

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO (Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione)	5

Mercoledì 7 febbraio 2018. — Presidenza del presidente Tancredi TURCO.

La seduta comincia alle 12.05.

Comunicazioni del Presidente.

Tancredi TURCO, *Presidente*, comunica di aver presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al proprio turno di presidenza, nel quale, secondo prassi consolidata, viene tracciato un bilancio dei principali aspetti in cui si è articolata l'attività consultiva dell'organo nel periodo di riferimento (*vedi allegato*). Il Rapporto, che è in distribuzione, sarà disponibile nell'apposita sezione del sito internet della Camera dei deputati dedicata al Comitato.

Nell'illustrare il documento evidenzia che il Comitato ha visto confermato il dato molto positivo rappresentato dal minor ricorso alla decretazione d'urgenza. In questo periodo, infatti, sono stati sottoposti al parere solo tre disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Si tratta di un dato in continuità con quanto avvenuto negli ultimi tre anni: i decreti-legge sono stati 21 nel 2015; 14 nel 2016; 13 nel 2017; si è calcolato che un numero così esiguo di decreti-legge non si registrava dalla seconda metà degli anni Sessanta.

Allo stesso tempo, tuttavia, il Comitato ha dovuto constatare, con preoccupazione, due fenomeni.

Da un lato, la tendenza a un forte aumento delle dimensioni degli stessi decreti-legge, con conseguenti profili problematici per quel che attiene al rispetto del requisito dell'omogeneità. Sicuramente, come segnalato anche dal Comitato, la concentrazione di numerose misure, di svariato contenuto – in particolare nel decreto-legge n. 91 del 2017 in materia di Mezzogiorno e nel decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria – è connessa alla necessità oggettiva di trovare soluzione a questioni urgenti prima della conclusione della Legislatura. Non si può tuttavia che auspicare una maggiore attenzione a questo profilo, in particolare alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che, con le sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, ha dichiarato incostituzionali disposizioni inserite nel corso dell'*iter* parlamentare nel testo dei decreti-legge perché estranee al contenuto originario.

Dall'altro lato, la scarsa attenzione ai criteri ordinamentali che disciplinano il rapporto tra le fonti del diritto, in particolare quelli tra fonti legislative e fonti secondarie. Al riguardo, il Comitato ha infatti dovuto segnalare: vari casi di modifiche attraverso fonti di rango secondario di termini e norme previsti da fonti primarie, con una sorta di « delegificazione spuria »; la rilegificazione di materie disciplinate da fonti secondarie; la previsione di decreti di natura non regolamen-

tare, strumenti censurati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006 quali atti dall'«indefinibile natura giuridica», e di DPCM «atipici», perché redatti su proposta di un ministro ed emanati previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Segnala un ulteriore aspetto degno di valutazione, rappresentato dal tasso di recepimento dei pareri del Comitato. La statistica riportata nel Rapporto indica, per tutta la Legislatura, una percentuale di recepimento del 27 per cento per le condizioni e del 26 per cento per le osservazioni. Si tratta di una percentuale certo non soddisfacente, ma comunque non marginale. Ancora più incoraggiante poi è la tendenza registrata nel corso della Legislatura, con un aumento della percentuale di recepimento delle condizioni, passata dal 24 per cento del 2013 al 33 per cento del 2017, e delle osservazioni (dal 14 per cento nel 2013 al 35 per cento nel 2017).

Questi dati inducono quindi a formulare l'auspicio che nella prossima Legislatura si possa registrare un'ampia convergenza su una riforma del Regolamento volta a rafforzare i poteri del Comitato. In particolare, potrebbe risultare opportuno un rafforzamento dal punto di vista procedurale degli effetti delle condizioni contenute nei pareri del Comitato, attraverso la previsione di una loro automatica trasformazione in emendamenti per l'Assemblea, sul modello di quanto avviene per le condizioni contenute nei pareri espressi dalla Commissione bilancio ai sensi dell'articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento.

Fa quindi presente che, con il consenso dei colleghi, provvederà ad inoltrare una lettera alla Presidente della Camera che sintetizzi nei termini sopra indicati il contenuto del rapporto e avanzi tale proposta, come valutazione comune del Comitato e testimonianza del lavoro lungo tutto la Legislatura.

Marilena FABBRI evidenzia che l'utilità di un eventuale un rafforzamento sul piano regolamentare dei poteri del Comitato, sulla scia anche della discussione svolta sul tema presso la Giunta per il Regolamento nella XVII Legislatura, appare coerente con la peculiare natura dell'organo e risponde all'esigenza di promuovere lo sviluppo di una cultura legislativa, condivisa in tutte le sedi parlamentari, finalizzata ad assicurare la ste-sura dei testi legislativi secondo i canoni oggettivi della buona legislazione, al cui rispetto è preposta l'attività del Comitato stesso. Prospetta pertanto l'opportunità che nella missiva da inoltrare alla Presidente della Camera si dia risalto anche a tale aspetto.

Tancredi TURCO, *Presidente*, dichiara la propria disponibilità ad integrare la lettera che invierà alla Presidente Boldrini con le condivisibili considerazioni svolte dalla collega Fabbri.

Il Comitato concorda.

La seduta termina alle 12.15.

ALLEGATO

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Sesto turno di Presidenza
Presidente On. Tancredi TURCO

(8 luglio 2017 – 22 marzo 2018)

INDICE

<i>Premessa</i>	8
<i>I. I numeri delle leggi nel turno di presidenza</i>	10
<i>II. L'attività del comitato</i>	12
▪ <i>2.1. L'attivazione del Comitato</i>	12
▪ <i>2.2. La struttura dei pareri</i>	14
▪ <i>2.3. I parametri utilizzati nei pareri</i>	17
▪ <i>2.4. L'andamento della produzione normativa alla luce del contenuto dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione</i>	20
▪ <i>TAB. 1 – Analisi decreti-legge esaminati</i>	27
▪ <i>TAB. 2 – Progetti di legge delega: profili problematici sulla tecnica di delegazione legislativa</i>	29
▪ <i>TAB. 2-BIS – Progetti di legge delega: altri profili problematici</i>	30
▪ <i>TAB. 3 – Progetti di legge contenenti autorizzazioni alla delegificazione: aspetti problematici</i>	31
▪ <i>TAB. 4 - Rilievi nel parere</i>	32
▪ <i>TAB. 5 - Richiami alla circolare e richiami ulteriori</i>	33
▪ <i>TAB. 6 - Sistema delle fonti</i>	34
▪ <i>TAB. 7 - Riferimenti alla legge n. 400/1988</i>	35
▪ <i>TAB. 8 – Recepimento dei pareri nel turno di presidenza</i>	36
<i>Appendice I – L'attività del Comitato nella XVII Legislatura: quadro statistico riassuntivo</i>	37
▪ <i>1. Riepilogo generale</i>	37
▪ <i>2. I rilievi espressi dal Comitato</i>	38
▪ <i>3. Analisi tecnico-normativa (ATN) e Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)</i>	39
▪ <i>4. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale</i>	40
▪ <i>5. Sistema delle fonti del diritto</i>	41
▪ <i>6. Profili di formulazione tecnica dei testi normativi</i>	42
▪ <i>7. Gli articoli della legge n. 400/1988 richiamati nei pareri del Comitato</i>	44
▪ <i>8. Profili della legislazione delegata</i>	45
▪ <i>9. Richiami alla legge n. 212 del 2000</i>	45
▪ <i>10. Il recepimento dei pareri del Comitato.</i>	46

<i>Appendice II - Pubblicazioni ed eventi</i>	47
▪ <i>1. Gli Appunti del Comitato</i>	47
▪ <i>2. Il sito internet</i>	47
▪ <i>3. L'incontro informale con i cittadini residenti nelle zone terremotate.</i>	48

PREMESSA

Il sesto turno di presidenza del Comitato per la legislazione, avviato nel luglio 2017, ha coinciso con la fase conclusiva della legislatura.

Nel corso del turno di presidenza e fino alla data di scioglimento delle Camere (28 dicembre 2017), sono state approvate 59 leggi, con una media mensile di 10,23 leggi superiore a quella dell'intera legislatura (pari a 6,62 leggi al mese).

Anticipando in questa sede alcuni dei dati considerati nel capitolo I, il periodo di riferimento del presente rapporto si caratterizza per un'alta incidenza della categoria residuale delle "altre leggi ordinarie" (28, pari al 47,4 per cento) e per una modesta incidenza delle leggi di conversione (soltanto 4, pari al 6,8 per cento). Completano il quadro 3 leggi di bilancio (5,1%); 2 collegate alla manovra di finanza pubblica, contenenti disposizioni di delega (3,4%); 2 leggi europee (3,4%); 19 di ratifica (32,2%); 1 legge costituzionale di modifica di statuti speciali (1,7%).

Il minore ricorso alla decretazione d'urgenza e il rallentamento, fisiologico nella fase conclusiva della Legislatura, nell'iter di progetti di legge contenenti deleghe legislative contribuiscono a spiegare la diminuzione del numero di pareri espressi dal Comitato per la legislazione. Sono stati espressi 12 pareri (erano 39 nel primo turno; 32 nel secondo; 27 nel terzo; 26 nel quarto e 39 nel quinto). Sia pure con un campione estremamente limitato, il Comitato ha avuto modo di cogliere, nella produzione normativa del periodo, il dato positivo rappresentato dal minor ricorso alla decretazione d'urgenza. Insieme il Comitato ha dovuto constatare, con preoccupazione, la tendenza a un forte aumento delle dimensioni degli stessi decreti-legge, con conseguenti profili problematici per quel che attiene il rispetto del requisito dell'omogeneità, e la scarsa attenzione ai corretti rapporti tra fonti del diritto, in particolare tra fonti legislative e fonti secondarie (cfr. infra paragrafo 2. 4).

In appendice al rapporto sono riportati:

- *un quadro statistico riassuntivo dell'attività del Comitato nella XVII Legislatura;*
- *le pubblicazioni e le altre attività curate dal Comitato nel periodo del turno di presidenza*

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

I.

I NUMERI DELLE LEGGI NEL TURNO DI PRESIDENZA

Le leggi
approvate

Nel periodo di riferimento, sono state approvate **59** leggi, delle quali: **4** di conversione (pari al 6,8%; 3 di queste sono state esaminate dal Comitato nel turno di presidenza¹); **3** leggi di bilancio (5,1%); **2** collegate alla manovra di finanza pubblica, contenenti disposizioni di delega (3,4%); **2** leggi europee (3,4%); **19** di ratifica (32,2%); **1** legge costituzionale di modifica di statuti speciali (1,7%) e **28** altre leggi ordinarie (47,4%).

Rispetto al dato complessivo della legislatura, quindi, i dieci mesi qui considerati fanno segnare un'incidenza molto bassa delle leggi di conversione e una maggiore incidenza delle altre leggi ordinarie e delle leggi di ratifica.

Per quel che riguarda l'**iniziativa** delle 59 leggi approvate nel periodo in esame, **33** sono di iniziativa governativa, **25** di iniziativa parlamentare e **1** di iniziativa mista.

I tre decreti-
legge

I tre decreti-legge esaminati dal Comitato nel turno di presidenza constano, nel testo approvato definitivamente, di 129 articoli e di 481 commi (289 dei quali inseriti nel corso dell'esame parlamentare, con un incremento percentuale complessivo del 150,5 per cento).

I commi dei decreti-legge coordinati (ovvero come risultanti una volta convertiti) nel periodo di riferimento contribuiscono comunque in misura pari solo al 17,56% alla dimensione complessiva delle leggi del periodo (come risultante dalla somma dei commi delle leggi approvate nel periodo considerato e dei commi dei decreti-legge nel testo coordinato).

¹ Il decreto-legge n. 99 del 2017 in materia bancaria, pur essendo stato convertito con la legge 31 luglio 2017 n. 121, e quindi all'interno del turno di presidenza, è stato esaminato dal Comitato nel precedente turno.

Nel periodo di riferimento sono stati emanati **22 decreti legislativi**, dei quali **8** in attuazione di diritto comunitario e **14** in attuazione di leggi dello Stato.

I decreti
legislativi

II.

L'ATTIVITÀ 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).

2.1. L’attivazione del Comitato

Nel sesto turno di presidenza il Comitato si è riunito **10** volte, esprimendo **12** pareri su altrettanti atti normativi, tutti rimessi al suo esame d’ufficio e nessuno su richiesta di almeno un quinto dei componenti delle Commissioni competenti:

I
provvedimenti
all’esame

- ◆ 3 disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell’articolo 96-bis, comma 1 del regolamento della Camera): decreto-legge n. 73 del 2017 in materia di prevenzione vaccinale (C. 4595); decreto-legge n. 91 del 2017 in materia di crescita economica nel Mezzogiorno (C. 4601) e decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria, collegato alla manovra di finanza pubblica (C. 4741);
- 9 progetti di legge contenenti disposizioni di delega, ovvero norme di delegificazione sottoposti all’esame del Comitato a norma dell’articolo 16-bis, comma 6-bis del regolamento della Camera, dei quali:
 - **un** disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica e contenente disposizioni di delega in materia di spettacolo (C. 4652);
 - **un** disegno di legge in materia europea: il disegno di legge di delegazione europea 2016-2017 (C. 4620);

- altri **2** disegni di legge governativi contenenti disposizioni di concessioni demaniali marittime (C. 4302) e in materia di riforma elettorale (C. 2352);
- **3** proposte di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega in materia di leggi antimafia (testo unificato C. 1039 e abb.-B), riordino dell'INPS e dell'INAIL (testo unificato C. 556 e abbinate), settore termale (C. 4407);
- **2** progetti di legge contenenti una norma di delegificazione: la proposta di legge in materia di registro delle opposizioni (C. 4619); il disegno di legge di bilancio (C. 4768).

Non si è invece registrata, nel turno di presidenza, alcuna richiesta di espressione del parere del Comitato da parte di 1/5 dei componenti di una Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4, del Regolamento a differenza di quanto avvenuto da ultimo nel precedente turno di presidenza quando la richieste di parere ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4, avevano conosciuto un significativo incremento.

I 3 decreti-legge esaminati dal Comitato nel turno di presidenza sono stati tutti definitivamente convertiti.

Dei 9 progetti di legge esaminati, invece, 6 sono stati definitivamente approvati. Si tratta de:

- il disegno di legge C. 4652 collegato alla manovra di finanza pubblica e contenente disposizioni di delega in materia di **spettacolo** (legge n. 175 del 2017);
- il disegno di legge C. 4620 di **delegazione europea 2016-2017** (legge n. 163 del 2017);
- il progetto di legge C. 2352 di **riforma elettorale** (legge n. 165 del 2017);

L'iter
successivo

- il testo unificato C. 1039-B delle proposte di legge in materia di modifica del **codice delle leggi antimafia** (legge n. 161 del 2017);
- il disegno di legge C. 4768 di **bilancio** (legge n. 205 del 2017);
- la proposta di legge C. 4619 in materia di **registro delle opposizioni** (legge n. 5 del 2018).

Per i rimanenti 3 provvedimenti merita segnalare (anche ai fini della statistica sul recepimento dei pareri del Comitato di cui alla Tabella 1 dell'Appendice I) che:

- il disegno di legge C. 4302 in materia di **concessioni demaniali marittime** è stato approvato in prima lettura dall'Assemblea della Camera nella seduta del 26 ottobre 2017, senza essere poi approvato in via definitiva dal Senato;
- il testo unificato C. 556 e abbinate di **riforma dell'organizzazione di INPS e INAIL** è rimasto all'esame dell'XI Commissione Lavoro al momento dello scioglimento delle Camere;
- la proposta di legge C. 4407 di **riforma del settore termale** è rimasta all'esame della X Commissione Attività produttive al momento dello scioglimento delle Camere.

2.2. 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

La forma
dei pareri

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 **12** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **1** è privo di rilievi. Si tratta del parere riferito al testo unificato delle proposte di legge in materia di modifiche al codice delle leggi antimafia (C. 1039-B), già approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

La struttura degli **11** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Il contenuto
dei pareri
espressi

Pareri contenenti rilievi	
Tipologia di rilievi	Pareri
Osservazioni	2
Condizioni	1
Raccomandazioni	1
Osservazioni e condizioni	6
Osservazioni e raccomandazioni	0
Condizioni e raccomandazioni	0
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	1
Nessun rilievo	1

Complessivamente, il 66,67 per cento circa dei pareri (8 su 12) contiene rilievi formulati in forma di condizioni.

2.3. I parametri utilizzati nei pareri

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

- ◆ la ***circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi***, adottata 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 circolare
- ◆ 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* in materia di decreti legislativi, decreti-legge, potere regolamentare del Governo e delegificazione, autorizzazione al Governo per la redazione di testi unici compilativi) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis* in materia di obbligo di abrogazione espressa);
Le leggi
- ◆ 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;

Le sentenze
della Corte

- ◆ 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, ora sostituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;
- ◆ la **giurisprudenza della Corte costituzionale** relativa ai limiti alla decretazione d'urgenza (in particolare le sentenze n. 22 del 2012, e n. 32 del 2014 sul rispetto dei limiti di omogeneità dei decreti-legge², nonché la sentenza n. 237 del 2013 per quel che concerne il contenuto proprio del disegno di legge di conversione³), alla delegazione legislativa (ad esempio la sentenza n. 240 del 2007 che censura principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del Legislatore la scelta tra diverse opzioni) e al corretto utilizzo delle fonti normative (ad esempio la

² In particolare, con la **sentenza n. 22 del 2012**, la Corte costituzionale ha censurato l'inserimento di disposizioni eterogenee nel decreto-legge n. 225 del 2010, rilevando che "l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, co. 2, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge". L'orientamento della Corte è stato rafforzato dalla successiva **sentenza n. 32 del 2014** che pure ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni inserite nell'*iter* di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 perché eterogenee; in quest'ultima occasione, con riferimento ai limiti di emendabilità dei decreti-legge la Corte ha affermato che dalla connotazione della legge di conversione come legge di competenza tipica derivano "i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare".

³ La sentenza n. 237 del 2013 ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo nel testo del disegno di legge di conversione, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto e allo scopo.

sentenza n. 116 del 2006 che censura l'utilizzo di decreti non regolamentari).

Ulteriori
parametri

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. In particolare il Comitato presta attenzione a:

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

Per ulteriori elementi sui parametri adottati dal Comitato si rinvia alle considerazioni svolte nei precedenti rapporti sui turni di presidenza del Comitato.

2.4. L'andamento della produzione normativa alla luce del contenuto dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione

Dai pareri espressi nel turno di presidenza è possibile ricavare utili elementi di valutazione sull'andamento della produzione normativa negli ultimi mesi della Legislatura.

In particolare, per quel che concerne i **decreti-legge** (vedi tabella 1), l'attività del Comitato - che ha espresso nel turno di presidenza solo tre pareri su decreti-legge - testimonia il perdurare del fenomeno della riduzione del ricorso a tale strumento, fenomeno manifestatosi a partire dal 2015⁴.

Pochi decreti
legge

Consistente appare invece, nel periodo considerato, l'ampliamento dei contenuti del decreto-legge, avvenuto soprattutto nel corso dell'esame parlamentare, come indicato nel dato riportato nel capitolo I. Questo ha suscitato perplessità nel Comitato per quel che attiene il rispetto del requisito dell'omogeneità.

Tale fenomeno, come pure segnalato dal Comitato⁵, può trovare spiegazione nella necessità oggettiva di trovare soluzione a questioni urgenti prima della conclusione della Legislatura. Il Comitato non si è comunque potuto esimere dal raccomandare, pur in una situazione che ha visto l'oggettivo miglioramento rappresentato dal minore ricorso alla decretazione d'urgenza, una maggiore attenzione al corretto uso di tale strumento (si vedano ad esempio i pareri sul disegno di legge C. 4601 di conversione del decreto-legge n. 91 del 2017 in

...ma
aumento dei
contenuti

⁴ Nella XVII Legislatura i decreti-legge sono 25 nel 2013 e 27 nel 2014; diminuiscono a 21 nel 2015; scendono a 14 nel 2016; sono 13 nel 2017.

⁵ Si veda al riguardo il parere sul disegno di legge C. 4741 di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria, che fa riferimento all'"esigenza, di per sé condivisibile, di affrontare diverse questioni urgenti in vista della prossima fine della Legislatura", pur affermando poi che molte delle modificazioni intervenute nel corso dell'iter "suscitano perplessità con riferimento alla riconducibilità all'ambito originario di intervento del decreto-legge".

materia di Mezzogiorno e C. 4741 di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria).

A questo riguardo, il Comitato è inoltre tornato a censurare – sempre nel parere sul disegno di legge C. 4741 di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017, in materia finanziaria - l’inserimento di una disposizione sostanziale estranea al contenuto del provvedimento in un disegno di legge di conversione, in quanto, in coerenza con i precedenti pareri del Comitato, l’inserimento non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge; ciò anche tenendo conto dei criteri, più flessibili, da ultimo adottati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013 che ha riconosciuto al Parlamento, nell’approvare la legge di conversione di un decreto-legge, la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del limite dell’omogeneità complessiva dell’atto normativo rispetto all’oggetto e allo scopo.

Sotto altri profili, il Comitato ha rilevato la presenza nei decreti-legge esaminati nel corso del turno di presidenza una scarsa attenzione ai rapporti tra le fonti del diritto, testimoniata in particolare da:

- la modifica attraverso fonti di rango secondario di termini previsti da fonti primarie, attuando così una “delegificazione spuria”⁶ (condizione nel parere sul disegno di legge C. 4595 di conversione del decreto-legge n. 73 del 2017 in materia vaccinale riferita all’articolo 1, comma 1-*ter*);

I DL e le
fonti del
diritto

⁶ Non riconducibile cioè alla procedura prevista dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988: definizione con legge delle norme regolatrici della materia; parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e del Consiglio di Stato sugli schemi di regolamento; deliberazione del Consiglio dei ministri; adozione con Decreto del Presidente della Repubblica e previsione con legge dell’abrogazione delle norme vigenti a decorrere dall’entrata in vigore delle norme regolamentari di delegificazione.

- la rilegificazione di materie disciplinate da fonti secondarie (condizione nel parere sul disegno di legge C. 4741 di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria riferita all'articolo 12-*bis*, comma 1, lettera *a*);
- la previsione di decreti di natura non regolamentare, strumenti censurati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006 (condizione nel parere sul disegno di legge C. 4741 di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria riferita all'articolo 17-*ter*, comma 1);
- la redazione di norme di interpretazione autentica in termini difformi rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla redazione dei testi normativi⁷ (premessa del parere sul disegno di legge C. 4601 di conversione del decreto-legge n. 91 del 2017 in materia di Mezzogiorno con riferimento agli articoli 8, comma 1-*bis* e 15-*octies*, comma 1);
- la presenza di DPCM “atipici”, perché approvati su proposta di un ministro o previa deliberazione del Consiglio dei ministri (raccomandazione del parere sul disegno di legge C. 4601 di conversione del decreto-legge n. 91 del 2017 in materia di Mezzogiorno e premessa del medesimo riferita agli articoli 4; 5, commi 1, 4 e 6; 16, comma 1, 16-*sexies*, comma 5).

Con riferimento ai provvedimenti di **delega legislativa** (vedi tabelle 2 e 2-*bis*), tra i sette provvedimenti esaminati solo in due occasioni il Comitato ha riscontrato la presenza di principi di delega eccessivamente generici, segnalando anche, in tali casi,

Criticità dei
principi di
delega

⁷ La circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 sulla redazione dei testi normativi prescrive che la disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione sia formulata utilizzando l'espressione: «Il comma ... dell'articolo...della legge ... si interpreta nel senso che...». La natura di interpretazione autentica della norma deve risultare anche dalla rubrica dell'articolo, se presente (paragrafo 3, lettera *l*).

una sovrapposizione tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi, sovrapposizione che pure, come è noto, rende più difficile delimitare i confini del legislatore delegato (condizione sul disegno di legge C. 4302 in materia di concessioni demaniali marittime e osservazione sul disegno di legge C. 4652 in materia di spettacolo riferita all'articolo 2, comma 4, lettere g), numero 2) ed l)). La sovrapposizione tra oggetto e principi e criteri direttivi è stata segnalata anche in un ulteriore caso (osservazione sul testo unificato C. 556 in materia di INPS e INAIL riferita all'articolo 2, comma 2, lettera d) e comma 4, lettera c)).

In un caso il Comitato ha invece lamentato come sia stato indicato quale principio direttivo il libero apprezzamento del legislatore delegato chiamato a scegliere tra diverse opzioni, in contrasto con quanto affermato con la Corte costituzionale da ultimo con la sentenza n. 340/2007 (condizione sul disegno di legge di delegazione europea C. 4620 riferita agli articoli 5, comma 1 e 13, comma 3).

Appaiono quindi prevalere, sia pure di misura, i provvedimenti di delega legislativa che presentano profili problematici per quel che attiene la formulazione dei principi di delega.

In tre casi si è inoltre riscontrato il ricorso alla “tecnica dello scorrimento”⁸, tecnica legislativa costantemente censurata dal Comitato perché non consente l'individuazione chiara del termine di delega (premesse del parere sul testo unificato C. 1039-B in materia di codice delle leggi antimafia; condizione sul

⁸ Per tecnica di scorrimento si intende la norma che prevede che, nel caso il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni antecedenti il termine per l'esercizio della delega o successivamente al termine medesimo, questo sia prorogato di tre mesi. Una simile previsione ha frequentemente spinto il Governo a presentare gli schemi di decreto legislativo a ridosso del termine per l'esercizio della delega in modo da allungarne “artificialmente” la durata. Come alternativa alla tecnica per l'esercizio dello scorrimento il Comitato ha in più occasioni proposto (da ultimo nel parere sul testo unificato C. 556 sopra richiamato) che la legge delega individui un termine ultimo entro il quale il Governo deve trasmettere gli schemi dei decreti legislativi, prima della scadenza del termine di delega (ad esempio sessanta o trenta giorni prima), pena l'inefficacia della delega medesima.

disegno di legge C. 4302 in materia di concessioni demaniali marittime e testo unificato C. 556 in materia di INPS e INAIL).

Anche per i provvedimenti di delega legislativa emergono poi problematiche con riferimento al rapporto tra le fonti del diritto con il ricorso a:

- rilegificazione di materie affidate a regolamenti (osservazione del parere sul disegno di legge di delegazione europea C. 4620 riferita agli articoli 3, 4, 6 e 7 comma 3, lettera *b*);
- ricorso a decreti non regolamentari (condizione del parere sul disegno di legge C. 4652 in materia di spettacolo riferita all'articolo 2, comma 2, lettera *b*), numero 2) e 4, lettera *e*);

Le deleghe
e le fonti del
diritto

Per quanto riguarda, infine, il ricorso alle **procedure di delegificazione** (vedi tabella 3), il campione estremamente ridotto di pareri in materia (solo 2) non consente di trarre significativi elementi di analisi sull'utilizzo di tale tecnica legislativa.

Le
delegificazioni

Da segnalare come problematica, comunque, la norma di delegificazione inserita nel disegno di legge di bilancio (A. C. 4768): nel caso specifico risultava infatti dubbia l'effettiva necessità di procedere con delegificazione per l'adozione di un regolamento di organizzazione di un'Agenzia governativa; è stata anche riscontrata la mancata indicazione, in contrasto con l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, delle norme regolatrici della materia.

Più in generale l'esame da parte del Comitato del disegno di **legge di bilancio** ha consentito di evidenziare numerose criticità.

In primo luogo, a determinare criticità era la stessa dimensione, eccessiva, del provvedimento. Il testo approvato dal Senato ed esaminato dal Comitato constava di diciannove articoli dei quali il primo suddiviso in ben 684 commi. Ciò aveva spinto il Comitato a raccomandare, come già avvenuto in

La legge di
bilancio

precedenti occasioni, l'applicazione, in sede di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-*bis*, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali (DPR n. 1092 del 1985) il quale consente di corredare il testo di sintetiche note a margine che indichino in modo sommario il contenuto dei singoli commi. La complessità del testo è peraltro aumentata all'esito dell'esame parlamentare. La legge di bilancio approvata (legge n. 205 del 2017) consta di diciannove articoli, dei quali il primo suddiviso in 1181 commi. La complessità del testo pone peraltro inevitabilmente criticità per quel che attiene il rispetto dei limiti di contenuto proprio previsti dalla legislazione contabile (legge n. 196 del 2009), con particolare riferimento al divieto di inserire disposizioni di carattere microsettoriale ed ordinamentali.

Il Comitato ha inoltre rilevato ricorrenti profili problematici del testo attinenti a:

- l'abrogazione con fonte legislativa di disposizioni di rango secondario (art. 1, commi 139, 140 e 558);
- la mancata formulazione in termini di novella di modifiche legislative (art. 1, commi 15, 79, 95, 105, 141)
- la previsione di decreti non regolamentari (art. 1, commi 3, 159, 299, 648);

Alla luce degli elementi sopra esposti, il lavoro del Comitato nel suo complesso (vedi tabelle 4, 5, 6 e 7) ha consentito di confermare l'evoluzione positiva rappresentata dalla **riduzione del ricorso alla decretazione d'urgenza**.

Due fattori suscitano invece preoccupazione.

Da un lato una propensione ad un **aumento significativo delle dimensioni dei decreti-legge**, come testimoniato dal decreto-legge n. 91 del 2017 in materia di Mezzogiorno e dal decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria.

Dall'altro lato la **diminuzione di attenzione** del Legislatore per il **rapporto tra le fonti del diritto**; lo indicano in

particolare i numerosi casi di delegificazione spuria, di rilegificazione di norme secondarie, di ricorso a decreti di natura non regolamentare, di DPCM atipici (perché approvati su proposta di un ministro o previa deliberazione del Consiglio dei ministri), di norme di interpretazione autentica non redatte secondo quanto previsto dalla circolare sulla redazione dei testi normativi.

Permane scarso, nel turno di presidenza (vedi tabella 8), il **tasso di recepimento** dei rilievi contenuti nei pareri del Comitato. Per i 9 provvedimenti esaminati nel corso del turno di presidenza e poi divenuti legge solo una condizione (su 14) e 6 osservazioni (su 29) risultano recepite.

Il tasso di
ricepimento

Occorre però considerare che di questi 9 provvedimenti 4 sono stati approvati dalla Camera senza modifiche.

Il numero limitato di provvedimenti esaminati e le peculiarità del periodo conclusivo della Legislatura non consentono, insomma, di considerare sufficientemente rappresentativo il “campione” dei pareri espressi dal Comitato nel turno di presidenza.

Elementi di maggior conforto, al riguardo, derivano invece dalla statistica relativa (vedi tabella 1 dell'Appendice I) al tasso di recepimento dei pareri del Comitato lungo tutto la Legislatura.

La media complessiva di recepimento delle condizioni è infatti del 27% con un significativo aumento dal 24% del 2013 al 33% del 2017. Una tendenza analoga si riscontra per il recepimento delle osservazioni (26% nella Legislatura nel suo complesso; 14% nel 2013; 35% nel 2017).

TAB. 1 – Analisi decreti-legge esaminati

AC	Forma Atto	Omogeneità	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
4595	DL 2017/073	Contenuto omogeneo		Art. 17, c. 2 (delegificazione)	Delegificazione spuria ⁹ Adempimenti non chiari	Formulazione non chiara del testo Modifiche non testuali ¹⁰	Dubbi su portata normativa	0001
4601	DL 2017/091	Profili problematici		Art. 11 (nomina Commissari straordinari) Art. 15, c. 3 (immediata applicazione DL)	Rapporti con fonti subordinate Utilizzo non coerente delle fonti normative DPCM con contenuto normativo ¹¹ DPCM di nomina Commissari ¹² DPCM su proposta di un ministro previa deliberazione del C.d.M. ¹³	Norme di interpretazione autentica non ben formulate ¹⁴ Deroghe non esplicite Incidenza su fonti secondarie ¹⁵ Formulazione non chiara del testo Titolo e rubriche non corrispondenti a contenuto Modifiche non testuali	Modifiche di norme recenti problemi di coordinamento con la normativa vigente	0002

⁹ Con questa espressione si indicano le norme che affidano a fonti secondarie la modifica di disposizioni di rango legislativo, al di fuori dell'ordinata procedura di delegificazione prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (cfr. *supra* paragrafo 2.4).

¹⁰ La circolare del Presidente della Camera sulla redazione dei testi normativi del 20 aprile 2001 prescrive di privilegiare la modifica testuale (paragrafo 3, lettera a)

¹¹ Il parere esprime dubbi sulla "coerenza con il sistema delle fonti" di una disposizione che consente ad un DPCM "strumento atipico" di "derogare alla normativa regolamentare ordinariamente applicabile".

¹² L'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 prevede che i Commissari straordinari siano nominati con DPR su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

¹³ Come segnalato dal Comitato nel parere la previsione di un DPCM su proposta di un ministro non appare coerente con un appropriato utilizzo delle fonti normative; inoltre, l'articolo 1 della legge n. 13 del 1991 prevede che tutti gli atti per i quali sia intervenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri siano adottati con Decreto del Presidente della Repubblica.

¹⁴ La circolare prescrive che la disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione sia formulata utilizzando l'espressione: «Il comma ... dell'articolo...della legge ... si interpreta nel senso che...». La natura di interpretazione autentica della norma deve risultare anche dalla rubrica dell'articolo, se presente (paragrafo 3, lettera I).

¹⁵ La circolare prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi (paragrafo 3, lettera e).

AC	Forma Atto	Omogeneità	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
4741	DL 2017/148	Profili problematici	Sent. n. 237/2013 (su DDL di conversione) Sent. n. 116/2006 (su decreti non regolamentari)	Art. 15, c. 3 (limiti contenuto DL)	Rapporti con fonti subordinate Utilizzo non coerente delle fonti normative DM non regolamentari ¹⁶	Abrogazione di atto modificante e non di atto modificato Incidenza su fonti secondarie Formulazione non chiara del testo Modifiche non testuali	Problemi di coordinamento con la normativa vigente	0011

¹⁶ La sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica.

TAB. 2 – Progetti di legge delega: profili problematici sulla tecnica di delegazione legislativa

AC	Forma Atto	Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. /mancanti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Procedure di delega	Scorrimento	Incid. su principi, crit. dir., ogg. di deleghe già aperte	Intreccio con deleghe già aperte	Rif. ad eventualità e opzioni selezionabili	Schede
TU 1039-B	pdl				SI	SI				0003
4302	ddl Gov	SI	SI	SI	SI	SI				0004
4620	ddl Gov	SI							SI	0005
2352 NT	pdl	SI								0006
4652	ddl Gov	SI	SI	SI						0008
TU 556	pdl	SI		SI	SI	SI				0009
4407	pdl	SI								0010

TAB. 2-BIS – Progetti di legge delega: altri profili problematici

AC	Forma Atto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
TU 1039-B	pdl						0003
4302	ddl Gov						0004
4620	ddl Gov		Art. 17 in generale (potere regolamentare)		Formulazione non chiara del testo		0005
2352 NT	pdl				Formulazione non chiara del testo	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	0006
4652	ddl Gov			Utilizzo non coerente delle fonti normative DM non regolamentari ¹⁷	Richiami generici, imprecisi o errati Formulazione non chiara del testo		0008
TU 556	pdl				Formulazione non chiara del testo Modifiche non testuali	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	0009
4407	pdl	Sent. n. 117/2015 (competenza esclusiva dello Stato su concessioni acque termali)			Norme di interpretazione autentica non ben formulate ¹⁸	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	0010

¹⁷ La sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica.

¹⁸ La circolare prescrive che la disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione sia formulata utilizzando l'espressione: «Il comma ... dell'articolo...della legge ... si interpreta nel senso che...». La natura di interpretazione autentica della norma deve risultare anche dalla rubrica dell'articolo, se presente (paragrafo 3, lettera I).

TAB. 3 – Progetti di legge contenenti autorizzazioni alla delegificazione: aspetti problematici

AC	Forma Atto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto Circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
4619	pdl		Art. 17, c. 2 (norme di delegificazione)			Conguità termine per esercitare delegificazione	0007
4768	ddl Gov	Sent. n. 116/2006 (su decreti non regolamentari)	Art. 11 (nomina Commissari straordinari) Art. 13-bis (obbligo abrogazione espressa) Art. 17, c. 2 (norme di delegificazione)	Rapporti con fonti subordinate Delegificazione spuria ¹⁹ Utilizzo non coerente delle fonti normative DM non regolamentari ²⁰	Abrogazioni tacite Richiami generici, imprecisi o errati Incidenza su fonti secondarie Formulazione non chiara del testo Modifiche non testuali ²¹	Coordinamento non chiaro con le norme vigenti	0012

¹⁹ Con questa espressione si indicano le norme che affidano a fonti secondarie la modifica di disposizioni di rango legislativo, al di fuori dell'ordinata procedura di delegificazione prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (cfr. *supra* paragrafo 2.4).

²⁰ La sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica.

²¹ La circolare del Presidente della Camera sulla redazione dei testi normativi del 20 aprile 2001 prescrive di privilegiare la modifica testuale (paragrafo 3, lettera a).

TAB. 4 - Rilievi nel parere

AC	Forma Atto	Oss.	Cond.	Racc.	Note	Scheda
4595	DL 2017/073	SI	SI		2 Condizioni, 2 Osservazioni	0001
4601	DL 2017/091			SI	2 Raccomandazioni	0002
TU 1039-B	pdl				nessun rilievo	0003
4302	ddl Gov		SI		2 Condizioni	0004
4620	ddl Gov	SI	SI		4 Condizioni, 1 Osservazione	0005
2352 NT	pdl	SI			5 Osservazioni	0006
4619	pdl	SI			1 Osservazione	0007
4652	ddl Gov	SI	SI		1 Condizione, 4 Osservazioni	0008
TU 556	pdl	SI	SI		1 Condizione, 5 Osservazioni	0009
4407	pdl	SI	SI		1 Condizione, 8 Osservazioni	0010
4741	DL 2017/148	SI	SI		3 Condizioni, 3 Osservazioni	0011
4768	ddl Gov	SI	SI	SI	5 Condizioni, 10 Osservazioni, 1 Raccomandazione	0012

TAB. 5 - Richiami alla circolare e richiami ulteriori

AC	Mod. non testuali	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Formulazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. norme recenti	Portata normativa Norme descr/ricog/progr. Ambito applicaz.	Stratificazione normativa	Efficacia disp. abrogate o modificate	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Coord. con le norme vigenti
4595	SI						SI			SI					SI
4601	SI	SI	SI				SI	SI	SI						SI
4620				SI			SI								
2352 NT							SI								SI
4652					SI		SI								
TU 556	SI						SI								SI
4407	SI	SI					SI					SI			SI
4741	SI			SI		SI	SI								SI
4768	SI			SI	SI	SI	SI								SI

N.B. Le colonne con l'intestazione in nero contengono richiami alla circolare, quelle con l'intestazione in rosso contengono i richiami ulteriori.

TAB. 6 - Sistema delle fonti

AC	Forma Atto	Problemi nei rapporti con fonti subordinate	Delegificazione spuria	Utilizzo non coerente delle fonti normative	DM non regolamentari	DPCM con contenuto normativo	DPCM nomina Commissari	DPCM previa deliberazione del C.d.M.	Efficacia temporale Retroattività Effic. differita	Scheda
4595	DL 2017/073		SI							0001
4601	DL 2017/091	SI		SI		SI	SI	SI		0002
4620	ddl Gov									0005
4652	ddl Gov			SI	SI					0008
4741	DL 2017/148	SI		SI	SI					0011
4768	ddl Gov	SI	SI	SI	SI					0012

TAB. 7 - Riferimenti alla legge n. 400/1988

AC	art. 11	art. 13-bis	art. 14	art. 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.3	art. 15, c.4	art. 17 c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3	art. 17, c.4	art. 17, c.4-bis	art. 17-bis	art. 17, c.4-ter	art. 17 in generale		
	Com. straord. di Gov.	Chiarezza test normativi	Dlgs	Preambolo	Deleghe in DL	Art. 72 Cost.	DL respinti	rapporti sorti DL non conv.	Corte Cost.	Immed. applicazioni	Contenuto Limiti	Immed. pubblicazioni	Reg. esec., att. - integ., indep. (DPR)	Reg. delegifer. (DPR)	Reg. settoriali (DM)	Adottati con pareri	Org. Uffici e Ammin.	TU comp.	Riord. Reg.	Regolamenti		
4595														SI								0001
4601	SI									SI												0002
4620																				SI		0005
4619														SI								0007
4407																		SI				0010
4741											SI											0011
4768	SI	SI												SI								0012

TAB. 8 – Recepimento dei pareri nel turno di presidenza

	Turno On. Turco
Condizioni formulate	14
Condizioni recepite	1
%	7%
Osservazioni formulate	29
Osservazioni recepite	6
%	21%

N.B. Dai 12 provvedimenti esaminati nel turno di Presidenza dell'On. Turco vanno sottratti, ai fini della verifica dei rilievi recepiti, 4 provvedimenti: C. 4039-B (parere senza condizioni né osservazioni), C. 4407 e C. 556 (in corso di esame in Commissione al momento della stampa del presente Rapporto), C. 4601 (parere con sole Raccomandazioni); gli altri 8 provvedimenti, anche se non divenuti legge, hanno invece avuto un esito (approvazione da parte dell'Assemblea della Camera) che consente di verificare il seguito dato ai pareri del Comitato (cfr. *supra* paragrafo 2.1).

Merita anche considerare che di tali rimanenti 8 pareri, 4 sono relativi a testi trasmessi dal Senato, approvati dalla Camera senza modificazioni: ddl conversione C. 4595 (approvato con la posizione della questione di fiducia); C. 4620; ddl conversione C. 4652 (approvato con la posizione della questione di fiducia).

APPENDICE I – L'ATTIVITÀ DEL COMITATO NELLA XVII LEGISLATURA: QUADRO STATISTICO RIASSUNTIVO

1. Riepilogo generale

Nel corso della XVII legislatura il Comitato si è riunito **138** volte, esprimendo **176** pareri su **168** provvedimenti normativi.

Riepilogo pareri XVII legislatura per anno						
	2013	2014	2015	2016	2017	XVII leg.
Su disegni di legge di conversione di decreti-legge (art. 96-bis, comma 1)	21	32	19	11	15	98
Su progetti di legge, su richiesta delle Commissioni (art. 16-bis, comma 4)	0	1	1	1	1	4
Su progetti di legge recanti norme di delegazione o delegificazione (art. 16-bis, comma 6-bis)	6	11	13	16	18	64
Su schemi di atti normativi del Governo (art. 96-ter, comma 3)	0	0	0	2	8	10
Ai sensi del parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 (**)	0	0	0	0	0	0
Totale	27	44	33	30	42	176

(*) Il dato non tiene conto della relazione sul Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009 e sul Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea

(**) *"In via sperimentale, ed in attesa di una compiuta riforma delle norme del Regolamento concernenti il Comitato per la legislazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 96-bis, comma 1, il Comitato per la legislazione, ove ne sia fatta richiesta - da avanzare entro la conclusione dell'esame degli emendamenti - da almeno un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, esprime un ulteriore parere sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dall'approvazione degli emendamenti in Commissione. Tale secondo parere ha ad oggetto le modifiche introdotte dalla Commissione, sempre che esse coinvolgano aspetti di competenza del Comitato, come stabiliti dal Regolamento. (...)".*

XVII legislatura: riepilogo tipologia pareri espressi			
Tipologia pareri	Numero	%	Tipologia provvedimenti
Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1	98	55,69%	94 disegni di legge di conversione
Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis	64	36,36%	61 progetti di legge contenenti disposizioni di delega
Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 4	4	2,27%	1 disegno di legge di riforma costituzionale e 2 proposte di legge parlamentare
Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, co. 3	10	5,68%	10 schemi di atti del Governo
Totali	176		168 atti

2. I rilievi espressi dal Comitato

Sui **176** pareri espressi dal Comitato nel corso della XVII legislatura, **14** sono privi di rilievi.

La struttura dei **162** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi	
Tipologia di rilievi	Pareri
Osservazioni	26
Condizioni	7
Raccomandazioni	2
Osservazioni e condizioni	89
Osservazioni e raccomandazioni	6
Condizioni e raccomandazioni	4
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	28

Complessivamente, quasi il **73** per cento dei pareri (**128** su **176**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni, mentre **28** pareri contengono tutte e tre le tipologie di rilievi utilizzate dal Comitato.

Nei paragrafi che seguono vi è il riepilogo delle notazioni contenute nei pareri espressi dal Comitato in tutta la XVII legislatura: si rimanda, per ogni approfondimento, ai Rapporti di fine turno di presidenza, disponibili sul sito della Camera dei Deputati nella pagina dedicata al Comitato per la legislazione.

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

Dei **176** pareri resi dal Comitato **41** riguardano provvedimenti ai quali 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 **135** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

50 risultano **corredati di AIR e di ATN**;

21 risultano **corredati della sola ATN**;

64 sono **privi sia di AIR sia di ATN**.

Negli **85** casi in cui l'**AIR** è assente:

◆ in **55** pareri si constata semplicemente l'assenza;

◆ in **30** 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.

4. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

34 dei **176** pareri resi dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione.

Gli articoli maggiormente richiamati sono il **76**, in materia di delegazione legislativa, ed il **77, secondo comma**, allorché nel parere si fa riferimento ai **limiti di contenuto dei decreti-legge**, imposti dall'articolo 15, comma 2, lettera *a*), della legge n. 400 del 1988;

In **materia fiscale**, oltre al richiamo allo Statuto del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000, in alcuni pareri si fa riferimento all'articolo **23** della Costituzione (*“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*).

Con riferimento alle **interpretazioni autentiche**, il Comitato a volte sollecita la Commissione di merito a verificare che queste non comportino effetti retroattivi, o a verificare che

“l'eventuale portata retroattiva della disposizione non collida con **l'articolo 25, secondo comma**, della Costituzione” (“*Nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso*”).

Infine, in alcuni pareri del Comitato viene richiamato l'articolo **120, secondo comma**, della Costituzione, sull'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti degli enti territoriali, in relazione alle procedure previste dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

5. Sistema delle fonti del diritto

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.

La tabella che segue mostra in maniera eloquente la frequenza con la quale il Comitato si è soffermato su tali problematiche, trattate in **133** dei **176** pareri espressi, pari a tre quarti di essi (75,57%).

Sistema delle fonti: pareri con notazioni rispetto al totale		
Tipo di notazione	N. pareri nei quali è stato riscontrato	% sul totale dei pareri espressi
Adempimenti	43	24,43%
Coerente utilizzo delle fonti normative	56	31,82%
Confluenza di DL	3	1,70%
Coordinamento con vigenti fonti normative	98	55,68%
Decreti ministeriali “non regolamentari”	14	7,95%
Delegificazione spuria	24	13,64%
DPCM con contenuto normativo	27	15,34%
Efficacia temporale/Retroattività/Efficacia differita	29	16,48%
Incidenza su fonti subordinate	42	23,86%
Intreccio con DL in corso di conversione	10	5,68%
Rapporti con altri strumenti giuridici	4	2,27%
Riproduzione di norme in DL non convertiti	5	2,84%
Sovrapposizione di fonti normative	26	14,77%

6. Profili di formulazione tecnica dei testi normativi

Il Comitato per la legislazione negli ultimi anni si è interessato anche ad aspetti ulteriori rispetto a quelli espressamente trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; in particolare, ha prestato attenzione ai seguenti fenomeni:

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

Sono aspetti spesso molto contigui a quelli trattati nella circolare: per esempio, le disposizioni transitorie, speciali o temporanee delineano in genere regimi derogatori.

Il quadro complessivo emerge dalla seguente tabella, ove su sfondo giallo sono indicati i profili specificamente trattati nella circolare: dei **176** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **143** si riferiscono a profili espressamente richiamati nella circolare di formulazione tecnica dei testi normativi, **119** si riferiscono ai profili attigui (elencati nelle righe in bianco della tabella seguente) e **100** pareri contengono rilievi inerenti ad entrambe le categorie.

Notazioni di formulazione tecnica dei testi legislativi	N. pareri nei quali è stato riscontrato	% sul totale dei pareri espressi
Abrogazioni	12	6,82%
Deroghe	44	25,00%
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	22	12,50%
Efficacia di disposizioni abrogate o modificate	8	4,55%
Formulazione del testo	111	63,07%
Incidenza su fonti secondarie	41	23,30%
Modifica di norme recenti	26	14,77%
Modifiche non testuali	77	43,75%
Portata normativa: norme descrittive, ricognitive, programmatiche	55	31,25%
Norme di interpretazione autentica	15	8,52%
Proroga di disposizioni transitorie	10	5,68%
Richiami generici, imprecisi o errati	47	26,70%
Stratificazione normativa	35	19,89%
Titolo e rubriche	24	13,64%

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

Nel corso della XVII legislatura **75** pareri sui **176** espressi, pari al **42,61%**, 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 **53** pareri espressi su disegni di legge di conversione, di **19** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione e di **3** pareri espressi su schemi di atti del Governo.

La tabella che segue dà conto dei richiami alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 operate dai pareri espressi nel periodo di riferimento. Per i dettagli si vedano i vari Rapporti di fine turno di presidenza, presenti sul sito internet della Camera dei Deputati, nella pagina dedicata al Comitato.

Notazioni riferite agli articoli della legge n. 400/1988				
art. 11 c. 2	art. 13-bis	art. 14	art. 15, c.1	art. 15, c.2, a
Comm. straord. di Gov.	Chiarezza testi normativi	Dlgs	Decreti-legge in generale	Deleghe in DL
10	7	1	3	7
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. 72 Cost.	DL respinti	rapporti sorti DL non conv.	Corte Cost.	Immed. applicazione
2	2	0	3	21
art. 15, c.3	art. 15, c. 4	art. 17 c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3
Contenuto	Immed. pubblicazione	Reg. esec., att. -integ., indep. (DPR)	Reg. delegif. (DPR)	Reg. settoriali (DM)
6	0	7	29	11
art. 17, c.4	art. 17, c.4- bis	art. 17-bis	art. 17, c.4- ter	art. 17 in generale
Adottati con pareri	Org. Uffici e Ammin.	TU comp.	Riord. Reg.	Regolamenti
0	4	1	1	13

8. Profili della legislazione delegata

Sono **68** i pareri contenenti rilievi in merito alle disposizioni di delega o in merito all'attuazione di disposizioni di delega esaminati dal Comitato sul totale di **176** pareri, pari quindi al **38,64%**.

Disposizioni di delega e loro attuazione					
Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. Generici/mancanti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Procedure di delega	Scorrimento	Proroga o Diff. Termini
57	27	25	37	23	1
32,39%	15,34%	14,20%	21,02%	13,07%	0,57%
Incid. su principi, crit. dir., ogg. di deleghe già aperte	Intreccio con deleghe già aperte	Schemi / Prev. doppio parere	Interna Corporis	Rif. ad eventualità e opzioni selezionabili	Coerenza con le disposizioni di delega
0	0	1	0	6	5
0,00%	0,00%	0,57%	0,00%	3,41%	2,84%

N.B. Per i primi due turni di presidenza del Comitato la "tecnica dello scorrimento" è stata conteggiata nell'ambito delle procedure di delega. La coerenza con le disposizioni di delega è stata rilevata soltanto negli ultimi due turni di presidenza.

9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, ha effettuato espliciti richiami allo **Statuto del contribuente** in **9** pareri: **6** sono riferiti a decreti-legge, **1** alla Legge di stabilità 2014, **1** alla Legge europea 2015-2016 ed infine **1** al disegno di legge governativo sul lavoro agile (cd. *jobs act*).

10. Il recepimento dei pareri del Comitato.

La seguente tabella 1 dà conto del seguito avuto dai pareri del Comitato nel corso della Legislatura.

Come si vede, se la percentuale complessiva di recepimento delle condizioni si attesta per tutta la Legislatura al 27%, merita di essere segnalata la tendenza all'incremento nel corso degli anni (dal 24% del 2013 al 33% del 2017).

Una tendenza analoga si riscontra per il recepimento delle osservazioni (26% nella Legislatura nel suo complesso; 14% nel 2013; 35% nel 2017).

TAB. 1 - XVII LEGISLATURA: RECEPIMENTO DEI RILIEVI DEL COMITATO

	2017	2016	2015	2014	2013	XVII legislatura
Condizioni formulate	42	54	65	112	93	366
Condizioni recepite	14	14	20	28	22	98
%	33%	26%	31%	25%	24%	27%
<hr/>						
Osservazioni formulate	102	74	112	136	91	515
Osservazioni recepite	36	22	24	40	13	135
%	35%	30%	21%	29%	14%	26%

N.B. Non sono considerati i pareri espressi dal Comitato sui provvedimenti per i quali non sia intervenuta la deliberazione finale dell'Assemblea e sui decreti- legge ritirati dal Governo o decaduti.

APPENDICE II - PUBBLICAZIONI ED EVENTI

1. Gli Appunti del Comitato

Nei dieci mesi di riferimento sono stati pubblicati due fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato fin dal 2004 in funzione di un aggiornamento periodico sull’attività normativa:

- il tredicesimo fascicolo contiene una ricostruzione dell’andamento della legislatura dal punto di vista della produzione normativa, recuperando e aggiornando le analisi presentate in precedenti fascicoli degli “Appunti del Comitato per la legislazione”;
- il quattordicesimo fascicolo contiene una disamina della qualità della legislazione nel settore del recepimento del diritto europeo nella XVII Legislatura, con un’analisi dell’esito, lungo tutta la Legislatura, delle deleghe conferite con leggi di delegazione europea e delle procedure di infrazione affrontate dalle leggi europee.

2. 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”. Ulteriori

elementi sui temi di interesse del Comitato sono ricavabili nella sezione del sito “Temi dell’attività parlamentare”, all’interno dell’area “Politiche della legislazione”.

3. L’incontro informale con i cittadini residenti nelle zone terremotate.

Il Comitato ha svolto, nella giornata del 12 dicembre 2017, un incontro informale con una delegazione di amministratori locali e di rappresentanti di associazioni dei comuni colpiti dal sisma del 2016. L’incontro era stato sollecitato al fine di rappresentare al Comitato le problematiche connesse alla normativa adottata per fronteggiare l’emergenza.

Per quel che attiene le competenze del Comitato, dall’incontro è in particolare emersa l’esigenza di porre rimedio alla stratificazione normativa prodotta dalle ordinanze del Commissario straordinario e da quelle della protezione civile; tali ordinanze avrebbero infatti spesso fatto ricorso a modifiche implicite o ad abrogazioni inesprese di quanto disposto dalle circolari precedenti. L’esigenza sarebbe insomma quella di disporre di un “testo consolidato” delle ordinanze emergenziali.

L’indicazione che ne è emersa per la futura attività del Comitato è pertanto quella di richiedere, in occasione del parere su provvedimenti che intervengano su questa materia, che anche le ordinanze del Commissario straordinario e della protezione civile siano vincolate al rispetto delle indicazioni della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi del 2001 che vieta infatti il ricorso alla tecnica delle modifiche implicite o delle abrogazioni inesprese (paragrafo 3, lettere *a* e *g*).