

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:	
Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante disposizioni di attuazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (esame atto n. 3 – Governo) (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>).	
Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE, relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (esame atto n. 4 – Governo) (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>).	
Schema di decreto legislativo recante ulteriori modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (esame atto n. 5 – Governo) (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	4
Comunicazioni del Presidente	7

Giovedì 26 giugno 2008. – Presidenza del presidente Franco STRADELLA.

La seduta comincia alle 8.50.

Sui lavori del Comitato.

Roberto ZACCARIA invita a valutare la possibilità che i relatori sui provvedimenti all'ordine del giorno del Comitato, ove i tempi lo consentano, provvedano ad informare, prima dell'inizio della seduta, i colleghi in relazione ai contenuti principali delle proposte che essi intendono illustrare al Comitato ai fini dell'adozione del parere. Ciò consentirebbe a ciascun membro di acquisire maggiore consapevolezza sull'attività svolta in questa sede e, nello stesso tempo, di offrire ad essa un contributo più efficace, senza peraltro che sia

ovviamente pregiudicata la possibilità per il relatore di svolgere ulteriori approfondimenti ed eventuali modifiche alle sue proposte.

Lino DUILIO sottolinea l'opportunità di adottare modalità di comunicazione preventiva degli atti all'esame del Comitato, tali da assicurare che il relatore di turno possa comunque aver modo di approfondire gli elementi istruttori forniti dagli uffici e, su quella base, possa adeguatamente delineare una propria proposta destinata poi a definirsi compiutamente a seguito dello svolgimento del dibattito nel corso della seduta.

Franco STRADELLA, *presidente*, non ravvisa ostacoli alla possibilità che i relatori, compatibilmente con i tempi disponibili, mettano preventivamente a disposi-

zione dei colleghi le conclusioni del proprio lavoro istruttorio.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER,
COMMA 3, DEL REGOLAMENTO**

Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante disposizioni di attuazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (esame atto n. 3 – Governo).

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE, relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (esame atto n. 4 – Governo).

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

Schema di decreto legislativo recante ulteriori modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (esame atto n. 5 – Governo).

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

Franco STRADELLA, *presidente*, ricorda che figurano all'ordine del giorno del Comitato, sulla base delle richieste provenienti dalla I Commissione formulate ai sensi dell'articolo 96-ter del Regolamento, tre schemi di decreti legislativi riguardanti, rispettivamente, il diritto al ricongiungimento familiare (n. 3), le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (n. 4) ed il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di

circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (n. 5).

I tre schemi di decreto legislativo – al di là dell'affinità di materia – presentano aspetti comuni, che rendono opportuna una loro trattazione congiunta ed in relazione ai quali è stato incaricato un unico relatore, individuato nella persona dell'on. Duilio.

Lino DUILIO, *relatore*, evidenzia come il primo aspetto comune ai tre atti è costituito dal fatto che essi discendono dall'esercizio di una potestà normativa delegata di tipo integrativo e correttivo di cui il Governo ha ritenuto di fare uso. Essi, cioè, intervengono a modificare ed integrare precedenti provvedimenti adottati in attuazione della medesima disposizione di delega che legittima la loro adozione. Sotto quest'ultimo profilo, nel quadro delle competenze del Comitato, viene dunque in rilievo la questione di quali siano i margini di intervento del potere integrativo e correttivo del Governo, ovvero quale sia la cornice entro cui può svilupparsi la potestà delegata di tipo integrativo e correttivo e quali siano i suoi rapporti, da un lato, con le disposizioni di delega e, dall'altro lato, con la disciplina adottata nell'esercizio della delega principale.

Ricorda, in proposito che il Comitato ha già avuto modo di esprimersi su tale questione nel corso della precedente legislatura, in occasione dell'esame di uno schema di decreto in materia ambientale. In quella sede, l'organo ha richiamato e ha inteso far propri quei parametri di giudizio assunti dalle supreme magistrature, esplicitati in pronunce testualmente riportate nel parere espresso il 17 ottobre 2007.

Si riferisce, in particolare, alla sentenza della Corte Costituzionale n. 206 del 2001, nella quale si afferma che « Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti": ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega

“principale”; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l’esercizio della medesima delega “principale” ». A tale pronuncia aveva fatto riferimento l’Adunanza plenaria del 6 giugno 2007 del Consiglio di Stato, ulteriormente precisando che « ovviamente, deve ritenersi non solo possibile, ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l’eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni. (...) Quanto alla possibilità di attribuire una efficacia estensiva del potere del Governo all’endiadi « correzione e integrazione » non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell’oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuato nei criteri base – trascurati in prima attuazione ».

Ritiene che, nel caso di specie, tale posizione del Comitato possa evidentemente essere confermata.

Sottolinea come le circostanze di fatto in cui si è collocato il nuovo decreto legislativo siano, per certi versi, analoghe a quelle che avevano originato la citata pronuncia del Comitato per la legislazione. Anche in questo caso, infatti, il Governo ha inteso fare uso di una delega legislativa già esercitata, in cui sono però pendenti i termini della delega di tipo correttivo ed integrativo.

Infatti, sia il primo schema di decreto, sul ricongiungimento familiare, che il terzo, sullo *status* di rifugiato, costituiscono attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2004 (articolo 1, commi 3 e 5, della legge n. 62 del 2005), ai sensi della quale entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo è legittimato ad emanare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi stessi; il secondo provvedimento, sulla libera circolazione dei cittadini comunitari, è invece adottato in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2006 (articolo 1, commi 3 e 5, della legge n. 13 del 2007), ai sensi della quale entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei

decreti legislativi, il Governo può emanare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi stessi.

Ricorda inoltre che i tre schemi normativi incidono sulla disciplina attuativa delle direttive comunitarie 2003/86/CE (recata dal decreto legislativo n. 286 del 1998, come introdotta dal recente decreto legislativo n. 5 del 2007), 2005/85/CE (recata dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25) e 2004/38/CE, (recata dal decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007).

Infine, segnala che un terzo fattore, comune ai provvedimenti in esame, riguarda le modalità di formulazione delle relative disposizioni di delega: esse sostanzialmente non recano principi e criteri direttivi ulteriori rispetto a quelli dettati, in via generale, per il recepimento delle direttive comprese nell’Allegato B delle rispettive leggi comunitarie annuali, né con riguardo all’esercizio in via principale della delega, né con riguardo all’adozione di decreti integrativi e correttivi. I criteri e principi direttivi della delega sono dunque desumibili quasi esclusivamente *per relationem* nei contenuti delle direttive comunitarie da recepire. Nessuna di queste ultime, peraltro, risulta essere stata oggetto di modifica, essendo, nel frattempo, invece maturato nel legislatore interno un diverso apprezzamento sulle modalità concrete di recepimento, cui probabilmente non è estraneo il mutamento politico che ha interessato il Governo italiano.

Ciò premesso, nel richiamare i principali contenuti dei tre schemi di decreto legislativo, evidenzia come, in taluni casi, emerga in modo evidente la diversa opzione politica del legislatore interno rispetto a quella adottata in fase di esercizio in via principale della delega legislativa. Ne costituisce esempio la nuova previsione secondo cui il diritto di soggiorno dei cittadini comunitari, attualmente subordinato alla disponibilità di risorse economiche sufficienti, sarebbe ulteriormente condizionato dalla dimostrabilità della loro provenienza da attività lecite, precosti-

tuendo una sorta di presunzione di illiquidità che il cittadino comunitario sarebbe tenuto a superare.

Roberto ZACCARIA sottolinea la complessità delle questioni meritevoli di attenzione da parte del Comitato, che richiedono tempi adeguati di riflessione di cui, a causa dell'imminente inizio dei lavori in Assemblea, non si dispone nella seduta odierna. Invita pertanto il Presidente a valutare un aggiornamento della seduta, anche al fine di poter consentire approfondimenti in ordine alle argomentazioni prodotte dal relatore e a quelle che emergeranno nel corso del dibattito.

A suo avviso, uno degli aspetti di maggiore problematicità è dato dal rapporto tra le pronunce delle supreme magistrature, richiamate dal relatore, e le concrete modalità di esercizio del potere normativo da parte del Governo. Nel caso di specie, infatti, si potrebbe addirittura dubitare del fatto che si sia in presenza realmente di un'espressione della potestà delegata di natura correttiva ed integrativa. Infatti, mentre da un lato la Corte costituzionale ha circoscritto la delega di tipo correttivo ed integrativo alla sola funzione di « correzione o integrazione delle norme delegate già emanate », in questi casi si è invece proceduto ad un sostanziale rinnovato esercizio della delega principale. L'effetto è stato dunque la correzione, non di specifici aspetti, ma dell'intero indirizzo politico cui il decreto legislativo precedente si era ispirato.

Pertanto, se è indiscutibilmente legittimo che il Governo affermi orientamenti politici diversi da quello che lo ha preceduto, chiedendo al Parlamento il conferimento di una nuova delega, non è invece altrettanto pacifico che possa utilizzare lo strumento della delega integrativa e correttiva per veicolare contenuti assolutamente nuovi negli atti normativi adottati sulla base della delega principale. Non va, inoltre, sottovalutata la presenza di disposizioni che, allontanandosi dallo spirito della disciplina di attuazione della diret-

tiva comunitaria, finiscono per porsi in contrasto con la medesima normativa comunitaria.

Per tali ragioni, richiamandosi alla pronuncia del Comitato per la legislazione della scorsa legislatura, cui ha partecipato in qualità di relatore, invita a valutare la possibilità di formulare anche in tale circostanza uno specifico invito alla Commissione a svolgere una puntuale verifica del rispetto dei parametri indicati dalla Corte Costituzionale e dal Consiglio di Stato, nonché dei limiti derivanti dall'oggetto della delega, che impone la piena conformità alle direttive comunitarie da recepire.

Doris LO MORO si associa alle considerazioni svolte dall'onorevole Zaccaria, sottolineando come, a suo giudizio, dall'assoluta discordanza tra i provvedimenti oggi all'esame ed i contenuti dei rispettivi decreti legislativi in vigore se ne desume la difformità dei primi rispetto alle direttive comunitarie oggetto di attuazione. Ritiene, dunque, opportuno che ciò sia evidenziato nel parere, secondo lo stile proprio di quest'organo.

Luigi VITALI riconosce la rilevanza delle questioni poste nei precedenti interventi, reputando altresì utile disporre di ulteriori tempi di riflessione. Intende, tuttavia, evidenziare come l'esercizio del potere normativo delegato sia avvenuto nel rispetto dei tempi e dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione e dunque in modo assolutamente legittimo. Non reputa, infatti, rilevante la circostanza che il provvedimento correttivo sia stato posto in essere da un Governo diverso e, dunque, sulla base di un diverso orientamento politico, ben potendo anche il medesimo Governo decidere di discostarsi in modo netto dalle determinazioni precedentemente assunte quando, in sede di esercizio di una delega correttiva ed integrativa, si renda conto della necessità di mutare, anche radicalmente, le misure già adottate in quanto rivelatesi erranee o inefficaci. Nel caso di specie sono state introdotte disposizioni che intendono rettificare la disciplina posta dai decreti le-

gislativi vigenti nell'alveo dei limiti consentiti.

Carlo COSTANTINI osserva che dal dibattito svolto emerge l'opportunità che il Comitato per la legislazione, ove intenda far valere le proprie competenze e rafforzare il proprio ruolo, adotti una posizione chiara sui confini entro cui il legislatore delegato può esercitare i propri poteri di tipo integrativo e correttivo. Peraltro, profili di illegittimità dei provvedimenti, indipendentemente dalla loro natura correttiva, discendono direttamente dal loro palese contrasto con le direttive oggetto di attuazione. Richiama ad esempio la nuova previsione che consente al prefetto di fissare obblighi di dimora nei confronti di coloro che richiedono il riconoscimento della qualifica di rifugiato, che non trova fondamento nella relativa direttiva comunitaria.

Lino DUILIO, *relatore*, nel dichiararsi favorevole ad un rinvio dell'esame, in funzione di ulteriori approfondimenti delle questioni emerse in questa sede, osserva come sia necessario, su un piano squisitamente tecnico-giuridico e senza l'assunzione di valutazioni pregiudiziali, attenersi ai parametri indicati nelle decisioni della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, da lui richiamati nella relazione, atteso che in esse il Comitato per la legislazione è chiamato ad individuare i principi su cui fondare la propria posizione in materia. Sulla base di questi parametri, e sul presupposto del rispetto dei principi e criteri direttivi che informano la delega medesima, occorre quindi valutare la correttezza dell'esercizio della delega correttiva ed integrativa nei casi in esame.

Franco STRADELLA, *Presidente*, alla luce del dibattito svolto ritiene di rinviare l'espressione dei pareri sui tre provvedimenti all'ordine del giorno ad una seduta da svolgere nel corso della prossima settimana, compatibilmente con i tempi previsti dalla Commissione di merito per la conclusione del loro esame.

Comunicazioni del Presidente.

Franco STRADELLA, *Presidente*, comunica che, in data 17 giugno 2008, è stato assegnato al Comitato per la legislazione il disegno di legge di conversione del decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107, recante ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania (C. 1303). Ricorda che, come precisato nella seduta dello scorso 18 giugno, il suo contenuto – unitamente alla previsione della sua abrogazione – è stato integralmente riprodotto in appositi emendamenti al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2008, approvati dalla Commissione di merito a seguito del rinvio in Commissione. Quest'ultimo disegno di legge è stato quindi approvato dalla Camera nella giornata del 24 giugno scorso. Peraltro, siffatto percorso procedurale era stato già prefigurato dall'intervento svolto il 17 giugno alla Camera dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, on. Vito. Il concretizzarsi di tali circostanze, ed in particolare la previsione dell'abrogazione del decreto legge n. 107, fanno desumere inequivocabilmente l'orientamento di non procedere alla conversione di tale provvedimento: secondo la prassi del Comitato, consolidatasi nelle passate legislature (7 dicembre 2000, 7 febbraio 2006, 19 settembre 2007, 12 dicembre 2007), in presenza di tali presupposti il Comitato non procede all'espressione del parere sui relativi provvedimenti ed è per questo motivo che il decreto legge non figura all'ordine del giorno.

Resta fermo, ovviamente, che il Comitato procederà, invece, all'esame del suddetto decreto legge ove emergesse un diverso orientamento della Commissione assegnataria del provvedimento in oggetto.

Roberto ZACCARIA non condivide la prassi secondo cui il Comitato per la legislazione non si esprime su decreti legge che si presume non saranno convertiti. Ritiene anzi che ciò concretizzi una sostanziale violazione del Regolamento della Camera, secondo cui il Comitato deve

esercitare la funzione consultiva sui testi ad esso assegnati.

Nel caso di specie, inoltre, la circostanza che vede la compresenza di due decreti, dove il primo, che può essere definito il principale, funge da vettore al secondo che, dopo essere stato trasformato in un suo emendamento, viene inglobato nel primo, non può non destare preoccupazione, anche in un'ottica di tutela delle prerogative del Presidente della Repubblica.

Da un lato, infatti, il Governo si arroga un potere emendativo non previsto dalla Costituzione, esponendo il Presidente della Repubblica alla firma di un decreto legge destinato a decadere o ad essere abrogato. Dall'altro lato, si attribuisce vigenza immediata a disposizioni che, presumibilmente, assumeranno la veste di emendamenti, con evidente pregiudizio della tutela del principio di affidamento e della certezza del diritto.

Si tratta di questioni che il Comitato potrebbe ben mettere in evidenza in sede di espressione del parere, pur nella consapevolezza che esso si inserirebbe in una procedura destinata a non svolgersi compiutamente. Senza considerare la possibilità, teoricamente ammissibile, della mancata approvazione del decreto « principale » e dell'eventuale « reviviscenza » del decreto n. 107. Conclusivamente, ribadisce che la mancata espressione sul decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107 costituisce un'amputazione delle competenze del Comitato per la legislazione.

Lino DUILIO manifesta anch'egli, sulla questione appena richiamata dal collega Zaccaria, le medesime perplessità, tanto in relazione al ruolo del Comitato per la legislazione quanto per gli aspetti generali di correttezza costituzionale di un siffatto utilizzo della decretazione di urgenza.

La seduta termina alle 9.45.