

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO: Interventi per il settore ittico. Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale (T.U. 1008-1009-1636). (Parere alla Commissione XIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i>)	3
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE: Sul seguito del ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa	5

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

Mercoledì 5 febbraio 2020. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

La seduta comincia alle 14.15.

Interventi per il settore ittico. Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale (T.U. 1008-1009-1636).

(Parere alla Commissione XIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alessio BUTTI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del testo unificato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge n. 1008, n. 1009 e n. 1636 e rilevato che:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l'articolo 2, comma 2, lettera *b*) inserisce tra i principi di delega il « coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa »; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che « qualora la delega abbia ad oggetto [...] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato » (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007); poiché il riferimento al miglioramento della coerenza giuridica, logica e sistematica sembra indicare la volontà di innovare la legislazione vigente appare quindi opportuno specificare ulteriormente il principio di delega;

la successiva lettera *d*) reca un principio di delega (« coordinamento, adegua-

mento e integrazione della normativa nazionale con quella internazionale e dell'Unione europea» in materia di pesca ed acquacoltura) che, nella sua ampia portata, appare suscettibile di ulteriore specificazione, con particolare riferimento alla relazione tra tale principio di delega e le ordinarie procedure di recepimento del diritto dell'Unione europea attraverso la legge annuale di delegazione europea;

le successive lettere *e*) ed *f*) sembrano indicare oggetti di delega (adeguamento dei tipi di pesca, alla lettera *e*) e finalità dell'intervento (sostegno del ricambio generazionale e arruolamento di pescatori a bordo delle navi della pesca costiera, alla lettera *f*), piuttosto che autentici principi e criteri direttivi di delega; le due lettere prevedono inoltre la modifica di fonti regolamentari (rispettivamente, il decreto del Presidente della Repubblica n. 1639 del 1968 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 1952); sotto quest'ultimo profilo si segnala l'opportunità di riformulare la disposizione al fine di distinguere i principi e criteri direttivi che dovranno trovare attuazione nei decreti legislativi, da un lato, e la previsione, che dovrebbe trovare collocazione in una disposizione autonoma, dell'adeguamento dei citati regolamenti a quanto sarà disposto dai decreti legislativi medesimi, dall'altro lato; ciò al fine di non creare confusione tra le diverse fonti giuridiche;

il comma 3 dell'articolo 2, prevede che qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei rispettivi termini di delega o successivamente, tali termini siano prorogati per un periodo di novanta giorni (cd. «tecnica dello scorrimento»); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta «una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa»; al riguardo si ricorda che, in

precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

il comma 1 dell'articolo 4 inserisce il comma 1-*bis* nell'articolo 1 della legge n. 250/1958; al riguardo si segnala che, trattandosi di una legge in cui i commi non sono numerati, la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, al paragrafo 10, lettera *c*), prescrive che i commi aggiuntivi non siano numerati;

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

il comma 1 dell'articolo 8 prevede che la tassa di concessione governativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 641 del 1972 relativa alle licenze di pesca sia dovuta ogni otto anni; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità, ai sensi del paragrafo 3, lettera *a*) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, di riformulare la disposizione in termini di novella dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 641/1972 che disciplina in via generale il pagamento delle tasse di concessione governativa;

il comma 1 dell'articolo 15 prevede l'adeguamento del regolamento di esecuzione del codice della navigazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 1952) a quanto disposto dal medesimo articolo 15 entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge; al riguardo andrebbe valutata la congruità sul piano temporale di un termine così ristretto con la procedura di adozione delle norme regolamentari prevista dall'articolo 17 della legge n. 400/1988.

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

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito a riformulare, per le ragioni esposte in premessa, i principi di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettere e) ed f), al fine di specificare meglio il contenuto di tali principi e di prevedere, con una disposizione distinta, l'adeguamento delle citate disposizioni regolamentari alle modifiche introdotte con i decreti legislativi;

formula inoltre le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

specificare ulteriormente i principi di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettere b) e d);

evitare, all'articolo 2, comma 3, il ricorso alla « tecnica dello scorrimento », individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio sessanta giorni prima della scadenza del termine della delega);

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

modificare l'articolo 4, comma 1, in modo da evitare l'inserimento di un comma numerato nell'articolo 1 della legge n. 250/1958 i cui commi non sono numerati;

riformulare l'articolo 8, comma 1, in termini di novella dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 641/1972;

prevedere, all'articolo 15, comma 1, un più ampio termine per l'adeguamento del decreto del Presidente della Repubblica n. 328/1952. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.20.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 5 febbraio 2020. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

La seduta comincia alle 14.20.

Sul seguito del ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa.

Paolo RUSSO, *presidente*, illustra le motivazioni che lo hanno indotto a convocare questa seduta di comunicazioni al fine di riprendere il discorso sul seguito da dare al ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa svoltosi durante il precedente turno di presidenza dell'on. Dadone. Segnala infatti che i materiali raccolti nelle audizioni offrono numerosi spunti di intervento nell'ipotesi si voglia mettere mano ad una riforma del Regolamento volta a rafforzare il ruolo del Comitato quale presidio a tutela della qualità della legislazione. D'altra parte, osserva, uno stimolo per questo intervento proviene anche dalla Corte costituzionale che è tornata, in alcuni recenti interventi (sentenza n. 247/2019 ed ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019), a trattare il tema dell'omogeneità dei decreti-legge, uno degli principali ambiti di intervento del Comitato.

Sottopone pertanto all'attenzione del Comitato alcune prime ipotesi di riforma del Regolamento della Camera.

Queste ipotesi intervengono su due aspetti: un potenziamento dell'ambito di intervento del Comitato e un potenziamento degli strumenti a disposizione. Sul primo aspetto è ipotizzabile, con una modifica dell'articolo 16-*bis* del Regolamento, che il Comitato si esprima d'ufficio su tutti i progetti di legge all'esame delle Commissioni e iscritti nel programma trimestrale dei lavori dell'Assemblea e non più solamente sui decreti-legge e sui progetti di legge contenenti deleghe e delegificazioni; in questo modo, il ruolo del Comitato verrebbe sostanzialmente parificato, con riferimento ai profili della qualità della legislazione, a quello delle altre Commissioni « filtro » come la Commissione Affari costituzionali e la Commissione bilancio;

Conseguentemente, si potrebbe prevedere, sempre con una riforma dell'articolo 16-*bis*, che, per far fronte alla maggiore mole di lavoro, il numero dei componenti del Comitato venga incrementato a quattordici; i componenti dovrebbe essere scelti mantenendo ferma la composizione paritaria tra maggioranza e opposizione e al tempo stesso tenendo conto della distribuzione dei deputati nelle quattordici Commissioni permanenti, al fine di garantire un maggiore raccordo tra lavori del Comitato e lavori delle Commissioni; insieme, il mandato del Presidente potrebbe essere elevato ad un anno.

Sul secondo aspetto – quello del potenziamento degli strumenti – è ipotizzabile, in primo luogo, la possibilità per il Comitato – da inserire nell'articolo 16-*bis* – di formulare condizioni volte al rispetto dell'articolo 76 della Costituzione (per i progetti di legge-delega). Parallelamente, si potrebbe procedere ad una riformulazione dell'articolo 96-*bis* del Regolamento in modo da esplicitare che il Comitato può formulare condizioni volte a richiedere la soppressione o la modifica testuale di disposizioni presenti nei decreti-legge al fine di garantire il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione vigente (sostanzialmente l'articolo 15 della legge n. 400/1988). Il testo attuale, che prevede la possibilità per il Comitato di richiedere la

sola soppressione delle disposizioni contrastanti con i requisiti previsti dalla legislazione vigente, ha trovato infatti poco riscontro nella prassi e quindi la modifica appare utile, da un lato, per codificare la prassi e, dall'altro lato, per spingere il Comitato ad un maggior utilizzo dello strumento, in particolare attraverso, ove possibile, la formulazione di condizioni testuali che potrebbero risultare maggiormente efficaci.

Sia per le condizioni ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sia per le condizioni previste dall'articolo 96-*bis* del Regolamento si ricalcherebbe il modello delle condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione della Commissione bilancio; a differenza di queste ultime, però le condizioni ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione e dell'articolo 96-*bis* del Regolamento, se non recepite, non si trasformerebbero automaticamente in emendamenti nel corso dell'esame in Assemblea; questa soluzione, che pure sembrerebbe auspicabile per rafforzare il ruolo del Comitato, rischia infatti di scaricare sul lavoro del Comitato consistenti pressioni politiche; si potrebbe inoltre porre il problema dell'attribuzione di un così forte potere di intervento ad un organo paritetico che adotta le sue decisioni per consenso e potrebbe quindi essere messo in discussione tale carattere paritetico dell'organo che invece appare meritevole di tutela; inoltre, l'eventuale mancato recepimento di condizioni formulate ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione e dell'articolo 96-*bis* del Regolamento, anche se queste non si trasformerebbero automaticamente in emendamenti, potrebbe comunque rappresentare un elemento rilevante per le successive valutazioni del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

Sempre per potenziare gli strumenti a disposizione del Comitato, si potrebbe ipotizzare l'inserimento, all'articolo 16-*bis*, della possibilità per il Comitato di raccomandare alla Commissione di merito di richiedere al Governo la predisposizione di un'analisi tecnico-normativa (ATN) ovvero di un'analisi di impatto della regolamen-

tazione (AIR). In quest'ottica occorrerebbe poi modificare l'articolo 79, comma 5, al fine di consentire alle Commissioni permanenti di richiedere anche autonomamente al Governo la predisposizione di ATN e AIR.

Sempre a supporto dell'attività del Comitato, potrebbe risultare infine opportuno inserire nell'articolo 68 del regolamento alcuni requisiti minimi per la predisposizione della relazione illustrativa quali il fatto che la stessa debba essere redatta secondo un criterio di chiarezza espositiva e debba agevolare la comprensione delle modalità di inserimento del progetto di legge nel contesto del vigente ordinamento giuridico italiano ed europeo.

Osserva quindi che queste prime ipotesi costituiscono una base di lavoro da sviluppare con ulteriori contributi. Segnala ad esempio, due ulteriori temi meritevoli di approfondimento. Da un lato, l'eventuale individuazione di alcuni aggravii procedurali nel caso in cui le indicazioni del Comitato non vengano rispettate (ad esempio con riferimento alla predisposizione dell'ATN e dell'AIR); dall'altro lato, l'eventuale introduzione, sul modello di quanto fatto dalla Commissione bicamerale delle questioni regionali con il regolamento interno adottato nella scorsa Legislatura, di forme di dialogo strutturato (mediante audizioni o in altro modo) con i soggetti della società civile maggiormente interessati ai lavori del Comitato (in particolare la comunità scientifica degli studiosi di diritto pubblico).

Conclusivamente propone, come metodo di lavoro, di far seguire alla riflessione interna al Comitato un momento di riflessione con la comunità scientifica con l'organizzazione di un seminario sulle tematiche oggetto della riforma che veda l'intervento di un numero limitato di costituzionalisti e di studiosi di diritto pubblico.

Auspica che il punto di approdo di questo lavoro possa essere quello della presentazione di una proposta di riforma del Regolamento condivisa e sottoscritta

da tutti i componenti del Comitato da sottoporre alla valutazione della Giunta per il Regolamento.

Devis DORI si associa alle considerazioni svolte dal presidente Russo sull'utilità di riprendere i numerosi spunti offerti dalle audizioni svolte sulla produzione normativa. Rileva di avere al riguardo avviato da qualche mese una riflessione con uno degli auditi, il prof. Palma, sul tema della chiarezza del linguaggio legislativo. A suo avviso si tratta infatti di un tema centrale per riavvicinare i cittadini alla politica. Lavorare per la chiarezza delle leggi risulta infatti essenziale per garantire un effettivo rispetto dell'articolo 54 della Costituzione nella parte in cui stabilisce che tutti cittadini hanno il dovere di osservare la legge. Il « rovescio della medaglia » del dovere di osservare le leggi consiste infatti nel diritto ad avere leggi chiare. Sul punto la Corte costituzionale, già con la celebre sentenza n. 364/1988, ha escluso dal principio *ignorantia legis non excusat* l'ignoranza inevitabile della legge. Più recentemente la Corte, con la sentenza n. 209/2010 ha inserito tra « i valori fondamentali di civiltà giuridica » che occorre tutelare la « coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico »: come prospettato nel corso delle audizioni, il combinato disposto delle due sentenze potrebbe in ipotesi spingere in futuro la Corte a sancire l'incostituzionalità di una norma per assenza di coerenza e di chiarezza. È evidente quindi la centralità della questione.

In quest'ottica, riprendendo uno degli stimoli offerti dal prof. Palma, sottopone quindi ai colleghi un'ipotesi di integrazione dell'articolo 10 del Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1985.

Si tratterebbe di prevedere, contestualmente alla pubblicazione di una legge e degli altri atti aventi forza di legge, la pubblicazione sul sito Internet della Gaz-

zetta Ufficiale di una scheda illustrativa del contenuto, redatta secondo un criterio di chiarezza espositiva. A tal fine dovrebbe essere costituita, presso il Ministero della giustizia – che come è noto è responsabile della pubblicazione delle leggi – una Commissione di esperti. La Commissione, composta dal Presidente e da quattro membri, dovrebbe raccogliere giuristi, linguisti ed esperti di comunicazione, scelti tra magistrati e docenti universitari.

Fermo restando che solo il testo delle leggi avrebbe valore normativo, la scheda illustrativa potrebbe fornirne una sintesi in linguaggio non giuridico: si potrebbe ipotizzare la pubblicazione di una massima della legge (come avviene per le sentenze, comprese quelle della Corte costituzionale) ovvero una parafrasi del testo in linguaggio comune, una volta realizzate « rubriche di conversione » che « traducano » in linguaggio comune i diversi concetti giuridici.

Non si tratta di svalutare la tecnicità delle norme. Anzi, la previsione della scheda illustrativa potrebbe contribuire al recupero di questa necessaria tecnicità, liberando i testi legislativi da quegli elementi extragiuridici (indicazioni di finalità, espressioni vaghe, ambigue e discorsive) che spesso li caratterizzano, come più volte segnalato dal Comitato.

Rileva, in proposito, che la via della modifica legislativa appare, su questo tema della chiarezza delle leggi, preferibile rispetto a quella di una modifica del Regolamento della Camera in quanto di portata più generale.

Dichiara infine di condividere il metodo di lavoro proposto dal presidente: anche sull'ipotesi di modifica legislativa da lui avanzata, anch'essa da ritenersi come contributo per una prima base di lavoro, alla riflessione interna al Comitato potrebbe infatti seguire un momento di riflessione seminariale con la comunità scientifica, in modo da poter poi auspicabilmente pervenire, una volta apportate le integrazioni e le modifiche che saranno ritenute necessarie, alla presentazione di un'apposita proposta di legge sottoscritta da tutti i componenti del Comitato.

Stefano CECCANTI dichiara di condividere l'impianto delle due proposte. Segnala soltanto, con riferimento alle prospettate modifiche del Regolamento, l'opportunità di approfondire alcuni aspetti specifici. In primo luogo, si chiede se sia necessario indicare un numero fisso di componenti del Comitato pari a quello delle Commissioni permanenti, poiché quest'ultimo, in caso di entrata in vigore della riforma della riduzione dei parlamentari, potrebbe variare. Si potrebbe in alternativa ipotizzare di stabilire all'articolo 16-*bis* che il Comitato per la legislazione è composto da un numero di deputati pari a quello delle Commissioni permanenti. Rileva poi l'opportunità di un chiarimento sull'alternanza alla presidenza di componenti appartenenti ai Gruppi della maggioranza e a Gruppi dell'opposizione. Si potrebbe infatti ingenerare l'equivoco che agli appartenenti al Gruppo misto, che raccoglie sia deputati della maggioranza sia deputati dell'opposizione, sia precluso l'accesso alla presidenza. Ritiene per questo preferibile fare riferimento all'alternanza alla presidenza di deputati di maggioranza e di opposizione.

Cosimo FERRI ringrazia il presidente Russo e il collega Dori per i preziosi contributi che si riserva di approfondire in modo da poter intervenire in una prossima seduta. Con riferimento al momento di riflessione seminariale prospettato dal collega Dori si interroga se esso debba essere limitato al tema del linguaggio della legge o non possa essere ampliato a quello, analogo e anch'esso cruciale per la democrazia, del linguaggio delle sentenze.

Devis DORI ritiene preferibile concentrarsi in questa prima fase sul tema del linguaggio delle leggi anche se inevitabilmente assumerà rilievo anche la questione più generale del linguaggio giuridico e, quindi, anche delle sentenze.

Paolo RUSSO, *presidente*, nel ringraziare i colleghi intervenuti, osserva che si può quindi prendere in considerazione

l'organizzazione di due distinti momenti di approfondimento seminariale, uno sui temi affrontati dalla proposta del collega Dori e uno sulla possibile riforma del Regolamento in materia di poteri del Comitato. Nel ricordare che il suo turno di presidenza scadrà il prossimo 5 marzo, sottolinea l'importanza di avviare questo

lavoro a cavallo tra diversi turni di presidenza, in modo da rendere evidente la continuità istituzionale nell'attenzione ai temi oggetto di approfondimento e il carattere politicamente trasversale e condiviso dell'iniziativa.

La seduta termina alle 14.40.