predisposta alla Presidenza del Comitato, la quale ha ritenuto di farla propria. Il Presidente illustra dunque i principali contenuti del provvedimento in esame, soffermandosi in particolare sulle diverse problematiche concernenti la qualità della legislazione, per la cui analisi di dettaglio fa rinvio al testo della proposta di parere.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2994 e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo;

rilevato altresì che:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto a dettare un insieme di norme afferenti al sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione nonché a conferire al Governo deleghe legislative finalizzate sia alla codificazione sia all'innovazione della materia;

nel procedere a numerosi interventi modificativi della disciplina vigente (contenuta sia nel testo unico del 1994 sia in una pluralità di altri provvedimenti assai stratificati), il disegno di legge non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano oggetto di modifiche non testuali (ad esempio, l'articolo 4, sull'alternanza scuola-lavoro, interviene sulla materia già disciplinata dal decreto legislativo n. 77 del 2005 apportando modifiche sia testuali sia implicite; l'articolo 7 indica le funzioni del dirigente scolastico senza effettuare un coordinamento con l'articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e con l'articolo 396 del decreto legislativo n. 297 del 1994, che disciplinano il medesimo oggetto; all'articolo 19 il comma 1 dispone in merito all'Osservatorio per l'edilizia scolastica senza novellare l'articolo 6 della legge n. 23 del 1996, che ne ha previsto l'istituzione e regolato i compiti); per effetto di questi interventi sono influenzati negativamente, in particolare, i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività del testo unico del 1994, caratteri che dovrebbero essere propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare; tuttavia, si segnala che l'articolo 21 delega il Governo alla codificazione e al riordino della normativa vigente: è, dunque, nell'attuazione di tale delega che potrebbero trovare efficace soluzione i problemi di coordinamento;

il progetto di legge è volto a conferire al Governo deleghe di due tipi, all'articolo 21:

a) una delega per la codificazione e il riordino della normativa vigente, finalizzata alla redazione di un testo unico (comma 2, lettera *a*): essa è infatti caratterizzata da principi e criteri direttivi

rivolti all'armonizzazione e coordinamento del diritto vigente (delega « compilativa »);

b) una pluralità di deleghe finalizzate all'innovazione della normativa vigente (comma 2, lettere da *b*) a *o*) relativamente a diversi settori (deleghe « innovative »);

per la delega compilativa è previsto il medesimo termine delle deleghe innovative: ciò appare congruo nel caso in cui il legislatore delegato eserciti le deleghe mediante un unico decreto legislativo; nell'ipotesi in cui, invece, il Governo emanasse più decreti legislativi (la delega è infatti per l'emanazione di « uno o più » decreti legislativi), la delega di tipo compilativo dovrebbe essere emanata per ultima, fissando per essa un termine più lungo, al fine di poter effettivamente raccogliere tutte le disposizioni in un testo unico avente carattere unitario e onnicomprensivo;

quanto ai principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, recati all'articolo 21, si osserva che alcuni principi e criteri risultano vaghi e non dettagliati (comma 2, lettera *b*), punto 1); per alcuni oggetti essi risultano sovrapposti all'oggetto stesso (comma 2, lettera *g*), sull'istruzione professionale, lettera *h*), sugli istituti tecnici superiori, e lettera *o*), sulla valutazione delle competenze e sugli esami) o assenti (comma 2, lettera *l*), ove mancano i principi e criteri direttivi per l'individuazione dei livelli essenziali del diritto allo studio), mentre la circolare del 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede che « i principi e i criteri direttivi... devono essere distinti dall'oggetto della delega » (punto 2, lettera *d*); inoltre, nella lettera *h*) del medesimo articolo 21, comma 2, relativa alla semplificazione del sistema formativo degli istituti tecnici superiori, è recata – come criterio direttivo – la previsione di un contributo dovuto dagli studenti per gli esami finali e per il rilascio del diploma (tale criterio non sembra attinente al concetto di « semplificazione »);

quanto al termine, il comma 1 prevede che i decreti legislativi vengano adot-

tati entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 5 fissa il termine di due anni per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il comma 3 dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di novanta giorni qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari « scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente ». Al riguardo, appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta « tecnica dello scorrimento ». Nell'esame del disegno di legge C. 2617 (delega per la riforma del terzo settore), dopo che il Comitato aveva posto una condizione in tal senso, l'Assemblea della Camera ha approvato, il 1° aprile 2015, un emendamento all'articolo 1, comma 6, del disegno di legge, che ha previsto, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega;

carenze di coordinamento interno al testo si rinvencono specificamente nei seguenti casi:

a) all'articolo 2, comma 12 (che individua le risorse finanziarie affinché le istituzioni scolastiche realizzino i progetti inseriti nel piano triennale dell'offerta formativa – di seguito: « POF triennale »), non sono elencate le risorse che l'articolo 4, comma 7, stanziava per l'alternanza scuola-lavoro: al riguardo si dovrebbe valutare se sia necessario menzionarle espressamente considerando sia che l'alternanza scuola-lavoro è prevista proprio fra gli obiettivi del POF triennale (articolo 2, comma 3, lettera *n*)), sia che le risorse per l'alternanza scuola-lavoro sarebbero comunque attribuite (articolo 2, comma 7) alle istituzioni scolastiche proprio per realizzare gli obiettivi del POF triennale;

b) l'articolo 6, comma 3, prevede che i posti dell'organico dell'autonomia sono coperti dal dirigente scolastico con il personale iscritto negli albi territoriali, ma l'articolo 7, comma 4, esclude da detti albi il personale docente già assunto a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore della legge, richiedendo un coordinamento fra le due disposizioni;

c) l'articolo 8, comma 5, relativo al piano di assunzioni straordinarie, prevede al primo periodo che i soggetti interessati « possono esprimere l'ordine di preferenza fra tutti gli albi territoriali », e all'ultimo periodo che non si procede all'assunzione « in caso di indisponibilità di posti per gli albi territoriali indicati »: tali formulazioni non lasciano intendere univocamente se l'indicazione degli albi sia facoltativa o obbligatoria (come sembrerebbe dalla seconda formulazione, potendosi in tal caso interpretare il verbo « possono » nel senso che i partecipanti hanno una facoltà, non che essi abbiano un'opzione fra esprimersi o non esprimersi); tali dubbi interpretativi andrebbero risolti, coordinando le due previsioni, anche per chiarire alcune questioni correlate: se cioè sia possibile esprimere un ordine di preferenza che comprenda tutti gli albi territoriali (come sembrerebbero suggerire l'uso dell'aggettivo « tutti », altrimenti ridondante, e la mancata indicazione di un limite quantitativo di albi territoriali selezionabili); nel caso in cui l'indicazione fosse facoltativa, in quali albi territoriali vadano iscritti i partecipanti che non abbiano espresso alcuna opzione; nel caso in cui l'indicazione fosse invece obbligatoria, considerata l'esclusione automatica dei partecipanti che abbiano optato per albi territoriali « saturi », quale sia il limite massimo di opzioni esercitabili dai partecipanti;

d) al medesimo articolo 8, il comma 6 sembrerebbe dettare, per le assunzioni, un criterio ulteriore rispetto a quelli indicati, secondo un preciso ordine di priorità, al comma 5: si dovrebbe, dunque, valutare l'opportunità di chiarire come si coordinino le previsioni dei commi 5 e 6 e, in particolare se, come sembre-

rebbe, il criterio indicato al comma 6 operi in via residuale;

e) ancora all'articolo 8, il comma 10 dispone la perdita di efficacia di alcune graduatorie, ivi specificate, relative al personale docente, mentre il comma 11 fa salve alcune graduatorie per il personale docente « ed educativo », richiedendo un migliore coordinamento perché il personale educativo non è destinatario del comma 10 né del piano di assunzioni straordinario;

f) l'articolo 8, comma 12, dispone che a regime, cioè dopo il piano di assunzioni straordinarie, il personale docente della scuola statale acceda ai ruoli esclusivamente mediante concorsi pubblici nazionali « ad eccezione del personale docente della scuola dell'infanzia e del personale educativo » (per il quale, però, non si rilevano altre previsioni ad hoc), mentre l'articolo 21, comma 2, lettera c), indica — fra i principi e criteri direttivi della delega — l'accesso mediante concorso pubblico per il « personale docente [tutto] ed educativo »: le due previsioni andrebbero dunque coordinate chiarendo la disciplina applicabile ai docenti della scuola dell'infanzia e del personale educativo;

g) l'articolo 10 istituisce la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente; il comma 1 fissa il suo importo in 500 euro annui e il comma 3, coerentemente, individua una copertura finanziaria congrua con tale cifra e con la platea dei potenziali destinatari: con tali disposizioni andrebbe dunque coordinato il comma 2 che, invece, affida a un DPCM la definizione dell'importo da assegnare nell'ambito delle risorse di cui al citato comma 3;

h) all'articolo 11, il riferimento alla valorizzazione del merito del personale docente è presente sia nel comma 1 sia nel comma 3, il quale però specifica che si tratta del personale docente *di ruolo*;

alcune disposizioni appaiono di dubbia o nulla portata normativa, in quanto: esplicitano le finalità delle disposizioni

(per es. articolo 4, comma 1; articolo 4, comma 6: «A tale fine, è abrogato il comma ...»); presentano carattere puramente programmatico o dichiarativo (per es. articolo 2, comma 1: «Al fine di dare piena attuazione al processo di realizzazione dell'autonomia e di riorganizzazione dell'intero sistema di istruzione [...] è rafforzata la funzione del dirigente scolastico per garantire un'efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali ...»); recano previsioni già risultanti dalla normativa vigente (per es. l'articolo 4, comma 2, aggiunge – fra i soggetti che possono stipulare convenzioni per l'alternanza scuola-lavoro – gli ordini professionali e gli enti che svolgono attività afferenti al patrimonio artistico, culturale e ambientale, ma tali enti risultano già ricompresi fra gli «enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore» che la normativa vigente già menziona) o previsioni contenute nel medesimo provvedimento (per es. all'articolo 21, comma 2, lettera c), sia l'alinea sia il numero 5) ripetono che il decreto legislativo di riforma ha fra gli obiettivi quello di rendere il concorso del personale docente ed educativo omogeneo alle modalità di accesso al pubblico impiego); compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: l'articolo 9, comma 6, richiama alcune norme «in quanto compatibili con il presente articolo»); fanno riferimento al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare nelle more della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio, il già citato articolo 2, comma 1, prevede che il rafforzamento della funzione del dirigente scolastico avvenga «nelle more della revisione del quadro normativo» e l'articolo 7, comma 8, richiama la normativa applicabile «nelle more della revisione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici»);

oltre ai predetti casi, anche l'articolo 6, comma 5, parrebbe avere l'unico effetto di richiamare la normativa vigente in materia di organico dei posti di sostegno; tuttavia – alla luce delle articolate vicende

che hanno interessato il quadro normativo di settore – esso dovrebbe richiamare (in luogo dell'articolo 1, comma 605, lettera b), della legge n. 296 del 2006) l'articolo 19, comma 11, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modifiche dalla legge n. 111 del 2011, che ha modificato la previgente disciplina senza però abrogarla esplicitamente;

il testo, inoltre, adotta espressioni imprecise ovvero suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo; ciò si riscontra, ad esempio:

all'articolo 2, comma 4, ove sarebbe necessario specificare se il POF triennale sia riferito – come pure parrebbe – a tre anni scolastici, ovvero a tre anni solari;

all'articolo 4, comma 8, il quale fa riferimento a «musei, istituti e luoghi della cultura», mentre l'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. n. 42 del 2004) già include i musei nella nozione di «istituti e luoghi della cultura»;

all'articolo 7, comma 1, che attribuisce al dirigente scolastico la responsabilità «delle scelte didattiche», con una formulazione che – nell'innovare specificamente rispetto alle funzioni già elencate dal d. lgs. n. 165 del 2001 (articolo 25) – sembrerebbe attribuirgli una posizione di tipo gerarchico e che dovrebbe essere specificata e qualificata nel suo esatto significato stante anche il principio costituzionale della libertà di insegnamento (articolo 33) nonché il carattere partecipativo della formazione del POF;

all'articolo 7, comma 4, non è chiaro il concetto di «mobilità professionale»;

all'articolo 19, comma 2, è utilizzata l'espressione «canoni di investimento», non impiegata nell'ordinamento e di significato da chiarire;

all'articolo 21, comma 2, lettera i), è prevista, come principio, la «generalizzazione» della scuola dell'infanzia;

inoltre, diverse disposizioni appaiono tecnicamente bisognose di integrazioni e di

specificazioni per favorire la chiarezza e la proprietà della formulazione oppure per perseguire una maggiore efficacia nel riordino della disciplina; ciò si riscontra, in particolare nei seguenti casi:

a) l'articolo 2, comma 10, prevede eventuali revisioni del POF triennale senza esplicitare se dette revisioni debbano seguire la medesima procedura fissata per il POF triennale;

b) l'articolo 2, commi 14 e 15, relativi all'insegnamento dell'inglese, della musica e dell'educazione fisica nella scuola primaria, sembrerebbero consentire implicitamente l'insegnamento anche a soggetti non in possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria, con ciò derogando in modo solo tacito e non esplicito alla normativa vigente; al riguardo è dunque necessario chiarire se e in quali casi sia necessario il titolo di abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria e, relativamente alla lingua inglese, quali titoli e requisiti siano previsti per i docenti di madre lingua e per i « fornitori di servizi »;

c) l'articolo 3, comma 1, istituisce il curriculum dello studente, il quale « raccoglie tutti i dati utili anche ai fini dell'orientamento e dell'accesso al mondo del lavoro, relativi al percorso degli studi [...] e alle attività culturali, sportive e di volontariato, svolte in ambito extrascolastico »; l'articolo 14, comma 3, prevede, a sua volta, che il Portale unico dei dati della scuola « sentito il Garante per la protezione dei dati personali, rende accessibili i dati del curriculum dello studente... »; ora, alcuni dei dati trattati potrebbero avere natura di dati sensibili (si pensi, a titolo puramente esemplificativo, allo stato di salute in caso di assenze prolungate o di percorsi educativi individualizzati, alla partecipazione dello studente ad enti e iniziative extrascolastiche e volontaristiche di carattere religioso o politico e così via) o anche giudiziari (si pensi all'impatto di periodi di reclusione minore sull'iter scolastico), perciò l'accessibilità mediante il Portale unico potrebbe

anche configurarsi, stando al tenore letterale del combinato disposto delle due disposizioni, quale obbligo giuridico di diffusione permanente al pubblico di dati anche personali e sensibili relativi alla totalità dei minorenni scolarizzati: al riguardo, è necessario individuare *legislativamente* almeno i limiti e le garanzie fondamentali per tali trattamenti di dati, nonché esplicitare se il conferimento dei dati sia obbligatorio o volontario e quali siano i poteri esercitabili dagli interessati e da coloro che hanno la tutela legale dei minorenni, senza che tale disciplina sia rimessa *in toto* a una determinazione amministrativa, sia pure sentito il parere del Garante (infatti, in primo luogo, il decreto legislativo n. 196 del 2003, cd. codice della tutela dei dati personali, attribuisce in più punti un'efficacia abilitativa diretta, particolare e rafforzata, alle previsioni *di legge* sul trattamento dati; in secondo luogo, la disciplina del trattamento dei dati sarebbe differenziata – in modi, allo stato attuale, non dettagliatamente prefigurabili – fra le scuole pubbliche e quelle paritarie di natura privata in quanto alle due categorie risulterebbero applicabili, rispettivamente, il Capo II e il Capo III del Titolo III del predetto codice; in terzo luogo, risulta raccomandabile un coordinamento esplicito con i limiti posti dal codice stesso circa la diffusione dei dati sensibili e giudiziari);

d) l'articolo 6, comma 3, prevede espressamente, ove ne sussistano i presupposti, un'integrazione stipendiale per le supplenze fino a dieci giorni, senza però prevedere se tale disciplina sia applicabile o meno anche alle supplenze annuali;

e) per le assunzioni a regime, da effettuare dopo il piano di assunzioni straordinarie, non è previsto se la collocazione in graduatoria, in esito al superamento di un concorso, comporti l'automatica immissione dei docenti negli albi territoriali o se, al contrario, vi siano dei limiti, e quali;

f) l'articolo 7, comma 4, istituisce i ruoli regionali del personale docente, ar-

ticolati in albi territoriali (definiti dagli uffici scolastici regionali anche in funzione della popolazione scolastica); il disegno di legge non specifica in alcun punto se l'appartenenza a un ruolo o a un albo il cui territorio comprenda l'istituzione scolastica o educativa sia un requisito obbligatorio per ottenere un incarico di docenza o se il dirigente scolastico possa liberamente proporre incarichi anche a docenti di altri ruoli o albi o se vi siano altri limiti o criteri geografici e, in caso, quale effetto abbia la mobilità territoriale;

g) l'articolo 14, comma 4, prevede che il portale unico della scuola pubblichi la normativa, gli atti e le circolari « in conformità alle disposizioni del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 »: le disposizioni richiamate appaiono quelle di cui all'articolo 1, commi 1, 2 e 3, del decreto, recanti misure in materia di semplificazione normativa, riferite per lo più alla fase di avvio del portale Normattiva; tale riferimento appare ormai superato a seguito della loro abrogazione disposta dalla legge di stabilità 2014 e si dovrebbe valutare l'opportunità di esplicitare i criteri che si intendono dettare;

in numerosi casi, il disegno di legge fa rinvio a provvedimenti – di carattere sia regolamentare sia amministrativo – senza prevedere un termine per la loro adozione o emanazione; in particolare si dovrebbero fissare espressamente i termini per gli adempimenti di seguito indicati:

all'articolo 2, commi 5 e 6 (valutazione ed esame del POF triennale da parte, rispettivamente, dell'Ufficio scolastico regionale e del Ministero: il comma 6 prevede comunque che le istituzioni scolastiche aggiornino il piano entro il mese di febbraio); al comma 6 andrebbe altresì specificato se i POF triennali sono comunicati al Ministero dagli istituti o dagli Uffici scolastici regionali;

all'articolo 2, comma 13 (individuazione, in fase di prima applicazione, dei docenti da parte del dirigente scolastico); il termine in questione dovrebbe essere individuato tenendo conto della tempistica

necessaria per gli adempimenti sia propedeutici sia successivi, e coordinandola in particolare con l'articolo 8, comma 1, che concerne l'individuazione – per il primo anno di applicazione – dell'organico dell'autonomia;

all'articolo 7, comma 4, il quale prevede – come già visto – che gli uffici scolastici regionali individuino gli albi territoriali: anche per tale adempimento non sono previsti termini, tuttavia l'individuazione degli albi dovrà avvenire in tempi celeri perché è propedeutica all'esercizio della relativa opzione da parte dei soggetti interessati al piano di assunzioni straordinarie (articolo 8, comma 5);

all'articolo 9, comma 4 (adozione di un DM in materia di formazione e periodo di prova dei docenti);

all'articolo 19, comma 2 (adozione di un DPCM per l'adeguamento strutturale e antisismico degli edifici scolastici) e commi 3 e 6 (DM per la riassegnazione delle somme non spese per le predette finalità e per l'esclusione delle spese dal patto di stabilità);

la congruità di alcuni dei termini fissati nel testo attualmente in esame dovrebbe essere valutata dalla Commissione di merito tenendo conto sia dell'*iter legis* sia della tempistica prevista per gli adempimenti propedeutici e successivi: è il caso dell'articolo 8, comma 1, che fissa il termine per la prima determinazione dell'organico dell'autonomia al 31 maggio 2015, e dell'articolo 19, comma 6, che fissa alla medesima data il termine entro cui gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità nel 2014 devono comunicare le spese sostenute in detto anno per l'edilizia scolastica;

in altri casi correttamente si impiega una formula (« a decorrere dall'anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge ») che, nei casi in cui la tempistica degli adempimenti concreti lo permetta, consente alle amministrazioni e agli istituti l'opportuna flessibilità per tener conto dei tempi dell'*iter* legislativo;

i commi 2 e 3 dell'articolo 7, che prevedono la chiamata dei docenti da parte dei dirigenti scolastici sulla base del POF triennale, presentano alcune criticità concomitanti che, per comodità di lettura, si espongono congiuntamente:

a) essi abrogano implicitamente l'articolo 400, co. 02, terzo periodo, del d.lgs. 297/1994, secondo il quale sono gli stessi vincitori del concorso a scegliere, nell'ordine in cui sono inseriti nella graduatoria, il posto di ruolo fra quelli disponibili nella regione (la relazione di ATN, però, specifica che «l'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti», parte III, punto 4);

b) appare necessario coordinare la chiamata dei docenti ad incarico triennale rinnovabile con le previsioni secondo cui i vincitori di concorso sono assunti a tempo indeterminato (articolo 8, comma 2 e articolo 21, comma 2, lettera c), della proposta in esame; articoli 399 e 400 del decreto legislativo n. 297 del 1994) ed esplicitare, in particolare, quale sia il trattamento giuridico ed economico dei docenti che non abbiano eventualmente ricevuto alcuna chiamata ad incarico;

c) la previsione che i docenti siano reclutati fra quelli iscritti agli albi territoriali va coordinata con quelle, sopra richiamate, di cui agli articoli 6, comma 3, e 7, comma 4, in merito ai docenti già in servizio i quali sono esclusi dall'iscrizione degli albi stessi salvo in caso di mobilità;

d) nel dettare i criteri cui devono attenersi i dirigenti scolastici, la lettera d) del comma 3 prevede l'«utilizzo del personale docente di ruolo in classi di concorso diverse da quelle per la quale [sic] possiede l'abilitazione, purché possieda un titolo di studio valido all'insegnamento;» al riguardo, andrebbe chiarito che — evidentemente — si tratta della «*facoltà di utilizzo*» e andrebbe puntualizzato che il titolo di studio deve essere «valido per l'insegnamento richiesto per l'incarico» o «della materia per cui è conferito l'incarico» o simili;

e) la lettera e) del comma 3, che prevede il potere sostitutivo degli uffici scolastici regionali in caso di inerzia dei dirigenti scolastici, non è un criterio direttivo cui debba attenersi il dirigente scolastico bensì una previsione sostanziale autonoma, e pertanto dovrebbe essere formulata quale disposizione a sé stante, per esempio in un comma separato;

sia l'articolo 10, comma 2, sia l'articolo 19, comma 2, prevedono l'emanazione di due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con evidente natura regolamentare: a tale proposito il Comitato ha costantemente evidenziato che il ricorso, in casi simili, ai DPCM non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente di natura politica, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 1 o comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

in diversi punti il disegno di legge deroga alla normativa vigente ovvero proroga la durata di regimi derogatori; si segnalano, in particolare, l'articolo 19, comma 2, che proroga a tutta la durata della programmazione triennale (quindi fino al 2017) i poteri derogatori dei commissari governativi per gli interventi di edilizia scolastica, che sarebbero dovuti cessare il 31 dicembre 2014 (tale termine era già stato differito al 31 dicembre 2015 dall'articolo 6, comma 5-bis, del decreto-legge n. 192 del 2014);

l'articolo 22, comma 5, prevede che: «Le norme della presente legge sono inderogabili e le norme e le procedure contenute nei contratti collettivi, contrastanti con quanto previsto dalla presente legge, sono inefficaci»; andrebbe valutata l'opportunità di specificare che l'inderogabilità concerne l'autonomia privata e per l'appunto la contrattazione collettiva, e non la futura legislazione di rango primario;

in tema di tecnica redazionale si segnalano usi ed espressioni difformi da

ulteriori specifiche previsioni della circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi normativi:

a) all'articolo 4, comma 1, secondo periodo, l'espressione: « precedente periodo » andrebbe sostituita con quella, più precisa, di « primo periodo » (punto 11, lettera d), della circolare);

b) le rubriche degli articoli 14, « Open data », e 16, « School bonus », andrebbero riformulate senza impiegare termini stranieri (punto 4, lett. m), della circolare); inoltre, la rubrica dell'articolo 14 non sembra dar conto del contenuto dell'articolo, che concerne altresì il portale unico della scuola;

c) l'articolo 19, comma 4, richiama l'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 2013, in luogo del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 23 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 51 del 2015, emanato in base al citato articolo 10, derogando implicitamente al punto 12, lettera o) della circolare;

il Comitato rileva con favore la previsione di cui all'articolo 21, comma 4, che dispone un complessivo riordino della disciplina regolamentare conseguente all'adozione dei decreti legislativi; se infatti l'articolo 17, comma 4-ter, della legge n. 400 del 1988 prevede il periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, la ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e l'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, il riordino straordinario in parola è giustificato dalle profonde modificazioni della normativa di rango primario e risulta coerente con l'obiettivo della semplificazione e del riordino dell'ordinamento, al fine di eliminare le antinomie, ridurre i dubbi e le incertezze applicative, rendere più coerente, certa e conoscibile la disciplina settoriale: appare pertanto auspicabile l'uso di siffatte clausole in caso di riforme di ampia portata;

il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione introduttiva si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità da quanto statuito dall'articolo 9 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008.

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

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

con riferimento agli articoli 3 e 14, per le ragioni dettagliatamente individuate in premessa, cui si rinvia, si individuino i limiti e le garanzie fondamentali per i trattamenti di dati relativi all'accesso pubblico al *curriculum* dello studente mediante il Portale unico della scuola, esplicitando altresì se il conferimento dei dati sia obbligatorio o volontario e quali siano i poteri esercitabili dagli interessati o da coloro che hanno la tutela legale dei minorenni;

con riferimento ai commi 2 e 3 dell'articolo 7, che prevedono la chiamata dei docenti da parte dei dirigenti scolastici sulla base del POF triennale, si proceda a:

abrogare l'articolo 400, comma 02, terzo periodo, del decreto legislativo n. 297 del 1994, con essi incompatibile;

coordinare la chiamata dei docenti ad incarico triennale rinnovabile con le previsioni secondo cui i vincitori di concorso sono assunti a tempo indeterminato (articolo 8, comma 2 e articolo 21, comma 2, lettera c), della proposta in esame; articoli 399 e 400 del decreto legislativo n. 297 del 1994), esplicitando, in particolare, quale sia il trattamento giuridico ed economico dei docenti che non abbiano eventualmente ricevuto alcuna chiamata ad incarico;

all'articolo 21, comma 2, lettere g), h), l) e o), si definiscano i principi e i criteri direttivi in modo tanto più puntuale ed esplicito – comunque distinguendoli dall'oggetto di delega – quanto maggiore debba essere la portata innovativa, e non solo puramente ricognitiva, della delegazione legislativa;

si valuti la soppressione del criterio direttivo di cui all'articolo 21, comma 2, lettera h), n. 4), in quanto non afferente all'oggetto di delega di cui alla citata lettera h);

all'articolo 21, comma 3, si individui il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di « scorrimenti » (come avvenuto nell'esame in Assemblea del disegno di legge C. 2617, il 1° aprile 2015);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, commi 14 e 15, relativi all'insegnamento dell'inglese, della musica e dell'educazione fisica nella scuola primaria, si chiarisca se e in quali casi sia necessario il titolo di abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria e, relativamente alla lingua inglese, quali titoli e requisiti siano previsti per i docenti di madre lingua e per i « fornitori di servizi »;

si specifichi se l'integrazione stipendiale per le supplenze fino a dieci giorni (articolo 6, comma 3) sia applicabile o meno anche alle altre supplenze;

all'articolo 8, si assicuri il coordinamento fra il primo e l'ultimo periodo del comma 5, in merito alle opzioni per i vari albi territoriali dei partecipanti al piano straordinario di assunzioni;

per le assunzioni a regime, da effettuare dopo il piano di assunzioni straordinarie, si chiarisca se la collocazione in graduatoria, in esito al superamento di un concorso, comporti l'automatica immissione dei vincitori e/o degli idonei negli albi territoriali o se, al contrario, vi siano dei limiti, e quali;

si specifichi se l'appartenenza a un ruolo o a un albo il cui territorio comprenda l'istituzione scolastica o educativa sia un requisito obbligatorio per ottenere un incarico di docenza o se il dirigente scolastico possa liberamente proporre incarichi anche a docenti di altri ruoli o albi o se vi siano altri limiti o criteri geografici e, in caso, quale effetto abbia la mobilità territoriale.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero individuare espressamente i termini per gli adempimenti indicati all'articolo 2, commi 5, 6 e 13, all'articolo 9, comma 4, all'articolo 19, commi 2, 3 e 6, tenendo conto in particolare, nel caso di cui all'articolo 7, comma 4, dell'urgenza di delimitare gli albi territoriali prima dell'avvio del piano straordinario di assunzioni;

all'articolo 10, comma 2, e all'articolo 19, comma 2, si dovrebbero ricondurre i DPCM aventi contenuto normativo a uno dei tipi regolamentari disciplinati dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 22, comma 5, andrebbe valutata l'opportunità di specificare che la legge sarà *inderogabile* da parte della contrattazione collettiva, e non da parte della futura legislazione di rango primario, la quale potrebbe pur sempre disporre deroghe alle norme in esame;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 4, sarebbe necessario specificare se il POF triennale sia riferito – come parrebbe – a tre anni scolastici, ovvero a tre anni solari;

all'articolo 2, comma 10, si dovrebbe esplicitare se le revisioni del POF triennale debbano seguire la medesima procedura fissata per il POF stesso;

all'articolo 2, comma 12, si dovrebbe fare riferimento anche alle risorse di cui all'articolo 4, comma 7, che appaiono utilizzabili dalle istituzioni scolastiche per le finalità ivi previste;

si dovrebbe assicurare il coordinamento fra l'articolo 6, comma 3, e l'articolo 7, comma 4, in merito alla disciplina del personale docente già in servizio;

si dovrebbe valutare l'effettiva portata normativa delle disposizioni menzionate in premessa e, in particolare, all'articolo 6, comma 5, si dovrebbe valutare l'opportunità di sostituire il riferimento all'articolo 1, comma 605, lettera b), della legge n. 296 del 2006 con un riferimento al più aggiornato articolo 19, comma 11, del decreto-legge n. 98 del 2011;

all'articolo 7, comma 1, si dovrebbe specificare e qualificare la formulazione che attribuisce al dirigente scolastico la responsabilità « delle scelte didattiche », stanti le motivazioni richiamate in premessa;

si dovrebbe valutare se sia opportuno coordinare i commi 2 e 3 dell'articolo 7 (previsione che i docenti siano reclutati fra quelli iscritti agli albi territoriali) con gli articoli 6, comma 3, e 7, comma 4, che escludono i docenti già in servizio dall'iscrizione agli albi stessi salvo in caso di mobilità;

all'articolo 7, comma 3, lettera d), sarebbe opportuno chiarire che i dirigenti scolastici hanno « *facoltà di utilizzo* » dei docenti in classi di concorso diverse da quelle per cui sono abilitati e andrebbe puntualizzato che il titolo di studio deve essere « valido per l'insegnamento *richiesto per l'incarico* » o « della materia per cui è conferito l'incarico » o simili;

la previsione attualmente recata dall'articolo 7, comma 3, lettera e), dovrebbe essere formulata quale disposizione a sé stante, per esempio in un comma separato;

si dovrebbero chiarire i concetti di « mobilità professionale » (articolo 7, comma 4), di « canoni di investimento »

(articolo 19, comma 4) e di « generalizzazione » della scuola dell'infanzia (articolo 21, comma 2, lettera i));

all'articolo 8, si dovrebbe valutare l'opportunità di chiarire come si coordinino le previsioni dei commi 5 e 6 in merito ai criteri da impiegare per il piano straordinario di assunzioni e come si coordinino le previsioni dei commi 10 e 11 in merito al « personale educativo »;

si dovrebbe assicurare il coordinamento fra l'articolo 8, comma 12, e l'articolo 21, comma 2, lettera c), in merito ai concorsi per il personale docente della scuola dell'infanzia e per il personale educativo, tenendo presente che l'accesso ai ruoli di detto personale non risulterebbe disciplinato nel disegno di legge;

all'articolo 10, le previsioni di cui al comma 2 circa l'importo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente andrebbero coordinate con i commi 1 e 3;

all'articolo 11 si dovrebbe valutare se sia opportuno coordinare tra di loro i commi 1 e 3, per individuare in modo più univoco il personale docente destinatario della valorizzazione del merito;

all'articolo 14, comma 4, si dovrebbe valutare l'opportunità di chiarire i criteri per la pubblicazione di norme ed atti nel Portale unico della scuola;

si dovrebbe assicurare il rispetto delle regole di cui alla circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi legislativi all'articolo 4, comma 1, secondo periodo (riferimenti interni al testo), alle rubriche degli articoli 14 e 16 (uso della lingua straniera), e all'articolo 19, comma 4 (riferimenti esterni al testo).»

Francesca BUSINAROLO, nel condividere la proposta di parere del relatore, chiede se l'intervenuto collegamento del progetto di legge alla manovra di finanza pubblica abbia avuto o possa avere rilievo per i profili di competenza del Comitato.

Aniello FORMISANO, *presidente e relatore*, rende i richiesti chiarimenti, ricostruendo gli effetti regolamentari del collegamento e confrontandoli con le attribuzioni del Comitato.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.50.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 429 del 21 aprile 2015, apportare le seguenti modifiche:

a pagina 5, seconda colonna, quart'ultima (42^{ma}) riga, sostituire la parola « 59 » con la parola « 19 ».

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Secondo turno di Presidenza
Presidente On. Marcello TAGLIALATELA

(7 marzo 2014 – 7 gennaio 2015)

INDICE

PREMESSA

I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI

- 1.1. *Il convegno sull'assetto delle fonti nella riforma costituzionale*
- 1.2. *Gli Appunti del Comitato*
- 1.3. *Il sito internet*

II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

III. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

- 4.1. *La struttura dei pareri*
- 4.2. *I parametri utilizzati nei pareri*
- 4.3. *Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*
- 4.4. *Profili trattati nella circolare ed ulteriori aspetti di formulazione tecnica dei testi normativi*
 - 4.4.1. *Profili trattati nella circolare*
 - 4.4.2. *Ulteriori aspetti di tecnica legislativa*
 - 4.4.2.1. *Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento*
 - 4.4.2.2. *Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio*
 - 4.4.2.3. *Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio*
- 4.5. *Sistema delle fonti*
- 4.6. *Richiami alla legge n. 400 del 1988*
- 4.7. *Profili della legislazione delegata*
- 4.8. *Omogeneità/eterogeneità del contenuto*
- 4.9. *Richiami alla legge n. 212 del 2000*
- 4.10. *Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale*
- 4.11. *La giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato*

V. CONCLUSIONI

VI. TABELLE

- TAB. 1 “RILIEVI NEL PARERE”
- TAB. 2 “RICHIAMI CIRCOLARE”
- TAB. 3 “ULTERIORI RICHIAMI”
- TAB. 4 “SISTEMA DELLE FONTI”
- TAB. 5 “LEGGE 400”
- TAB. 6 “DISPOSIZIONI DI DELEGA”

PREMESSA

Il secondo turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVII legislatura ha sostanzialmente coinciso con i primi dieci mesi di attività del Governo Renzi, nominato il 21 febbraio 2014: i primi provvedimenti sono stati approvati dal Consiglio dei ministri nella riunione del 12 marzo 2014.

Il presente Rapporto abbraccia quindi un arco temporale ben definito nel suo punto iniziale, nel quale gli elementi di continuità si uniscono a qualche segnale di novità.

Il fattore più evidente di continuità, che attraversa le ultime legislature, è rappresentato dall'utilizzo della decretazione d'urgenza come strumento pressoché esclusivo per l'attuazione del programma di governo. Si è anche consolidata la prassi di un frequente ricorso, soprattutto alla Camera, alla questione di fiducia, posta sul testo licenziato dalla Commissione competente: per mantenere ferma questa prassi, in diverse occasioni il testo è stato rinviato dall'Assemblea all'esame della Commissione al fine di apportare le modifiche necessarie.

La discontinuità è rintracciabile nello sforzo di evitare i cosiddetti decreti omnibus, anche se resta marcato il carattere intersettoriale di numerosi provvedimenti d'urgenza.

Un ulteriore obiettivo viene perseguito dal Governo sul fronte dei provvedimenti attuativi, sia con un costante monitoraggio dello stock ereditato dai precedenti Governi sia con un impegno a limitare il rimando a successivi provvedimenti attuativi, attraverso la scrittura di norme auto-applicative.

In questo quadro problematico dal punto di vista della produzione normativa — che resta volatile, stratificata, spesso inattuata — il Comitato per la legislazione ha cercato di svolgere un'attività a tutto campo, non limitandosi all'espressione dei pareri: sono stati intensificati i contatti

informali con le Commissioni di merito, cui sono state sottoposte, generalmente con successo, talune questioni di drafting; le condizioni di diversi pareri sono state trasfuse in emendamenti; si è svolta una riflessione ad ampio raggio sul sistema delle fonti e sulle prospettive di riforma costituzionale, da ultimo con il convegno svoltosi il 22 gennaio 2015.

Al rapporto saranno allegate schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

Come già accennato nella premessa, la riflessione sull'assetto delle fonti è stata intensa ed è culminata nel convegno svoltosi nella Sala Aldo Moro di palazzo Montecitorio il 22 gennaio 2015, che ha segnato anche il passaggio del testimone con il nuovo Presidente del Comitato, Aniello Formisano.

1.1. Il convegno sull'assetto delle fonti nella riforma costituzionale

Il convegno si è svolto in un periodo particolarmente intenso nella prospettiva delle riforme: l'Aula della Camera stava infatti discutendo il disegno di legge di riforma costituzionale, mentre l'Aula del Senato stava discutendo della riforma elettorale (circostanza che ha impedito di essere presente alla sen. Finocchiaro, presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato).

Introdotta dal sottoscritto e dal presidente *pro tempore* Aniello Formisano, il convegno ha unito esperienze e saperi istituzionali all'apporto del mondo accademico, come è nella tradizione e direi nel DNA del Comitato. Sono infatti intervenuti, evidenziando luci e ombre del nuovo assetto delle fonti che la riforma va delineando, i deputati Francesco Paolo Sisto (Presidente della Commissione Affari costituzionali), Giampiero D'Alia (Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali) e Giancarlo Giorgetti, Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

La contemporaneità con i lavori dell'Aula non ha consentito di intervenire agli altri componenti del Comitato.

Alle considerazioni degli esponenti delle istituzioni hanno fatto seguito gli spunti problematici offerti dai professori Stefano Ceccanti, Fulco Lanchester, Vincenzo Lippolis e Roberto Zaccaria.

Mi piace ricordare che sia il presidente D’Alia sia il professor Zaccaria sono stati illustri componenti del Comitato.

1.2. Gli Appunti del Comitato

In occasione del convegno è uscito ed è stato distribuito – con aggiornamento dei dati sulla produzione normativa al 20 gennaio 2015 – il quarto fascicolo della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato fin dal 2004 in funzione di un aggiornamento periodico sull’attività normativa. In precedenza erano usciti il secondo ed il terzo fascicolo, rispettivamente aggiornati al 31 maggio ed al 30 settembre 2014. Tutti i tre fascicoli usciti in questo periodo hanno focalizzato l’analisi sui procedimenti di conversione dei decreti-legge.

1.3. Il sito internet

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

II.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel secondo turno di presidenza il Comitato si è riunito **27** volte, esprimendo **32** pareri su **30** provvedimenti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio, con la rilevante eccezione del disegno di legge di riforma costituzionale (A. C. 2613):

- ◆ **22** disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del regolamento della Camera): in due casi il Comitato ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura (C. 2208-B e C. 2486-B);
- ◆ **7** progetti di legge contenenti disposizioni di delega, sottoposti all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento della Camera, dei quali:
 - **4** disegni di legge governativi contenenti disposizioni di delega in materia di province e città metropolitane (C. 1542-B), di *green economy* (C. 2093), di riforma del mercato del lavoro (C. 2660) e di riforma del Terzo settore (C. 2617);
 - **1** testo unificato nato dalla confluenza della proposta di legge di iniziativa parlamentare C. 731 e del disegno di legge governativo C. 1588, contenente una delega al Governo per la riforma del codice della strada;
 - **1** testo unificato di proposte di legge di iniziativa parlamentare contenente deleghe al Governo in materia di conflitti di interessi (C. 2175 ed abb.) e **1** proposta di legge, sempre di iniziativa parlamentare, recante la ratifica della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e una delega per la sua attuazione (C. 1460);

- ◆ 1 disegno di legge riguardante la riforma della Parte II della Costituzione (C. 2613), sottoposto al parere del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione Affari costituzionali. Il titolo esatto del disegno di legge reca “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”.

<i>Tipologia pareri</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Tipologia provvedimenti</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i>	<i>24</i>	<i>75%</i>	<i>22 disegni di legge di conversione</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i>	<i>7</i>	<i>21,9%</i>	<i>6 disegni di legge governativi e 2 testi unificati (di iniziativa parlamentare) contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 4</i>	<i>1</i>	<i>3,1%</i>	

III.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

I tre quarti dei pareri espressi dal Comitato hanno riguardato dunque disegni di legge di conversione; i restanti pareri (tranne uno) hanno riguardato provvedimenti contenenti deleghe al Governo.

Si tratta di un dato non sorprendente alla luce di quanto già accennato nella premessa, sull'uso della decretazione d'urgenza come strumento largamente privilegiato per l'attuazione del programma di governo, cui si accompagna l'uso della legislazione delegata per il recepimento della normativa europea e per prospettive di più lungo periodo.

Allargando lo sguardo al complesso della produzione legislativa nei quasi 22 mesi trascorsi dall'inizio della legislatura al 7 gennaio 2015, risultano approvate in tutto 103 leggi, delle quali: 43 di conversione; 1 collegata alla manovra di finanza pubblica (la legge 10 dicembre 2014, n. 183, di delega al Governo per la riforma del mercato del lavoro), 30 leggi di ratifica, 4 leggi europee e di delegazione europea, 17 altre leggi ordinarie. Considerando che le leggi contenenti deleghe al Governo sono al momento 8, il Comitato, in questo primo periodo della legislatura, complessivamente considerato, ha avuto modo di esprimersi su oltre la metà delle leggi (inclusa la legge di stabilità per il 2014, sottoposta all'esame del Comitato in quanto contenente un'autorizzazione alla delegificazione): 52 leggi su 103.

IV.

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

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

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

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

Sui **32** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **3** sono privi di rilievi. Si tratta dei pareri

riferiti ai decreti-legge 3/2014 (C. 2157 – stipendi scuola), 25/2014 (C. 2309 – Banca d'Italia) e al parere espresso in seconda lettura sul decreto-legge 90/2014, recante riforma della pubblica amministrazione (C. 2486-B).

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

Pareri contenenti rilievi		
Tipologia di rilievi	Pareri	%
Osservazioni	6	18,74%
Condizioni	1	3,12%
Osservazioni e condizioni	14	43,75%
Osservazioni e raccomandazioni	2	6,25%
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	6	18,74%

Complessivamente, il **65,6** per cento dei pareri (**21** su **32**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni; **6** pareri (il **18,74** per cento) contengono tutte le tre tipologie di rilievi utilizzate dal Comitato.

La tipologia dei rilievi presenti in ciascun parere è indicata nella tabella 1.

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

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

- ◆ la ***legge 28 novembre 2005, n. 246*** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;
- ◆ la ***circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi***, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- ◆ la ***legge 23 agosto 1988, n. 400***, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- ◆ la ***legge 27 luglio 2000, n. 212***, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali (cfr. il paragrafo 4.10).

In questo turno di presidenza il Comitato ha anche richiamato in più occasioni la giurisprudenza costituzionale, con specifico riguardo ai limiti di contenuto della decretazione d'urgenza e all'individuazione dei principi e criteri direttivi nelle disposizioni di delegazione legislativa al Governo (cfr. il paragrafo 4.11).

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. Particolarmente significativi appaiono i rilevi relativi alla stratificazione normativa ed all'intreccio tra le fonti normative (come ad esempio decreti-legge che intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione ovvero su ambiti oggetto di delega o delegificazione).

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

Dei 32 pareri resi dal Comitato 7 riguardano provvedimenti cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in quanto o di iniziativa parlamentare, o di provenienza, in prima o seconda lettura, dal Senato.

Dei 25 provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

11 (pari al 44% del totale) risultano corredati di AIR e di ATN;

3 (pari al 12% del totale) risultano corredati della sola ATN;

11 (pari al 44% 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.

Nei 14 casi in cui l'**AIR** è assente:

- ◆ in 12 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 si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'**AIR** è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento. Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 109/2014 (C. 2598 – missioni internazionali) si rileva che «il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento» (Scheda 21,

punto 7). Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 1675/2014 (C. 2715 – modifiche a recenti decreti-legge) si annota che «il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): alla relazione illustrativa è allegata l'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR – disposta a norma dell'articolo 9, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008 – tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge riveste carattere di necessità ed urgenza» (Scheda 28, punto 4).

4.4. Profili trattati nella circolare ed ulteriori aspetti di formulazione tecnica dei testi normativi

4.4.1. Profili trattati nella circolare

Dei 32 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento 25 si riferiscono a profili trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, indicati nella seguente tabella.

Pareri riguardanti aspetti trattati nella circolare	25 su 32	
Deroghe	12	37,50%
Abrogazioni	1	3,13%
Richiami generici, imprecisi o errati	5	15,63%
Incidenza su fonti secondarie	9	28,13%
Redazione del testo	20	62,50%
Titolo e rubriche	10	31,25%
Modifiche non testuali	14	43,75%

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

- ◆ non sempre curata nella formulazione (ne sono spie la ricorrenza di questioni relative alla redazione del testo, ovvero la chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i

richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati);

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

La tabella 2 indica nel dettaglio gli aspetti trattati nella circolare che costituiscono oggetto di singoli pareri espressi dal Comitato.

4.4.2. Ulteriori aspetti di tecnica legislativa

Dei 32 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento 17 si riferiscono a profili ulteriori rispetto a quelli trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, come risulta dalla seguente tabella:

- ◆ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ◆ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;
- ◆ presenza di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

Pareri contenenti rilievi ulteriori non presenti nella Circolare	17 su 32	
Stratificazione normativa	9	28,13%
Modifica di norme recenti	6	18,75%
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	5	15,63%
Norme descrittive, ricognitive, programmatiche	6	18,75%

La tabella 3 riporta i profili ulteriori a quelli trattati nella circolare che costituiscono oggetto dei singoli pareri.

Rimandando per il dettaglio alle schede relative a tutti i pareri espressi nel periodo di riferimento, che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione di carattere generale sugli aspetti appena segnalati.

Talune tendenze di tecnica legislativa manifestatesi nella parte finale della scorsa legislatura si ripresentano anche nei primi mesi di quella in corso e costituiscono oggetto di attenzione da parte del Comitato. Sono quattro i fenomeni di particolare interesse in questa fase:

- una accentuata volatilità di diverse disposizioni, in ambiti nei quali si procede o in via incrementale e/o per successivi aggiustamenti, ove si produce talora una stratificata situazione normativa, non sempre corredata degli opportuni coordinamenti;

- la previsione di discipline a carattere temporaneo, transitorio o sperimentale, poi magari di volta in volta prorogate;
- la redazione – a corredo delle parti precettive – di parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio, che indicano contesto e finalità, talora in stile quasi colloquiale.

4.4.2.1. Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento

Come risulta dalla tabella 3, sono molti i pareri che si soffermano sui temi collegati della modifica di norme di recente approvazione, della stratificazione normativa e del mancato coordinamento con la normativa vigente. Con riguardo al primo profilo, il Comitato ribadisce ogni volta che si integra così “una modalità di produzione normativa non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente” (per esempio: parere sul decreto-legge n. 91/2014 – C. 2568 – agricoltura, ambiente, competitività – Scheda 18, punto 7).

In relazione al secondo profilo, taluni temi appaiono oggetto di ripetuti interventi normativi. Tra tutti, si segnala il parere sul decreto-legge n. 47/2014 (C. 2373 – emergenza abitativa), dove si annota che, «con riguardo alla manifestazione Expo 2015, oggetto dell'articolo 13, il decreto prosegue una lunga serie di provvedimenti d'urgenza, anche di carattere derogatorio della normativa generale, intervenuti sull'argomento negli ultimi anni» (Scheda 9, punto 7).

Con riguardo al terzo profilo, i casi più problematici si verificano quando si accumula in breve tempo una normativa ampiamente stratificata e soprattutto quando essa incide su settori particolarmente sensibili, come la materia tributaria. Spiccano in particolare due pareri:

◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 34/2014 (C. 2208 – occupazione e semplificazione per le imprese) si segnala che «il provvedimento, all'articolo 4, interviene, in assenza delle opportune clausole di coordinamento, su un settore disciplinare che ha formato oggetto, anche in tempi recenti, di una profonda stratificazione normativa, cui consegue una qualche incertezza nella “ricostruzione” del quadro normativo di riferimento; esso incide infatti sulla disciplina della verifica della regolarità contributiva, demandando ad un successivo decreto interministeriale la definizione delle modalità della verifica stessa e delle ipotesi di esclusione dal Documento unico di regolarità contributiva (DURC), impattando su un istituto introdotto dal decreto legislativo n. 494 del 1996, la cui applicazione generalizzata è stata disposta dall'articolo 1, comma 1176, della legge n. 296 del 2006, e sul quale sono intervenuti, negli ultimi mesi, diversi provvedimenti normativi di rango sia primario sia secondario, tra i quali: l'articolo 6 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35; l'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, che ha novellato l'articolo 13-*bis*, comma 5 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, e sulla base del quale è stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 13 marzo 2013» (Scheda 3, punto 2);

◆ il parere sul decreto-legge n. 88/2014 (C. 2442 – prima rata Tasi), nel quale il Comitato si diffonde lungamente nelle premesse e formula la seguente raccomandazione:

«per quanto detto in premessa, al fine di superare la stratificazione derivante da una sequenza di interventi normativi susseguitisi anche a scadenze molto ravvicinate, si valuti l'opportunità di coordinare e consolidare in un testo unico o comunque in un idoneo contesto normativo la complessiva disciplina della tassazione immobiliare, curandone in particolare una più stretta rispondenza ai principi di cui allo “ Statuto del contribuente”, avendo particolare riguardo ai requisiti di

stabilità, certezza e semplificazione della normativa vigente» (Scheda 14, punto 2).

4.4.2.2. Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio

Con riguardo al tema delle discipline di carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio, il parere più interessante è quello da poco citato sul decreto-legge n. 47/2014 (C. 2373 – emergenza abitativa), dove il Comitato rileva nelle premesse che «all'articolo 12, nel testo integralmente sostituito dal Senato, i commi da 1 a 4 sostituiscono con disposizioni di rango legislativo talune disposizioni del regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”, di cui al decreto del presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, annullate dal decreto del Presidente della Repubblica in data 30 ottobre 2013, pubblicato nella “Gazzetta Ufficiale” del 29 novembre 2013. Le disposizioni sostitutive di quelle annullate hanno comunque durata temporanea: entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione devono infatti essere adottate, in base alle procedure previste dall'articolo 5, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, le nuove disposizioni regolamentari a regime, alla cui entrata in vigore le disposizioni sostitutive di cui all'articolo in esame (commi da 1 a 4) cessano di avere efficacia» (Scheda 9, punto 8).

Un caso particolare di disciplina temporanea di brevissima durata viene segnalato nel parere sul decreto-legge n. 133/2014 (“Sblocca Italia”: Scheda 24, punto 14).

Nel parere sul decreto-legge n. 90/2014 (C. 2486 – riforma della pubblica amministrazione) il Comitato individua nelle premesse una serie di “disposizioni che appaiono prive o di dubbia portata normativa”, tra le quali talune che «hanno un

contenuto descrittivo, che fa riferimento al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare nelle more o in attesa della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: articolo 14, comma 3; articolo 26, comma 1; articolo 29, comma 2; articolo 35, comma 1); talora, al carattere provvisorio si unisce la caratteristica sperimentale (articolo 4, comma 1, capoverso 1); altre volte, infine, il riferimento è soltanto al carattere sperimentale (articolo 12, comma 1)» (Scheda 16, punto 17).

La trattazione del tema *sub specie* della portata normativa è l'ideale introduzione al prossimo paragrafo.

4.4.2.3. Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio

Il ricorso a preamboli esplicativi e a periodi privi di contenuto immediatamente precettivo, in quanto si limitano a dare indicazioni di contesto, descrittive, ricognitive, di principio o programmatiche, ha trovato notevole diffusione a partire dal decreto-legge n. 70/2011, nella scorsa legislatura.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, si segnalano, tra gli altri, i pareri sui decreti-legge n. 90 (C. 2486 – riforma della pubblica amministrazione, già parzialmente riportato nel paragrafo precedente) e n. 66 del 2014 (C. 2433 – competitività e giustizia sociale), che offrono un ampio campionario di disposizioni di dubbia portata normativa. Nelle premesse del parere da ultimo citato si rileva che «numerose disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata normativa, in quanto esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 20, comma 1; articolo 25, comma 1; articolo 32, comma 1), compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: articolo 8, commi 6 e 7, nonché comma 8, alinea e lettera a); articolo 9, commi 3 e 7; articolo 11, comma 2; articolo 16, comma 6-*bis*; articolo 23, comma 1; articolo 33, comma 9;

articolo 42, comma 1), richiamano determinate disposizioni «in quanto compatibili» (articolo 4, comma 1), presentano carattere programmatico, volto a prefigurare i contenuti della legge di stabilità del 2015 (articolo 1, comma 1) o del relativo disegno di legge (articolo 23, comma 1-*bis*), hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al contesto (articolo 9, comma 8-*bis*; articolo 25, comma 1) o al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare «nelle more» della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: articolo 6, comma 1; articolo 9, comma 7; articolo 16, comma 6)» (Scheda 12, punto 9).

Analoghi rilievi sono presenti nel parere sul decreto-legge n. 133/2014, “Sblocca Italia” (punto 13 della Scheda 24).

Alla enumerazione delle diverse categorie di disposizioni consegue in genere una osservazione finalizzata ad una valutazione della loro portata normativa.

4.5. Sistema delle fonti

Il Comitato ha sempre dedicato una grande attenzione nei suoi pareri agli aspetti critici legati al sistema delle fonti, analizzando:

- ◆ i rapporti tra le fonti del diritto;
- ◆ il coerente utilizzo delle fonti;
- ◆ la sovrapposizione di fonti;
- ◆ la previsione di adempimenti particolari;
- ◆ gli intrecci con altri atti, in particolare con altri decreti-legge in corso di conversione.

Al tema, come già accennato, è stato dedicato anche un convegno incentrato sul nuovo assetto delle fonti alla luce della riforma costituzionale *in itinere*.

La tabella che segue mostra in maniera eloquente la frequenza con la quale il Comitato si è soffermato su tali problematiche.

Sistema delle fonti: pareri con notazioni rispetto al totale		
Coordinamento con vigenti fonti normative	18	56,25%
Confluenza di più decreti-legge in una legge di conversione	1	3,13%
Intreccio con DL in corso di conversione	4	12,5%
Riproduzione di norme di decreti-legge non convertiti	2	6,25%
Sovrapposizione di fonti normative	10	31,25%
Coerente utilizzo delle fonti normative	12	37,50%
Rapporti con fonti subordinate	11	34,38%
Delegificazione spuria	5	15,63%
DM non regolamentari	4	12,50%
DPCM con contenuto normativo	4	12,50%
Adempimenti	3	9,38%
Efficacia temporale	3	9,38%

La tabella 4 illustra nel dettaglio i pareri espressi dal Comitato sugli specifici aspetti.

Ne emerge un quadro nel quale il sistema delle fonti appare soggetto a mille fughe e deroghe, che denotano talora una buona dose di creatività e fantasia da parte del legislatore, anche nella costruzione di procedure complesse e della correlata previsione di regimi transitori (necessari *medio tempore* proprio per la complessità delle procedure previste).

I fenomeni più radicati nel tempo possono essere semplicemente richiamati per memoria.

1. Nei rapporti con le fonti subordinate il legislatore mostra di volta in volta attitudini anche opposte tra di loro:

- ne invade il campo, novellando o modificando in maniera indiretta tali fonti o, all'opposto, demanda ad atti atipici la possibilità di derogare a norme di rango legislativo o di modificarle¹;
- si rifugia in decreti ministeriali dei quali precisa la natura non regolamentare²;

¹ Con riguardo a disposizioni incidenti su fonti subordinate, generalmente, il Comitato pone una condizione del seguente tenore: «sia verificata la soppressione, nella parte in cui incide su norme contenute in una fonte secondaria, della disposizione di cui all'articolo 10, comma 1, primo periodo, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerla – si valuti di riformularla nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante un atto avente la medesima forza» (Scheda 2, punto 8; condizione 2 nel parere sul decreto-legge n. 16/2014 – C. 2162 – finanza locale e servizi scolastici).

² La fuga dal regolamento si deve sia a tentativi di velocizzazione delle procedure (con l'obiettivo di evitare il controllo del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti), sia alla necessità di superare il vincolo imposto dall'articolo 117, sesto comma, primo periodo della Costituzione, in base al quale lo Stato può esercitare la potestà regolamentare soltanto nelle materie di legislazione esclusiva. Nel caso di previsione di decreti di natura non regolamentare, il Comitato ribadisce costantemente 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» e che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che

- ricorre spesso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri come fonte intermedia tra i regolamenti ministeriali ed i regolamenti governativi (da emanare con DPR), andando oltre le previsioni della legge n. 400 del 1988³
(si veda, ad esempio, la Scheda 23, punto 10, disegno di legge governativo sulla “Green Economy”).
2. Si interviene con fonte legislativa nelle more dell’adozione di atti regolamentari: il citato parere sull’A.C. 2373 (decreto-legge n. 47/2014 - emergenza abitativa) evidenzia che «all’articolo 12, nel testo integralmente sostituito dal Senato, i commi da 1 a 4 sostituiscono con disposizioni di rango legislativo talune disposizioni del regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”, di cui al decreto del presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, annullate dal decreto del Presidente della Repubblica in data 30 ottobre 2013, pubblicato nella “Gazzetta Ufficiale” del 29 novembre 2013. Le disposizioni sostitutive di quelle annullate hanno comunque durata temporanea: entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione devono infatti essere adottate, in base alle

si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l’adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare”.

³ In questo caso si ripete di parere in parere la considerazione che tale circostanza “non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell’articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)”.

procedure previste dall'articolo 5, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, le nuove disposizioni regolamentari a regime, alla cui entrata in vigore le disposizioni sostitutive di cui all'articolo in esame (commi da 1 a 4) cessano di avere efficacia» (Scheda 9, punto 8).

3. Si prevede l'emanazione eventuale di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in alternativa ad una fonte primaria: nel parere sull'A.C. 1542-B (disegno di legge governativo sulle città metropolitane) il Comitato segnala che l'unico articolo, «al comma 90, lettera a), prevede che la soppressione di enti e agenzie e l'attribuzione delle relative funzioni alle province, possa essere disposta da una fonte primaria, quale la legge statale ovvero, in alternativa, da una fonte atipica del diritto, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo così una impropria commistione tra fonti del diritto, nonché una sorta di delegificazione (eventuale e, in ipotesi, parziale) della materia, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988». Ne consegue una condizione volta a sopprimere la soluzione alternativa del DPCM (Scheda 4, punto 7).
4. Nei rapporti con le fonti di rango primario, talora si anticipano, con previsioni di carattere meramente programmatico, i contenuti di altre leggi (nel caso di specie, la legge di stabilità ed il relativo disegno di legge: Scheda 12, punto 9).
5. Talora, i decreti-legge si intrecciano con altri in corso di conversione: in questi casi il Comitato annota che «da tale circostanza consegue una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge» [parere sull'A.C. 2385 (decreto-legge n. 58/2014 – Servizio scolastico - Scheda 11, punto 4)] «e che, inoltre,

soprattutto nell'ipotesi di eventuali vicende modificative nel corso dell'*iter* parlamentare della conversione in legge, sarebbe suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile, nonché di integrare un uso anomalo dello strumento del decreto-legge» [parere sull'A. C. 2442 (decreto-legge n. 88/2014 – prima rata TASI - Scheda 14, punto 3). Analoghi fenomeni il Comitato segnala con riguardo agli A. C. 2426 (decreto-legge n. 83/2014 – beni culturali e turismo - Scheda 13, punto 3) e 2568 (decreto-legge n. 91/2014 – competitività – Scheda 18, punto 12). Nei pareri sui decreti-legge nn. 88 e 91 del 2014 il Comitato formula la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare sovrapposizioni normative ed intrecci tra disposizioni sostanzialmente identiche presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti anche a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile sia di ingenerare incertezze interpretative ed applicative (soprattutto nell'ipotesi di modificazioni introdotte in fase di conversione) sia di determinare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge nonché un uso anomalo dello strumento del decreto-legge». Nel parere sul decreto-legge n. 58/2014 la raccomandazione appare in forma più asciutta e sintetica: «con riferimento alla disposizione contenuta all'articolo 2, comma 1, intervenuta in modo non testuale su altra disposizione che nel medesimo periodo era oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere*». Infine, nel parere sul decreto-legge n. 83/2014 il Comitato formula una puntuale osservazione, che invita la Commissione di merito a valutare «come garantire il coordinamento con le

pertinenti disposizioni del decreto-legge n. 66 del 2014, attualmente in fase di conversione.».

6. Infine, in qualche caso si registra una confluenza di più decreti-legge in un unico disegno di legge di conversione: il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014, oltre ad intrecciarsi con il decreto-legge n. 83/2014, assorbe i contenuti del decreto-legge n. 100/2014: infatti, come annota il Comitato, «nel corso dell'esame presso il Senato, i contenuti del decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100, recante misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario, sono stati replicati, con qualche modifica, nell'articolo 22-*quinquies*, commi 1, 4, 5 e 6 del decreto in esame. Da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari» (Scheda 18, punto 11). Ne consegue la raccomandazione già riportata con riguardo agli intrecci tra decreti-legge.

4.6. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **16** pareri sui **32** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988, a testimonianza dell'attenzione posta dal Comitato sul sistema delle fonti.

Si tratta di **12** pareri espressi su disegni di legge di conversione e di **4** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega.

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

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988		
Riferimento normativo	Num. pareri	% rispetto al totale dei pareri resi
art. 11, co. 2 Comm. straord. di Gov.	1	<i>3,13%</i>
art. 13-bis Chiarezza testi normativi	2	<i>6,25%</i>
Art. 15, con particolare riguardo al comma 1	2	<i>6,25%</i>
art. 15, co. 2, a) Deleghe in DL	1	<i>3,13%</i>
Art. 15, comma 2, lett. c) Divieto di reiterazione	2	<i>6,25%</i>
art. 15, co. 2, e) Disp. illegittime Corte Cost.	2	<i>6,25%</i>
Art. 15, co. 3 Limiti di contenuto	1	<i>3,13%</i>
art. 15, co. 3 Immediata applicazione	5	<i>15,63%</i>
art. 17, co. 1 Reg. esec., att. integ., indep. (DPR)	3	<i>9,38%</i>
art. 17, co. 2 Reg. delegif. (DPR)	8	<i>25,00%</i>
art. 17, co. 3 Reg. settoriali (DM)	3	<i>9,38%</i>
art. 17, co. 4-bis Org. Uffici e Ammin.	1	<i>3,13%</i>
art. 17 in generale Regolamenti	2	<i>6,25%</i>

La tabella 5 dà conto nel dettaglio dei richiami alla legge n. 400/1988 contenuti nei singoli pareri espressi dal Comitato. Rimandando per l'analisi di dettaglio, alle schede che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limito in questa sede ad una rapidissima ricognizione:

◆ l'articolo 11, comma 2, che disciplina la nomina dei commissari straordinari di Governo, è richiamato nel parere sul decreto-legge n. 83/2014 (C. 2426 – beni culturali e turismo), dove il Comitato formula la seguente condizione:

«all'articolo 3, comma 1, e all'articolo 16, comma 4, si riformolino le disposizioni prevedendo che la nomina dei commissari straordinari avvenga con decreto del Presidente della Repubblica secondo la procedura prevista dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988»;

◆ l'articolo 13-*bis*, sulla chiarezza dei testi normativi, è stato invocato dal Comitato nelle premesse di due pareri; in entrambi i casi ne è conseguita una condizione:

nel parere sul decreto-legge n. 109/2014 (C. 2598 – missioni internazionali) il Comitato ha rilevato, come altre volte nel passato su analoghi provvedimenti, che, «in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina in più punti derogatoria del diritto vigente. La relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) dà conto analiticamente delle norme derogate, anche implicitamente; si rammenta tuttavia che l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 dispone tra l'altro 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” (comma 1, lettera a)) e che “Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e

non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito” (comma 2)» (Scheda 21, punto 3);

nel parere sul testo unificato C. 275 ed abb. (conflitti di interessi) il Comitato segnala che «la materia è attualmente oggetto della legge n. 215 del 2004, recante norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, nonché del decreto-legge n. 233 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 261 del 2004, recante modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interessi. La proposta in esame non provvede all'abrogazione espressa delle predette leggi, le quali risulterebbero pertanto abrogate implicitamente ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale (secondo cui “le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”). Al riguardo si osserva che:

a) l'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera a), della legge n. 400/1988 impone al Governo di provvedere 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”;

b) la circolare del 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi raccomanda che ogni atto legislativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata e, più in generale, prescrive che siano evitate modifiche implicite o indirette alle norme vigenti» (Scheda 25, punto 2);

◆ con riguardo ai limiti di contenuto ed all'immediata applicazione dei decreti-legge, i casi più eclatanti concernono:

- l'introduzione nel disegno di legge di conversione di disposizioni incidenti su deleghe, puntualmente oggetto di condizioni suppressive da parte del Comitato, con la doppia motivazione che «l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di

conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge» e che «tale circostanza 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 per costante giurisprudenza del Comitato il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo possano confluire non solo disposizioni che conferiscono vere e proprie deleghe, come in questo caso, ma anche disposizioni che, come nel predetto caso del comma 11, incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite» (Scheda 12, punto 1).

- la riproduzione di disposizioni non convertite in legge dal Parlamento, che costituisce oggetto di due pareri:
 - nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 90/2014 (C. 2486 – riforma della pubblica amministrazione) il Comitato rileva che «nel prevedere che lo *stage* formativo possa costituire titolo per l'accesso al concorso in magistratura, l'articolo 50, comma 2, lettera b), riproduce letteralmente il contenuto di una disposizione già presente nel decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (articolo 73, comma 12), poi soppressa dal Parlamento nell'*iter* di conversione (legge 9 agosto 2013, n. 98); tale circostanza appare in contrasto con il divieto fissato dall'articolo 15, comma 2, lett. c), della legge n. 400 del 1988, secondo cui “Il Governo non può, mediante decreto-legge [...] rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due

Camere”» (scheda 16, punto 2). Ne consegue una condizione soppressiva;

- nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 165/2014 (C. 2715 – modifiche a decreti-legge) il Comitato segnala che «l'articolo 1 del provvedimento ripristina la formulazione del comma 7 dell'articolo 34 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, nel testo originariamente deliberato dal Consiglio dei Ministri: tale comma era infatti stato modificato dalla Camera nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione; secondo la relazione illustrativa, ciò si è reso necessario in quanto “la disposizione adottata in sede di conversione, nella parte in cui prevede l'esclusione dal patto di stabilità interno per le spese relative agli interventi su siti inquinati di proprietà degli enti territoriali, appare priva di copertura finanziaria e, quindi, in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione”. Il ripristino di una disposizione convertita dalle Camere con modificazioni presenta profili di analogia con la reiterazione dei decreti-legge non convertiti, suscitando dubbi in ordine al rispetto dei divieti esplicitati dall'articolo 15, comma 2, lettera c), della legge n. 400 del 1988 e dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale; con riferimento al provvedimento in titolo, tuttavia, si evidenzia che tale ultima sentenza consente la reiterazione delle disposizioni non convertite allorché – come appare essere il caso – il nuovo decreto risulti “fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza” o “caratterizzato da ... presupposti giustificativi nuovi di natura ‘straordinaria’”.» (Scheda 28, punto 3-bis).
- la salvezza di provvedimenti adottati in attuazione di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime

dalla Corte costituzionale. Il Comitato affronta l'argomento in due pareri:

- nel parere sul decreto-legge n. 36/2014 (C. 2215 – stupefacenti e tossicodipendenza) riconosce la congruità di disposizioni volte a ripristinare norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi meramente procedurali: «il preambolo dà inoltre analiticamente conto del fatto che il decreto-legge è stato emanato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2014, depositata il 25 febbraio 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 5 marzo 2014, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-*vicies-ter* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, “in riferimento all'articolo 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione” in quanto detti articoli, introdotti in sede di conversione del decreto “In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'articolo 77, secondo comma, Cost.,” per l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi, integrando con ciò un vizio procedurale. Il decreto in titolo ripristina, con modificazioni, mediante il metodo della novellazione, la disciplina normativa vigente alla data di pubblicazione della sentenza (ad eccezione di quella relativa all'apparato sanzionatorio, che resta pertanto quello risultante a seguito della richiamata sentenza della Corte costituzionale)

facendo altresì salvi gli effetti degli atti amministrativi adottati in vigore della stessa. Tenuto conto che la Consulta ha censurato solo vizi procedurali e non anche aspetti sostanziali delle disposizioni dichiarate incostituzionali, il contenuto del decreto rispetta i limiti posti dalla legge n. 400 del 1988, che, all'articolo 15, comma 2, lettera e), prevede che il Governo non possa, mediante decreto-legge, “ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”» (Scheda 5, punto 2);

- nel parere sul decreto-legge n. 91/2014 (C. 2568 – competitività), invece, pone la seguente condizione: «con riferimento all'articolo 22-ter, introdotto al Senato – che reca disposizioni di modifica di una disposizione (articolo 3, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2012, lasciandone dunque presupporre la sopravvivenza nell'ordinamento – si valuti la compatibilità con il limite di contenuto dei decreti legge previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400 del 1988, il quale, in attuazione del disposto dell'articolo 136 della Costituzione, stabilisce che “il Governo non può, mediante decreto-legge (...) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”.»;
- con riguardo al profilo ordinamentale della immediata applicazione, il Comitato ha abbandonato le raccomandazioni di carattere generale formulate all'inizio della legislatura, prospettando specifici rilievi; nei pareri sui decreti-legge nn. 34, 66 e 90 del 2014 sono presenti condizioni, tra le quali appaiono

particolarmente interessanti quelle formulate in relazione ai decreti-legge:

- n. 34/2014, che correla la previsione di un adempimento ai dubbi circa l'immediata applicazione della norma: «al fine di superare eventuali dubbi circa il requisito dell'immediata applicazione delle disposizioni contenute all'articolo 4, commi da 1 a 3, che si limitano a demandare ad un decreto interministeriale la nuova disciplina del DURC, oltre che al fine di renderle coerenti con il sistema delle fonti del diritto, si riformulino le anzidette disposizioni inserendo la nuova disciplina della attestazione della regolarità contributiva direttamente nel provvedimento in esame; in via subordinata – previa valutazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa – si provveda alla riformulazione delle disposizioni in questione al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 » (Scheda 3, condizione 2);
- n. 66/2014, che lascia alle Commissioni di merito la scelta tra due alternative: « per quanto detto in premessa, relativamente alle novelle al codice dei contratti pubblici introdotte all'articolo 26 del decreto e che, ai sensi del comma 1-*bis*, saranno applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2016, si provveda o a sopprimere le norme di applicabilità così differita nel tempo o, alternativamente, a prevedere la loro applicabilità immediata, coerentemente con i contenuti propri di un provvedimento legislativo d'urgenza» (Scheda 12, condizione 2);
- nei pareri sui decreti-legge nn. 91 (Scheda 18, osservazione 1) e 133 (Scheda 24, osservazione 1), con riguardo a disposizioni la cui attuazione è subordinata

all'ottenimento di un'autorizzazione della Commissione europea, sono presenti osservazioni formulate però in termini imperativi: «valuti la Commissione di merito l'effettiva sussistenza del requisito di immediata applicabilità previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti propedeutici»;

- nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 132/2014 il Comitato svolge articolate considerazioni di carattere generale sulla natura ordinamentale del decreto: «il decreto reca numerose norme, per lo più di carattere ordinamentale, destinate ad acquistare efficacia in tempi successivi rispetto all'entrata in vigore della norma, in genere a decorrere dal trentesimo o dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione (articoli: 3, comma 8; 12, comma 7; 13, comma 2; 14, comma 2; 17, comma 2; 18, comma 3; 19, comma 6-*bis*; 20, commi 5 e 6), in un caso, relativo alle ferie dei magistrati, a decorrere dall'anno 2015 (articolo 16, comma 3) e, quanto alla nota di iscrizione a ruolo con modalità telematiche, a decorrere dal 31 marzo 2015 (articolo 18, comma 4); 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 comunque valutata anche tenendo conto di alcuni elementi obiettivi quali: a) in molti casi, di eventuali effetti intermedi e della tempistica di adempimenti previsti (che, nei casi di specie non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti); b) come specificato nella relazione illustrativa relativamente alla riforma delle spese processuali (ma con osservazione applicabile anche ad altri casi), dell'affidamento delle parti che intendono introdurre il giudizio circa le

discipline che saranno applicabili al caso; c) relativamente alle ferie dei magistrati, come esplicitato nella relazione illustrativa predisposta dal Governo, del “principio costituzionale di tutela dei diritti quesiti [secondo il quale] il montante ferie maturato nell'annualità 2014 va computato secondo la disciplina previgente”» (Scheda 26, punto 4);

◆ con riguardo all'articolo 17: già ho accennato alla fuga dal regolamento, che si sostanzia nel ricorso a fonti atipiche come gli atti qualificati di natura non regolamentare o i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei ministri di settore e – non di rado – con l'intervento consultivo di altri soggetti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata, parti sociali); altri macrofenomeni sono:

- il ricorso a decreti dirigenziali in luogo di fonti secondarie
Con riguardo all' A. C. 2162 (decreto-legge n. 16/2014 – finanza locale e servizi scolastici) il Comitato formula la seguente condizione: «all'articolo 1, si riformuli il comma 4, prevedendo, in luogo di un “decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno” (cioè di un decreto interdirigenziale) un decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno» Scheda 2, condizione 1);

- la cosiddetta “delegificazione spuria”, cioè l'attribuzione della facoltà di intervenire su materie disciplinate dalla legge a fonti diverse dai regolamenti di delegificazione ovvero con procedure diverse rispetto a quelle definite dal comma 2 dell'articolo 17 (pareri sull'A.C. 2208 - decreto-legge n. 34/2014 – occupazione e imprese - Scheda 3, punto 5, sull'A.C. 1542-B - disegno di legge di riforma delle province e delle città metropolitane - Scheda 4, punto 6, sull'A.C. 2486 - decreto-legge n. 90/2014 – riforma della pubblica amministrazione - Scheda 16, punto 7, sull'A.C. 2093 – disegno di legge governativo sulla *green economy* – Scheda 23, punto 9 e sull'A. C. 2681 – decreto-legge n. 132/2014 – giustizia civile – Scheda 26, punto 7. Con specifico riguardo ai regolamenti di

organizzazione dei Ministeri, una riapertura di una procedura di delegificazione spuria è rilevata nel parere sull’A.C. 2433 (decreto-legge n. 66/2014 competitività e giustizia sociale – Scheda 12, punto 16).

4.7. Profili della legislazione delegata

Sono 7 i progetti di legge contenenti disposizioni di delega esaminati dal Comitato: sul disegno di legge recante delega al Governo in materia di province e città metropolitane il Comitato si è espresso in seconda lettura (C. 1542-B), dopo essersi pronunciato in prima lettura nel periodo del primo turno di presidenza; peraltro, in questa occasione, non ha formulato alcun rilievo direttamente attinente ai profili della delega.

L'analisi del Comitato ha riguardato i seguenti aspetti problematici:

- ◆ La scarsa definizione dei principi e criteri direttivi, rilevata nei pareri su 5 dei 7 progetti di legge esaminati (C. 731 ed abb.; C. 275 ed abb.; C. 2660; C. 2617; C. 1460); nelle premesse del parere sul testo unificato recante delega al Governo in materia di conflitti di interessi il Comitato annota che «in relazione alla formulazione della norma di delegazione legislativa, di cui all'articolo 4, il progetto di legge indica gli oggetti della delega (al comma 1) e talune disposizioni procedurali (al comma 3), senza però indicare i relativi principi e criteri direttivi, con la conseguenza che non risulta adeguatamente circoscritta la discrezionalità del legislatore delegato»: ne consegue una condizione (Scheda 25, punto 3);
- ◆ la sovrapposizione tra principi, criteri direttivi ed oggetto della delega, anch'essa rilevata in 5 dei 7 pareri (sugli A.C. 731 ed abb.; 2093; 2660; 2617; 1460). Particolarmente esteso sul punto è il ragionamento svolto nelle premesse del parere sulla proposta di legge C. 1460 (ratifica Convenzione per assistenza giudiziaria), ove il Comitato annota che «la delega ha ad oggetto, appunto, la “compiuta attuazione” (articolo 3, comma 1) della Convenzione e quindi i principi e criteri direttivi atti a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato sono desumibili *per relationem* da tale fonte del diritto; inoltre, l'articolo 3, comma 1, elenca i principi e i criteri direttivi della delega; al riguardo benché la circolare a firma

congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato del 20 aprile 2001, sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, preveda che «i principi e i criteri direttivi... devono essere distinti dall'oggetto della delega» (punto 2, lettera d)):

a) la lettera f) indica un oggetto della delega (“disciplina delle modalità e delle procedure per la costituzione di gruppi investigativi comuni tra le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione europea, qualora il pubblico ministero proceda a indagini collegate con quelle di altre autorità giudiziarie straniere, anche assicurando la necessaria comunicazione del gruppo investigativo comune ai diversi uffici del pubblico ministero”), sostanzialmente riproduttivo dell'articolo 13 della Convenzione, a sua volta sprovvisto di principi e criteri direttivi espliciti; [ne consegue una condizione];

b) le lettere a) e b) recano una specificazione dell'oggetto della delega, richiamando il legislatore delegato – con previsioni di carattere ricognitivo e di dubbia portata normativa – al rispetto di principi fondamentali o ai quali comunque il Governo non avrebbe potuto derogare (rispettivamente: le «norme poste a tutela della libertà individuale; i «diritti individuali» e i «principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali») [ne consegue un'osservazione];

c) le lettere c), e) e g), nello specificare ulteriormente l'oggetto della delega, richiamano semplicemente la Convenzione o nel suo insieme (lettera c)) o citandone singoli articoli (lettera e)) ovvero il Titolo III (lettera g))»;

- ◆ la possibilità di scegliere tra più opzioni alternative (C. 2617 e C. 2660). Le considerazioni più articolate sono presenti nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2660, che investe tutte le fattispecie fin qui richiamate ed ulteriori profili di indubbio interesse. Vale la pena riportarle integralmente:

«in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene: disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono generici; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega; disposizioni che non individuano con precisione l'effettiva portata dell'oggetto della delega;

quanto alla prima fattispecie (sovrapposizione con l'oggetto della delega), con riferimento alla formulazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega ad esso conferita, il disegno di legge in molti casi sembra limitarsi ad indicare ulteriori oggetti della delega, laddove la citata circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede che “i principi e i criteri direttivi ... devono essere distinti dall'oggetto della delega” (punto 2, lettera *d*)); in particolare, per effetto della suddetta sovrapposizione, alcune disposizioni, qualificate come “principi e criteri direttivi”, finiscono, di fatto, per costituire ulteriori oggetti di delega. Ad esempio: il comma 2, lettera *a*), numero 7), prevede la «revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria»; il comma 4, lettera *g*), prevede la «razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio» esplicitando solamente la finalità, già presente nella normativa vigente, di favorirne l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro; il comma 6, lettera *b*), prevede la “eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”;

quanto alla seconda fattispecie (principi e criteri direttivi generici), oltre alla predetta sovrapposizione con gli oggetti delle deleghe, in diverse circostanze i principi e i criteri direttivi, pure

astrattamente distinguibili dall'oggetto della delega, appaiono, tuttavia, poco definiti: ciò si riscontra, in particolare, al già citato comma 6, lettera *b*), nel quale il riferimento alle «norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi» appare generico; al comma 7, lettera *c*), che dispone la «previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio» indicando l'oggetto della delega ed affidando al Governo il compito di definire tale tipologia contrattuale, con l'individuazione delle tutele da riconoscere e della relativa tempistica; al comma 7, lettera *e*), che prevede la «revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore», al comma 7, lettera *g*), e al comma 9, lettera *c*), i quali non specificano, rispettivamente, se la «rideterminazione contributiva» o la «armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico» comportino aumenti o diminuzioni di imposte e contributi»;

taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a mere eventualità o a opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; al riguardo, in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra al comma 2, lettera *b*), numero 5) («eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa ...»); al comma 4, lettera *b*) («possibilità di far confluire, in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale ...»); al comma 7, lettera *a*), il quale prevede che il Governo analizzi le varie forme contrattuali «in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime

tipologie contrattuali», lettera *f*) («introduzione, *eventualmente* anche in via sperimentale, del compenso orario minimo...») e lettera *i*) («razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento *ovvero* attraverso l'istituzione [...] di una Agenzia unica ...»); al già citato comma 9, lettera *a*) («nella prospettiva di estendere, *eventualmente* anche in modo graduale, tale prestazione») e lettera *e*) («*eventuale* riconoscimento ... della possibilità di cessione ... di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi...»);

in due circostanze, i principi e criteri direttivi non esplicitano l'effettiva portata della delega, in quanto fanno riferimento ad attività di tipo ricognitivo-analitico accompagnate da finalità di carattere generico, potenziale o eventuale. Ciò avviene, in particolare, al comma 7, lettera *a*): «*individuare e analizzare* tutte le forme contrattuali al fine di poterne valutare la coerenza [...] in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali» e al già citato comma 9, lettera *a*): «*ricognizione delle categorie* di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, *eventualmente* anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici». In un caso affine – in cui la legge delega recava il criterio direttivo di un «*riesame* della disciplina concernente la revoca della patente di guida» senza peraltro esplicitare alcuna finalità o criterio – la Corte costituzionale, dopo aver rilevato che la predetta disposizione costituiva piuttosto l'oggetto della delega che un criterio direttivo, affermò che una disposizione «che delega il Governo a operare un «*riesame*» della disciplina ..., in mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma, deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente o, se del caso, richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato» (Sent. n. 354 del 1998) »;

alcuni ulteriori principi e criteri direttivi appaiono di dubbia portata normativa, come, al comma 6, le lettere *c)* e *d)*, le quali, nel prevedere per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di trasmettere le comunicazioni alle amministrazioni competenti e l'introduzione del divieto di richiedere dati dei quali esse sono in possesso, ripetono disposizioni già vigenti nell'ordinamento, senza dunque contribuire a fornire indirizzi al Governo nell'attuazione della delega»;

quanto alla terza fattispecie (commistione fra le finalità e i principi e criteri direttivi della delega), ai commi 1, 3, 5, 7 e 8, gli oggetti delle delegazioni legislative sono preceduti dalla dichiarazione di finalità del conferimento della delega stessa; al riguardo, la Commissione di merito, nel valutarne preliminarmente l'effettiva portata normativa, dovrebbe, per favorire la chiarezza della formulazione del testo, procedere a riformulare tali dichiarazioni di finalità in termini di principi e criteri direttivi. Ciò appare particolarmente rilevante nel caso della delega di cui al comma 5, ove la finalità appare definire lo stesso oggetto della delega piuttosto che un principio o criterio direttivo»;

quanto alla quarta fattispecie (non chiara individuazione della portata della delega), ulteriori incertezze concernono la questione se oggetto della delega sia un *riordino* della normativa vigente o una sua *riforma*. Infatti:

per le deleghe riguardanti gli ammortizzatori sociali e i servizi per il lavoro il titolo dell'atto parla di *riforma* mentre il testo parla di *riordino* (comma 1 e comma 3);

per la delega riguardante i rapporti di lavoro e l'igiene e sicurezza sul lavoro e per la delega riguardante il testo unico delle forme contrattuali e dei rapporti di lavoro, il titolo dell'atto parla di *riordino* «della disciplina dei rapporti di lavoro» mentre i principi e criteri direttivi enumerati, rispettivamente, al comma 6 e al comma 7 appaiono, in generale, finalizzati ad autorizzare il Governo a innovare il diritto vigente;

per la delega riguardante la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il titolo dell'atto parla di *riordino*, mentre il testo parla di «*revisione ed aggiornamento* delle misure»;

in merito parrebbe opportuno assicurare l'uniformità terminologica, in particolare tenendo conto che nella giurisprudenza costituzionale concernente i decreti legislativi la nozione di riordino (cui si accompagnano spesso, a ulteriore chiarimento, i concetti di armonizzazione o coordinamento e, in casi particolari, di ricognizione o riesame) è generalmente distinta da quella di innovazione» (Scheda 27, punti da 3 a 3-*octies*);

- ◆ le procedure di delega. In particolare, l'attenzione del Comitato si è concentrata sulla necessità di individuare termini certi e conoscibili per l'esercizio della delega, evitando tecniche di “scorrimento” di tali termini. Nei pareri sul disegno di legge di riforma e mercato del lavoro (C. 2660), sul disegno di legge di riforma del Terzo settore (C. 2617) e sulla proposta di legge di iniziativa parlamentare relativa alla ratifica ed attuazione della Convenzione sull'assistenza giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea (C. 1460) il Comitato constata nelle premesse (Scheda 27, punto 6; Scheda 31, punto 9; Scheda 32, punto 3) il ricorso alla tecnica dello scorrimento, consistente nella possibilità di prolungare il termine per l'esercizio della delega quando l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza del termine stesso, ponendo in ciascun parere una condizione finalizzata ad individuare «il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di scorrimenti”». Nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2093 (*green economy*), il Comitato evidenzia come le procedure di delega siano disciplinate nello stesso comma che indica i principi e criteri direttivi della delega, formulando una condizione volta alla trattazione distinta dei due aspetti.

La tabella seguente dà conto della frequenza dei vari rilievi negli atti esaminati.

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega		
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo	% rispetto al totale dei pareri resi su progetti di legge contenenti deleghe
Principi e criteri direttivi generici o mancanti	5	71,42%
Sovrapposizione tra principi, criteri e oggetto della delega	5	71,42%
Procedure di delega	5	71,42%

La tabella 6 dà conto nel dettaglio dei singoli pareri del Comitato.

4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

Il tema della omogeneità/eterogeneità dei contenuti dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato ha sempre ricevuto particolare attenzione con specifico riguardo ai disegni di legge di conversione, anche in relazione al rispetto dell'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, in base al quale «*il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*».

D'altra parte, proprio alcuni dei disegni di legge di conversione sono i provvedimenti che appaiono più problematici da questo punto di vista.

Nei pareri trovano posto, lungo il crinale eterogeneità/omogeneità, molteplici definizioni, la cui distinzione è talora impercettibile:

◆ dei provvedimenti dei quali il Comitato ha evidenziato un alto grado di eterogeneità: 1 presenta un “contenuto eterogeneo, vasto e complesso” (A.C. 2629: decreto-legge n. 133/2014, “Sblocca Italia”)⁴; 1 ha un contenuto “estremamente ampio e complesso” (A.C. 2433: decreto-legge n. 66/2014 – competitività); il decreto-legge n. 90 (C. 2486 e C. 2486-B: riforma della pubblica amministrazione) presenta un contenuto “ampio ed articolato”, rilevato sia in prima, sia in seconda lettura;

◆ nei pareri su 5 disegni di legge di conversione (A.C. 2162, 2568, 2616, 2715 e 2727) l'eterogeneità del contenuto emerge implicitamente attraverso l'enumerazione, nelle premesse dei diversi oggetti trattati;

◆ “articolato ma sostanzialmente omogeneo” è il contenuto rilevato da 1 altro parere, sul decreto-legge n. 83/2014 (C. 2426-beni culturali e turismo);

⁴ Sull'A.C. 1248 il Comitato ha rilevato nel parere un contenuto “estremamente vasto e complesso”, mentre sull'A.C. 1248-B, come modificato dal Senato, il parere ha rilevato un contenuto “eterogeneo”.

- ◆ “sostanzialmente omogeneo” è il contenuto del decreto decreto-legge n. 47/2014 (A. C. 2373 – emergenza abitativa);
- ◆ “omogeneo” è il contenuto rilevato in **13** pareri, dei quali **8** relativi a disegni di legge di conversione;

nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133/2014 (C. 2629 – “Sblocca Italia”) il Comitato ha formulato la seguente raccomandazione:

«abbia cura il legislatore di volersi attenere, in occasione della definizione del contenuto dei decreti legge che intenda adottare, alle indicazioni di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, tenendo in particolare conto dello stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, se del caso procedendo ad adottare, al fine di inserirvi eventuali discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza “atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati”, evitando così “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei”» (scheda n. 24, punto 1).

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, ha effettuato espliciti richiami allo **Statuto del contribuente** nel parere relativo al decreto-legge n. 66/2014 (C. 2433 – competitività), dove ha rimarcato che «il provvedimento reca altresì diverse disposizioni in materia tributaria le quali appaiono derogare a talune disposizioni della legge n. 212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), che “costituiscono principi generali dell’ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali” (articolo 1, comma 1). Si tratta, in particolare:

a) di disposizioni suscettibili di applicazione con effetti retroattivi, in difformità con l’articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente, secondo il quale le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo (per es.: l’articolo 4, al comma 6-*ter* eleva un’aliquota «per l’anno 2014», al comma 12 applica una nuova aliquota a valori iscritti nel bilancio del 2013 per effetto di previsioni legislative, al comma 12-*quater* modifica ampiamente i termini per la determinazione e per il versamento della TASI relativamente all’annualità in corso, prevedendo, fra l’altro, che il versamento della prima rata avvenga entro il 16 giugno sulla base di deliberazioni assunte ed inviate telematicamente dai comuni entro il 23 maggio 2014; l’articolo 22, al comma 2, al fine di recuperare un maggior gettito, ridetermina alcune esenzioni dall’IMU, «a decorrere dall’anno di imposta 2014» e al comma 1-*bis* applica, sia pur limitatamente a un insieme individuato di contribuenti agricoli, una nuova, più onerosa, disciplina tributaria «a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013»);

b) di disposizioni che recano modificazioni non testuali a discipline tributarie, in difformità con l’articolo 2, comma 4, dello statuto del contribuente, secondo cui le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato (per es.

l'articolo 3 del decreto modifica il trattamento dei redditi di natura finanziaria senza novellare il testo unico delle imposte sui redditi e le altre normative applicabili);

c) di disposizioni tributarie recanti un «titolo mutuo» in difformità con l'articolo 2, comma 1, dello statuto del contribuente, secondo cui nelle leggi che contengono disposizioni tributarie la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute (per es. l'articolo 4 del decreto reca numerose modifiche a leggi tributarie, anche in materia di TASI, senza farne alcuna menzione nel titolo «disposizioni di coordinamento e modifiche alla legge 27 dicembre 2013, n. 147», mentre l'articolo 22, recante norme in materia di IMU e di redditi agrari, è rubricato «riduzione delle spese fiscali»).

Con riguardo a tali disposizioni, il Comitato, in un'osservazione, ha invitato la Commissione di merito a valutare «l'opportunità di specificare la natura derogatoria in rapporto ai principi enunciati dalla legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente), tenendo conto, a tal fine, che l'articolo 1 della citata legge n. 212 stabilisce che le disposizioni della medesima legge «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali» e che la circolare sulla corretta formulazione dei testi legislativi prevede che «le disposizioni derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione» (Scheda 12, punto 17).

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

7 dei 32 pareri resi dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione. Taluni di essi contengono casi per così dire “classici”, in cui si invocano l’articolo 76 o l’articolo 77, secondo comma della Costituzione con riguardo – rispettivamente alle disposizioni di delega e al limite di contenuto dei decreti-legge. L’articolo 76 è richiamato in 2 pareri: sul decreto-legge n. 66/2014 (C. 2433 – competitività – Scheda 12, punto 1) e sul testo unificato C. 275 ed abb. (conflitti di interessi – Scheda 25, punto 3) L’articolo 77 è richiamato in 2 pareri: sul decreto-legge n. 36/2014 (C. 2215 – tossicodipendenza – Scheda 5, punto 3) e sul più volte citato decreto-legge n. 133/2014 (Scheda 24, punto 1).

In qualche caso il Comitato, pur rimanendo nell’ambito delle proprie competenze, segnala particolari criticità in relazione al rispetto dei principi costituzionali. Appaiono particolarmente interessanti i pareri nei quali si fa riferimento al rispetto delle riserve di legge:

- tre pareri si soffermano su fattispecie di delegificazione spuria riguardanti la riserva di legge in materia tributaria disposta dall’articolo 23 della Costituzione. Si tratta dei pareri sui decreti-legge n. 90/2014 (Scheda 16, punto 7) e n. 132/2014 (C. 2681 – giustizia civile) Scheda 26, punto 7) e sul disegno di legge C. 2093, in materia di *green economy* (Scheda 23, punto 9);

- le premesse del parere sul citato decreto-legge n. 36/2014 segnalano che «il decreto-legge, all’articolo 2, dispone che “A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto continuano a produrre effetti gli atti amministrativi adottati sino alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2014”, individuando così una data di decorrenza (il 21 marzo, giorno di entrata in vigore del decreto-legge) che sembra segnare una cesura rispetto alla

data di efficacia della sentenza della Corte costituzionale (6 marzo) e che potrebbe apparire contraddetta dall'uso dell'espressione “continuano a produrre effetti”. L'uso di tale ultima espressione potrebbe infatti indurre a pensare che l'intento sia quello di salvaguardare anche il periodo antecedente, sia esso compreso tra l'acquisto di efficacia della sentenza della Corte costituzionale (6 marzo) e l'entrata in vigore del decreto, ovvero esteso sino a ricomprendere il tempo intercorso tra la data di efficacia di ciascun atto amministrativo e l'entrata in vigore del decreto-legge: sulla base di questa interpretazione, la disposizione in oggetto presenterebbe evidenti profili problematici alla luce del principio costituzionale della irretroattività della legge penale (articolo 25, secondo comma, della Costituzione)» (Scheda 5, punto 3). Ne consegue la seguente condizione: «per quanto detto in premessa e nel presupposto che l'intento perseguito con l'articolo 2 sia quello di agire esclusivamente *pro futuro*, si sostituisca l'espressione “continuano a produrre” con la seguente: “riprendono a produrre”» (Scheda 5, condizione 1).

Infine, in una delle condizioni presenti nel parere sul decreto-legge n. 91/2014 (A. C. 2568 – agricoltura, ambiente e competitività) si richiama l'articolo 136 come fonte da cui discende il divieto di riprodurre nei decreti-legge disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale⁵, previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera e) della legge n. 400/1988.

⁵ Nel caso di specie, si tratta della sentenza n. 200 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato

Come già accennato, il secondo turno di presidenza del Comitato si è caratterizzato per un frequente richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ricorre in 14 dei 32 pareri: 9 richiamano sentenze comunque riconducibili al tema dei limiti di contenuto della decretazione d'urgenza; 1 richiama la celebre sentenza n. 360/1996 sul divieto di reiterazione dei decreti-legge; 4 richiamano sentenze concernenti la formulazione di disposizioni di delegazione legislativa.

Molto richiamata è anche una sentenza del Consiglio di Stato in materia di decreti di natura non regolamentare.

4.11.1. Limiti di contenuto dei decreti-legge

Le sentenze fondamentali in materia di omogeneità dei decreti-legge sono la n. 22 del 2012 e la n. 32 del 2014, che il Comitato richiama con una certa frequenza. In particolare:

il parere sul decreto-legge n. 133/2014 (A. C. 2629 – sblocca Italia) richiama entrambe le sentenze (Scheda 24, punto 1-bis), nonché la sentenza n. 149/2012, sulla possibilità di introdurre nell'ambito di un decreto-legge l'autorizzazione ad emanare regolamenti di delegificazione (Scheda 24, punto 16)⁶;

⁶ L'articolo 8, annota il Comitato nelle premesse, «autorizza il Governo all'adozione di un regolamento di delegificazione (in merito alla disciplina delle terre e rocce da scavo) secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura: esso infatti non indica le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento e, anziché definire le “norme generali regolatrici della materia”, indica tre finalità (inclusa quella abrogativa) qualificate come “principi e criteri direttivi”. Inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità del termine di novanta giorni previsto per l'adozione del regolamento, alla luce delle norme procedurali previste dal citato

il parere sull'A. C. 2727 (decreto-legge n. 168/2014 – Comites e armi sceniche) richiama la sentenza n. 22/2012;

i pareri sui decreti-legge n. 16/2014 (A. C. 2162 – finanza locale) e n. 36/2014 (A. C. 2215 – tossicodipendenza) richiamano la sentenza n. 32/2014.

4.11.2. La reiterazione dei decreti-legge

Il parere sul decreto-legge n. 165/2014 (C. 2715 – modifiche di recenti decreti-legge) affronta il tema della reiterazione in rapporto alla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 ed alla peculiarità del caso di specie: «in particolare, l'articolo 1 del provvedimento ripristina la formulazione del comma 7 dell'articolo 34 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, nel testo originariamente deliberato dal Consiglio dei Ministri: tale comma era infatti stato modificato dalla Camera nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione; secondo la relazione illustrativa, ciò si è reso necessario in quanto “la disposizione

articolo 17, che comportano il parere del Consiglio di Stato (da esprimere entro novanta giorni), il parere delle Commissioni parlamentari competenti (trenta giorni) e la registrazione della Corte dei conti (sessanta giorni). Infine, si segnala che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla “correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge”, nonché “ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina ‘le norme generali regolatrici della materia’, né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione”». Ne consegue la seguente condizione: « 4) previa valutazione della sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni contenute all'articolo 8, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988».

Analoghe considerazioni e condizioni sono contenute nei pareri sugli A.C. 2208 – occupazione e imprese (decreto-legge n. 34/2014) e 2568 – agricoltura, ambiente, competitività (decreto-legge n. 91/2014). Nel parere sull'A.C. 2486 – riforma della pubblica amministrazione (decreto-legge n. 90/2014) il richiamo della sentenza è presente soltanto nelle premesse.

adottata in sede di conversione, nella parte in cui prevede l'esclusione dal patto di stabilità interno per le spese relative agli interventi su siti inquinati di proprietà degli enti territoriali, appare priva di copertura finanziaria e, quindi, in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione". Il ripristino di una disposizione convertita dalle Camere con modificazioni presenta profili di analogia con la reiterazione dei decreti-legge non convertiti, suscitando dubbi in ordine al rispetto dei divieti esplicitati dall'articolo 15, comma 2, lettera c), della legge n. 400 del 1988 e dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale; con riferimento al provvedimento in titolo, tuttavia, si evidenzia che tale ultima sentenza consente la reiterazione delle disposizioni non convertite allorché – come appare essere il caso – il nuovo decreto risulti “fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza” o “caratterizzato da ... presupposti giustificativi nuovi di natura ‘straordinaria’ ”» (Scheda 28, punto 3-*bis*).

4.11.3. Le deleghe legislative

Le premesse del parere sul disegno di legge n. 2617 (Terzo settore) si soffermano lungamente sulla questione dei principi e criteri direttivi di delega, esaminata da vari punti di vista. In particolare, si rileva che:

«taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a eventualità o opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; al riguardo, in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: “il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega” (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007)»;

anche la commistione, sopra evidenziata, fra criteri direttivi ed oggetto della delega, nella misura in cui ha l'effetto di ampliare l'oggetto della delega senza esplicitare i relativi principi

e criteri direttivi appare concorrere a questo dubbio interpretativo [riguardante la effettiva portata innovativa della delega]. Infatti, è proprio nel caso delle deleghe non innovative che la Corte costituzionale ha ammesso che i principi e criteri direttivi, in luogo di essere puntualmente esplicitati, possano essere ricavabili anche per *relationem*, mediante rinvio al diritto vigente (sentenze n. 52 e 53 del 2005, n. 174 del 2005 e n. 341 del 2007), in quanto “La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti” (sentenza n. 350 del 2007, che riprende la n. 66 del 2005 e la n. 239 del 2003); da quanto sopra deriva che, nell'ipotesi in cui la Commissione ritenga dunque di dover conferire al Governo, in quanto legislatore delegato, un potere dispositivo avente ampia portata innovativa dell'ordinamento vigente, tale da poter integrare una vera e propria riforma, appare necessario:

esplicitare più puntualmente i principi e i criteri direttivi (senza che essi risultino ricavabili solo dall'ordinamento vigente, ciò che legittimerebbe una delega di tipo compilativo, come per esempio un testo unico non innovativo);

curare, corrispondentemente, una maggiore uniformità terminologica nel corpo del testo distinguendo i casi in cui la delega abbia portata innovativa (“riforma”) da quelli in cui la delega sia limitata al coordinamento o riordino dell'ordinamento vigente».

Ne consegue una specifica condizione.

Le sentenze 53 del 2005 e 341 del 2007 sono richiamate anche nel parere sul T. U. 275 ed abb., che richiama inoltre la sentenza 426 del 2006 (Scheda 25, punto 3).

Le sentenze 68/1991 e 340/2007 sono richiamate anche nel parere sul disegno di legge n. 2660 (*Jobs Act* – Scheda 27, punto 3-quater), che richiama inoltre la sentenza 354/1998 (Scheda 27, punto 3-quinquies).

4.11.4. I decreti di natura non regolamentare

Come già segnalato nella nota 2, il Comitato ribadisce costantemente 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» e che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: “deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare” (Scheda 13, punto 8 - A.C. 2426 decreto-legge n. 83/2014 – beni culturali e turismo; Scheda 18, punto 14 - A.C. 2568 - decreto-legge n. 91/2014 – agricoltura, ambiente, competitività; Scheda 26, punto 8 - A.C. 2681- giustizia civile – decreto-legge n. 132/2014

4.11.5. la durata in carica degli organi elettivi degli enti locali

Nelle premesse del parere sul disegno di legge n. 1542-B, il Comitato richiama la sentenza 48 del 2003, riguardante la durata in carica degli organi elettivi degli enti locali: «il combinato disposto dei commi 14 e 82, che intervengono a disciplinare la durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria

amministrazione dopo la loro cessazione, “in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147”, ed assenza dei necessari coordinamenti con quanto stabilito dall'anzidetta disposizione, sembra disporre la scadenza degli organi elettivi anticipata rispetto alla loro scadenza naturale: in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 48 del 2003, ha affermato che “vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni come aspetto della struttura rappresentativa degli Enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali”. ».

V. CONCLUSIONI

Come già accennato nelle premesse, il secondo turno di presidenza del Comitato ha coinciso con i primi dieci mesi del Governo Renzi, nel corso dei quali è aumentata l'attenzione delle Camere, del Governo e dei mass media per l'attuazione data alle leggi approvate.

Dal punto di vista dell'attività del Comitato, è stata incoraggiata – laddove possibile – un'attività di confronto in modo più sistematico con le Commissioni di merito, la quale ha portato a risolvere alcuni problemi per le vie brevi, sottoponendo alle Commissioni talune problematiche e formulando le bozze dei relativi emendamenti, in modo da alleggerire i pareri del Comitato di quelle questioni che prima della seduta erano già state risolte o erano comunque in via di prossima risoluzione.

Naturalmente, da un lato, questa attività si è incentrata sui soli profili di competenza del Comitato, che si possono efficacemente sintetizzare nell'espressione "qualità della legislazione", senza entrare nel merito politico delle questioni che è riservato alle Commissioni di merito, dall'altro, essa ha potuto avere luogo solo con riferimento a pochi provvedimenti perché i tempi brevi di esame dei decreti-legge (che costituiscono la maggior parte del lavoro del Comitato) rendono piuttosto difficile poter svolgere questo lavoro proficuo ma non visibile.

In due circostanze, per questioni che avevano rilievo del tutto tecnico e non politico, taluni dubbi sulla formulazione legislativa sono perfino stati risolti mediante contatti informali senza bisogno di convocare appositamente e formalmente l'intero Comitato.

Nel caso del disegno di legge di riforma costituzionale (C. 2613), è stata la Commissione Affari costituzionali che – letto ed apprezzato il parere del Comitato – ha chiesto agli uffici la predisposizione di una serie di emendamenti finalizzati a recepire le osservazioni e le condizioni che esso

aveva posto nel suo parere (delle quali circa il 45 per cento sono state poi effettivamente recepite).

Quale altro caso di interazione particolarmente proficua tra Comitato e Commissione di merito può indicarsi quello dell'A.C. 2617 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore), caratterizzato dal recepimento pressoché totale dei rilievi del Comitato. In proposito va anche ricordato che, nel corso dell'esame in Assemblea, nella seduta del 1° aprile 2015 è stato approvato, con il parere favorevole della relatrice per la maggioranza e del Governo l'emendamento 1.419, presentato e sostenuto dall'on. Monchiero, volto ad eliminare il cosiddetto meccanismo di "scorrimento" della delega".

Mi piace ricordare, infine, l'impegno profuso sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti (C. 2844).

In tutti questi casi, i contatti a livello informale e tra uffici, la formulazione in maniera testuale delle condizioni e la loro trasfusione in emendamenti hanno consentito di migliorare la qualità dei testi, in particolare: eliminando espressioni di dubbia portata normativa; riformulando in termini di novelle modifiche non testuali alla legislazione vigente; correggendo riferimenti normativi imprecisi o generici.

Si tratta di modalità già sperimentate nel passato ed ulteriormente valorizzate nel periodo di riferimento, per dare maggiore valenza al lavoro del Comitato, generalmente riconosciuto ma che si traduce in risultati concreti se l'attività consultiva viene accompagnata da un impegno diffuso dei suoi componenti nel seguire i progetti di legge anche nel loro esame in Commissione ed in Assemblea.

È un impegno che i componenti del Comitato si stanno assumendo proficuamente, in vista dell'obiettivo di una migliore qualità della legislazione, che assicuri la necessaria certezza del diritto.

VI. TABELLE

TAB. 1 "RILIEVI NEL PARERE"

RILIEVI NEL PARERE						
AC	Oss.	Cond.	Racc.	Forma Atto	Note	Scheda
<u>2157</u>	NO	NO	NO	DL 2014/003		<u>0001</u>
<u>2162</u>	SI	SI	SI	DL 2014/016	4 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0002</u>
<u>2208</u>	SI	SI	NO	DL 2014/034	2 Condizioni, 2 Osservazioni	<u>0003</u>
<u>1542-B</u>	SI	SI	SI	ddl Gov	7 Condizioni, 1 Osservazione, 1 Raccomandazione	<u>0004</u>
<u>2215</u>	NO	SI	NO	DL 2014/036	1 Condizione	<u>0005</u>
<u>2309</u>	NO	NO	NO	DL 2014/025		<u>0006</u>
<u>2325</u>	SI	NO	NO	DL 2014/52	1 Osservazione	<u>0007</u>
<u>2208-B</u>	SI	NO	NO	DL 2014/034	2 Osservazioni	<u>0008</u>
<u>2373</u>	SI	SI	NO	DL 2014/047	2 Condizioni, 3 Osservazioni	<u>0009</u>
<u>2365</u>	SI	NO	NO	DL 2014/074	3 Osservazioni	<u>0010</u>
<u>2385</u>	SI	SI	SI	DL 2014/058	1 Condizione, 1 Osservazione, 1 Raccomandazione	<u>0011</u>
<u>2433</u>	SI	SI	NO	DL 2014/066	6 Condizioni, 7 Osservazioni	<u>0012</u>
<u>2426</u>	SI	SI	NO	DL 2014/083	4 Condizioni, 5 Osservazioni	<u>0013</u>
<u>2442</u>	SI	NO	SI	DL 2014/088	1 Osservazione, 2 Raccomandazioni	<u>0014</u>

RILIEVI NEL PARERE						
AC	Oss.	Cond.	Racc.	Forma Atto	Note	Scheda
<u>2447</u>	SI	SI	NO	DL 2014/073	2 Condizioni, 2 Osservazioni	<u>0015</u>
<u>2486</u>	SI	SI	NO	DL 2014/090	4 Condizioni, 11 Osservazioni	<u>0016</u>
<u>2496</u>	SI	NO	NO	DL 2014/092	2 Osservazioni	<u>0017</u>
<u>2568</u>	SI	SI	SI	DL 2014/091	5 Condizioni, 9 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0018</u>
<u>TU 731</u>	SI	SI	NO	TU 731	1 Condizione, 3 Osservazioni	<u>0019</u>
<u>2486-B</u>	NO	NO	NO	DL 2014/090		<u>0020</u>
<u>2598</u>	SI	SI	SI	DL 2014/109	1 Condizione, 1 Osservazione, 1 Raccomandazione	<u>0021</u>
<u>2616</u>	SI	NO	NO	DL 2014/119	3 Osservazioni	<u>0022</u>
<u>2093</u>	SI	SI	NO	ddl Gov	5 Condizioni, 7 Osservazioni	<u>0023</u>
<u>2629</u>	SI	SI	SI	DL 2014/133	5 Condizioni, 8 Osservazioni, 1 Raccomandazione	<u>0024</u>
<u>TU 275</u>	SI	SI	NO	pdl	2 Condizioni, 1 Osservazione	<u>0025</u>
<u>2681</u>	SI	SI	NO	DL 2014/132	2 Condizioni, 2 Osservazioni	<u>0026</u>
<u>2660</u>	SI	SI	NO	ddl Gov	1 Condizione, 3 Osservazioni	<u>0027</u>
<u>2715</u>	SI	NO	SI	DL 2014/165	1 Osservazione, 1 Raccomandazione	<u>0028</u>
<u>2727</u>	SI	NO	NO	DL 2014/168	1 Osservazione	<u>0029</u>
<u>2613</u>	SI	SI	NO	ddl Gov	8 Condizioni, 15 Osservazioni	<u>0030</u>
<u>2617</u>	SI	SI	NO	ddl Gov	3 Condizioni, 6 Osservazioni	<u>0031</u>
<u>1460</u>	SI	SI	NO	pdl	2 Condizioni, 1 Osservazione	<u>0032</u>

TAB. 2 “RICHIAMI CIRCOLARE”

RICHIAMI ALLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI								
AC	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non restuali	Forma Atto
<u>2162</u>	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	DL 2014/016
<u>2208</u>	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	DL 2014/034
<u>1542-B</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	ddl Gov
<u>2325</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2014/052
<u>2208-B</u>	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	DL 2014/034
<u>2373</u>	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	DL 2014/047
<u>2365</u>	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	DL 2014/074
<u>2385</u>	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	DL 2014/058
<u>2433</u>	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	DL 2014/066
<u>2426</u>	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	DL 2014/083
<u>2442</u>	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	DL 2014/088
<u>2447</u>	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	DL 2014/073
<u>2486</u>	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	DL 2014/090
<u>2496</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	DL 2014/092
<u>2568</u>	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	DL 2014/092
<u>2598</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2014/109
<u>2616</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	DL 2014/119
<u>2093</u>	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	ddl Gov
<u>2629</u>	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	DL 2014/133
<u>TU 275</u>	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	pdI

RICHIAMI ALLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI								
AC	Deroghe	Abrogazioni	Riciami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Forma Atto
<u>2681</u>	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	DL 2014/132
<u>2660</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	ddl Gov
<u>2727</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2014/168
<u>2613</u>	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	ddl Gov
<u>2617</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	ddl Gov

TAB. 3 “ULTERIORI RICHIAMI”

ULTERIORI RICHIAMI NON PRESENTI NELLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI							
AC	Mod. norme recenti	Portata normativa Norme descr, ricogn, programm.	Stratificazio ne normativa	Efficacia disp. abrogate o modificate	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Forma Atto
<u>2208</u>	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/034
<u>1542- B</u>	NO	SI	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>2309</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2014/025
<u>2373</u>	SI	NO	SI	NO	SI	NO	DL 2014/047
<u>2365</u>	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/074
<u>2385</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2014/058
<u>2433</u>	SI	SI	SI	NO	NO	NO	DL 2014/066
<u>2426</u>	NO	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/083
<u>2442</u>	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/088
<u>2486</u>	SI	SI	SI	NO	NO	NO	DL 2014/090
<u>2568</u>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/092
<u>2598</u>	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/109
<u>2093</u>	NO	NO	SI	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>2629</u>	SI	SI	NO	NO	SI	NO	DL 2014/133
<u>2681</u>	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/132

ULTERIORI RICHIAMI NON PRESENTI NELLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI							
AC	Mod. norme recenti	Portata normativa Norme descr, ricogn, programm.	Stratificazione normativa	Efficacia disp. abrogate o modificate	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Forma Atto
<u>2715</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2014/165
<u>2613</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	ddl Gov

TAB. 4 “SISTEMA DELLE FONTI”

SISTEMA DELLE FONTI												
AC	Rapporti con fonti subordinati (art. 110)	Stipendi (art. 47)	Delibere (art. 70)	Decreto (art. 17)	Disposizioni (art. 17)	Decreto (art. 17)						
	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO
<u>2162</u>	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/003
<u>2208</u>	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	DL 2014/034
<u>1542-B</u>	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>2215</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2014/036
<u>2325</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/52
<u>2208-B</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/034
<u>2373</u>	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2014/047
<u>2365</u>	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/074
<u>2385</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	DL 2014/058
<u>2433</u>	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	DL 2014/066

SISTEMA DELLE FONTI													
AC	Stipendi costanti indagati 70	Ritiro prezzi normali di non cattolici	Qualifica di non spont 70	Categoria riduzione normali	Differenziale esaltato normali	Indirizzo contorno normali	Sovranità risposta normali	Qualifica Usualità normali	Effetto temporale normali	Adempimento normali	Indirizzo costanti normali	Compendio di normali	DL 2014/083 DL 2014/088 DL 2014/073 DL 2014/090 DL 2014/092 DL 2014/092
<u>2426</u>	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2014/083
<u>2442</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2014/088
<u>2447</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2014/073
<u>2486</u>	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	DL 2014/090
<u>2496</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/092
<u>2568</u>	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	DL 2014/092
<u>TU</u> <u>731</u>	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	pid misto
<u>2598</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	DL 2014/109
<u>2616</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/119
<u>2093</u>	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>2629</u>	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/133
<u>TU</u> <u>275</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	pdf
<u>2681</u>	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2014/132
<u>2715</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	DL 2014/165

TAB. 5 "LEGGE 400"

Legge n. 400/1988: riferimenti nei pareri																	
	art. 11	art. 13-bis	art. 15 e 15 c.1	art. 15, c.2, a)	art. 15, c.2, b)	art. 15, c.2, c)	art. 15, c.2, d)	art. 15, c.2, e)	art. 15, c.3	art. 15, c.4	art. 17 c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3	art. 17, c.4-bis	art. 17 in generale		
AC	Comm. straord. di Gov.	Chiarezza testi normativi	Preambolo	Deleghe in DL	Art. 72 Cost.	DL respinti	Rapporti sorti DL non conv.	Corte Cost.	Immed. applicazione	Contenuto Limiti	Immed. pubblicazione	Reg. esec. att. integ. indep. (DPR)	Reg. deleg. (DPR)	Reg. settoriali (DM)	Org. Uffici e Ammin.	TU comp.	Regolamenti
<u>2162</u>	NO	NO		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
<u>2208</u>	NO	NO		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
<u>1542-B</u>	NO	NO		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<u>2215</u>	NO	NO		NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<u>2433</u>	NO	NO		SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
<u>2426</u>	SI	NO		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
<u>2486</u>	NO	NO		NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
<u>2568</u>	NO	NO		NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO
<u>TU 731</u>	NO	NO		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO

TAB. 6 “DISPOSIZIONI DI DELEGA”

DISPOSIZIONI DI DELEGA										
AC	Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. Generali/manifesti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Procedu. re di delega	Proroga o Diff. Termini	Incid. su princ. e crit. dir., ogg. di deleghe già aperte	Intraccio con deleghe già aperte	Schemi/Prev. doppio parere	Interna Corporis	Forma Atto
<u>1542-B</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>TU 731</u>	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	pdll misto
<u>2093</u>	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>TU 275</u>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	pdll
<u>2660</u>	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>2617</u>	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>1460</u>	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	pdll