

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO (<i>Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione</i>)	7
Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. AC 3209-bis/A – Governo – Rinvio in Commissione dall'Assemblea (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e conclusione. – Parere con condizione e osservazioni</i>)	5

Martedì 25 maggio 2010. — Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI.

La seduta comincia alle 13.05.

Comunicazioni del Presidente.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, comunica che il collega Lino Duilio ha presentato la versione analitica del Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza. Una versione sintetica del Rapporto era già stata prodotta nella seduta del 4 febbraio 2010.

Rispetto a tale documento, che riportava – presentandole, essenzialmente, in forma di grafici e di tabelle – le informazioni fondamentali sull'attività consultiva svolta dal Comitato nei dieci mesi che vanno dal 26 marzo 2009 al 25 gennaio 2010, la pubblicazione analitica guarda più approfonditamente a tutto il complesso delle attività svolte dal Comitato, tra le quali spicca la riflessione sviluppata sulle linee di tendenza, nelle ultime due legislature, della decretazione d'urgenza.

Il Rapporto viene pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna del Comitato ed è disponibile nell'apposita sezione del sito internet della Camera dei Deputati dedicata al Comitato.

Sui lavori del Comitato.

Roberto ZACCARIA desidera richiamare l'attenzione del Comitato sulle tematiche sollevate dalla lettera inviata in data 22 maggio dal Capo dello Stato ai Presidenti della Camera e del Senato nonché al Presidente del Consiglio, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge, cosiddetto « decreto incentivi ».

Il Presidente Napolitano ha infatti formulato rilievi fortemente critici sulle modalità di produzione legislativa seguita nel corso dell'*iter* di conversione che ha prodotto l'inserimento nel disegno di legge di rilevanti e numerosi contenuti eterogenei ed estranei al testo originariamente presentato alle Camere e sottoposto al vaglio presidenziale.

Ciò si è realizzato mediante ricorso alla questione di fiducia in entrambi i rami del

Parlamento e con l'approvazione, alla Camera, di un maxi-emendamento del Governo.

Queste censure sono quindi relative all'applicazione di quelle « regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge » che rientrano nella stretta competenza dell'attività consultiva del Comitato e sul cui rispetto l'organo non manca peraltro di esercitare una puntuale azione di vigilanza.

L'ulteriore monito ora pervenuto dal Capo dello Stato, che già in altre occasioni aveva richiamato l'attenzione di Camere e Governo su tali aspetti, non va lasciato cadere nel silenzio e nell'indifferenza ma esige, a suo avviso, che ad esso si dia un adeguato seguito nel contesto parlamentare. A tal fine, rimette alle valutazioni della Presidenza l'opportunità di sviluppare un'iniziativa che abbia come promotore il Comitato.

Lino DUILIO osserva come il Presidente della Repubblica si sia trovato nella condizione di dover per un'ennesima volta richiamare l'attenzione delle Camere su una patologia che, nella sua drammatica evidenza, è sotto gli occhi di tutti.

Le problematiche toccate dal Presidente Napolitano si collegano, in definitiva, alla questione dei limiti rigorosi che dovrebbero sovrintendere all'emendabilità dei decreti-legge. Essa, a sua volta, si riconnette alla natura stessa della legge di conversione che, a suo avviso, è da ritenersi ontologicamente diversa da quella dei progetti di legge ordinaria, in quanto dovrebbe essere contenitore idoneo a ricevere esclusivamente disposizioni connotate dai medesimi requisiti di necessità e urgenza che giustificano l'adozione del decreto-legge. D'altro canto, questa sembra essere anche la valutazione del Capo dello Stato.

Si tratta di questioni non nuove, le quali, fatta eccezione per alcune indagini ed iniziative seminariali del Comitato per la legislazione, non hanno mai ricevuto adeguata considerazione nel contesto delle istituzioni parlamentari. D'altra parte, non sarebbe la prima occasione in cui le pro-

nunce del Presidente della Repubblica evocano temi di particolare sensibilità del Comitato, così come la stessa attività consultiva svolta dal Comitato è stata talvolta evidenziata dalla Presidenza della Repubblica. Ricorda, infatti, come lo stesso Presidente Napolitano, nella lettera che ha accompagnato la promulgazione della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, ha inteso porre in rilievo le segnalazioni formulate da « un organismo svincolato da ogni posizione di parte » quale il Comitato per la legislazione nel parere espresso sul provvedimento nella seduta del 29 aprile 2009.

Per tali motivi dichiara di condividere la proposta avanzata dall'onorevole Zaccaria, volta ad avviare una riflessione che, partendo dal Comitato per la legislazione come sede naturale in cui elaborare una sintesi delle problematiche normative e regolamentari, possa organicamente coinvolgere, mediante il Presidente Fini, anche le sedi deliberative e di merito della Camera, come d'altronde richiesto dal Presidente della Repubblica.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, dichiara di essere in piena sintonia con i colleghi Zaccaria e Duilio relativamente alla necessità di riflettere con la dovuta attenzione sulle indicazioni provenienti dal Capo dello Stato. Proprio in ragione di ciò, si riserva di valutare le modalità più idonee a consentire una specifica riflessione in seno al Comitato, nel quadro delle competenze proprie dell'organo. Auspica, al riguardo, che il dibattito possa arricchirsi del più ampio contributo possibile da parte di tutti i membri dell'organo.

Invita in ogni caso i colleghi a proseguire l'impegno nelle sedi di merito volto a stimolare l'attuazione delle indicazioni provenienti dal Comitato, cui spesso corrisponde un lusinghiero risultato, come si è ad esempio verificato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge che figura all'ordine del giorno della seduta odierna.

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

Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione.

AC 3209-bis/A – Governo – Rinviato in Commissione dall'Assemblea.

(Parere alla I Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, ricorda come il Comitato sia chiamato nella seduta odierna a pronunciarsi nuovamente sul provvedimento, questa volta sul testo approntato dalla Commissione a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea. Dopo aver ricordato gli elementi di novità da ultimo apportati dalla Commissione e ricollegandosi alla considerazione dianzi espressa dal presidente Lo Presti, rileva con favore come alcune delle modifiche siano conseguenti ai rilievi formulati dal Comitato il 20 maggio scorso.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3209-bis/A, nel testo risultante dall'ulteriore esame in Commissione svoltosi a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea nella seduta del 18 maggio scorso, e con riferimento alle modifiche apportate dalla Commissione di merito, da ultimo nella seduta del 20 maggio 2010;

richiamato il parere adottato lo scorso 12 maggio sul testo precedente del provvedimento e valutato positivamente il recepimento integrale delle condizioni, unitamente alla massima parte delle osservazioni formulate;

segnalato che il nuovo articolo 1-*quarter* incide sulle modalità di esercizio di una delega già prevista dall'articolo 3 della legge n. 99 del 2009 concernente la normativa sugli incentivi;

evidenziato che il nuovo testo, oltre a sopprimere talune norme tra cui le disposizioni integrative della disciplina in materia di AIR, introduce ulteriori previsioni in materia di tracciabilità dei rifiuti (articolo 1-*quinquies*), di nautica da diporto (articolo 7-*quinquies*), di matrimonio dello straniero (articolo 10-*ter*) e di organici del Ministero dello sviluppo economico (articolo 20-*sexies*), nonché una disposizione interpretativa sui trasferimenti immobiliari (articolo 6-*ter*) non sfuggendo dunque alla valutazione critica sotto il profilo dell'omogeneità già espressa nel precedente parere del Comitato per la legislazione;

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

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

si sopprima l'articolo 1-*quinquies* – finalizzato a disporre un'esenzione per alcune categorie di « produttori iniziali di rifiuti pericolosi » dal sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), che opera per i due anni successivi all'entrata in vigore del decreto ministeriale istitutivo del suddetto sistema di controllo (ovvero il decreto del 17 dicembre 2009) – in quanto la disciplina relativa ai tempi di entrata a regime del SISTRI per le diverse categorie interessate, compresi i « produttori iniziali di rifiuti pericolosi », è già definita dall'articolo 1 del citato decreto, per cui la norma in oggetto incide su disposizioni di rango secondario, in difformità rispetto a quanto statuito dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, punto 3, lettera *e*); in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo la

fonte primaria autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa secondaria, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione verificando, in ogni caso, se non vi siano sovrapposizioni con il decreto-legge 72 del 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dello scorso 21 maggio, che pure si inserisce nell'ambito della disciplina concernente il sistema di tracciabilità dei rifiuti.

Il Comitato osserva altresì:

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

all'articolo 1-*quater* – che interviene in modo non testuale sui termini e sulle modalità di esercizio della delega legislativa volta al riordino della normativa in materia di incentivi prevista dall'articolo 3 della legge n. 99 del 2009 – dovrebbe valutarsi l'esigenza di effettuare una novellazione del citato articolo 3, così da evidenziare che le modifiche introdotte riguardano il termine finale di esercizio sia della delega principale (posticipato di diciotto mesi), che di quella integrativa e correttiva (posticipato di un anno), l'oggetto (che riguarda il *riassetto* e non più il riordino della normativa), i principi e criteri direttivi (integrati con quelli elencati dall'articolo 20 della legge n.59 del 1997), i ministri interessati nei poteri di esercizio della delega (ai quali si aggiunge il Ministro per la semplificazione normativa), la trasmissione degli schemi degli atti alle Camere (che adesso devono essere corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari), il termine per il parere delle Commissioni parlamentari (ridotto da sessanta a quaranta giorni, con un meccanismo di scorrimento del termine di delega di novanta giorni qualora il termine per l'espressione parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza della delega) e, infine, le modalità di espressione del parere della Conferenza Stato-Regioni, per la quale si fissa un termine di 40 giorni dalla richiesta, decorso il quale il parere si intende favore-

vole; a quest'ultimo riguardo, dovrebbe altresì verificarsi se sia congruo attribuire al « *silenzio* » di un organo consultivo valore sostanziale (e non meramente procedurale nel senso che si può procedere anche in assenza del predetto parere);

al medesimo articolo 1-*quater* dovrebbe infine verificarsi, da un lato, la necessità di precisare che il meccanismo di « scorrimento » della delega dovrebbe operare anche qualora il termine per l'espressione del parere scada *successivamente* al termine per l'esercizio della delega e, dall'altro lato, dovrebbe anche valutarsi l'opportunità di far decorrere i termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari dalla data di *assegnazione* e non da quella di trasmissione degli schemi, come peraltro la Commissione ha ritenuto di precisare all'articolo 1-*ter*, (ma non anche agli articoli 28 e 30, non modificati dalla Commissione sul punto);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 7-*quinquies* – che opera una modifica all'articolo 1, comma 1, del Codice della navigazione (decreto legislativo n. 171 del 2005), al fine di ampliarne l'operatività anche nei confronti della « *navigazione da diporto, anche se esercitata per fini commerciali mediante le unità da diporto (..) comprese le navi destinate esclusivamente al noleggio per le finalità turistiche* » – dovrebbe verificarsi l'esigenza di intervenire conseguentemente su altre disposizioni del citato codice su cui tale innovazione incide indirettamente, atteso che, ad esempio, il comma 2 del medesimo articolo 1 dispone che « ai fini del presente codice si intende per navigazione da diporto quella effettuata in acque marittime ed interne a scopi sportivi o ricreativi e *senza fine di lucro* » e l'articolo 2 è rubricato come « uso commerciale delle unità da diporto ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.30.

ALLEGATO

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

SECONDO TURNO DI PRESIDENZA
PRESIDENTE On. Lino DUILIO
(26 marzo 2009 – 25 gennaio 2010)

INDICE

PREMESSA

I. LE INIZIATIVE ESTERNE

- 1.1. Il Rapporto sulla legislazione
- 1.2. Il Rapporto sulla decretazione d'urgenza
- 1.3. Gli Appunti del Comitato
- 1.4. Il sito internet

II. LE AUDIZIONI

III. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

- 4.1. La struttura dei pareri
- 4.2. I parametri utilizzati nei pareri
- 4.3. Richiami alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi
- 4.4. Segnalazioni ulteriori rispetto alla circolare
- 4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988
- 4.6. Richiami alla legge n. 212 del 2000

V. L'ESPRESSIONE DI OPINIONI DISSENZIENTI

VI. GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO

- 6.1. Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione
- 6.2. Omogeneità/eterogeneità del contenuto
- 6.3. I progetti di legge recanti disposizioni di delega

VII. IL SEGUITO DEI PARERI

- 7.1. L'attività emendativa
- 7.2. La presentazione di ordini del giorno

VIII. CONCLUSIONI

GRAFICI

PREMESSA

Il tradizionale rapporto che accompagna la fine di ogni turno di presidenza del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati si presenta, in occasione del termine del secondo turno della XVI Legislatura, sdoppiato in due distinte pubblicazioni, rispettivamente a carattere più sintetico e più analitico.

La pubblicazione in forma sintetica ha enucleato esclusivamente le informazioni fondamentali sull'attività consultiva svolta dal Comitato nei dieci mesi che vanno dal 26 marzo 2009 al 25 gennaio 2010, presentandole, essenzialmente, in forma di grafici e di tabelle.

La pubblicazione analitica, che qui si presenta, guarda più approfonditamente a tutto il complesso delle attività svolte dal Comitato, non limitandosi alla sola funzione consultiva.

I.

LE INIZIATIVE ESTERNE

1.1. Il Rapporto sulla legislazione

Fin da quando è nato, nel 1998, il Comitato per la legislazione ha promosso la redazione annuale di un rapporto sullo stato della legislazione che, nel corso degli anni, si è andato arricchendo degli apporti di qualificati centri di ricerca. Si è inoltre consolidata la collaborazione con gli uffici delle Assemblee legislative regionali. Il rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea è composto di sei parti:

- la nota di sintesi compie una ricognizione dell'articolazione delle politiche pubbliche nazionali tra Stato e Autonomie, traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e le loro prospettive;
- la parte II – curata dall'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” del CNR (ISSIRFA) investiga le tendenze evolutive della legislazione regionale sulla base delle risposte fornite dagli uffici dei Consigli regionali ad un questionario, elaborato d'intesa tra l'istituto stesso, gli uffici della Camera e quelli delle Assemblee regionali;
- la parte III – curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze – dà conto della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V;
- la parte IV analizza i dati e le tendenze della legislazione statale;

- la parte V guarda alle tendenze della normativa dell'Unione europea;
- la parte VI offre un quadro comparatistico dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

La presentazione del Rapporto, svoltasi a Torino il 30 ottobre 2009, come ogni anno ha costituito l'occasione di un dibattito che ha coinvolto le più alte cariche delle Assemblee legislative statali e regionali, nonché rappresentanti delle Autonomie. La riunione interistituzionale di Torino è stata formalmente promossa dal Comitato paritetico composto da Senato della repubblica, Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che è nato proprio in forza dell'esperienza del Rapporto sulla legislazione e della rete istituzionale creatasi intorno ad esso. Il Comitato paritetico ha infatti come obiettivo il raccordo e lo scambio di esperienze fra le Assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse relativi al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, al loro buon funzionamento, allo sviluppo e alla collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto e ai metodi della legislazione.

1.2. Il Rapporto sulla decretazione d'urgenza

La presidenza del Comitato ha promosso l'elaborazione di un rapporto sulla decretazione d'urgenza, che, affiancandosi al Rapporto sulla legislazione, ha affrontato un tema di particolare interesse per il Comitato stesso, visto che l'attività consultiva sui decreti-legge costituisce parte fondamentale del suo lavoro.

Il Rapporto sulla decretazione d'urgenza è stato approvato dal Comitato nella seduta del 21 gennaio 2010 e, nella sua edizione provvisoria, ha costituito la base della

discussione nella tavola rotonda *Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione* del 12 gennaio 2010, che ha visto la partecipazione dei Presidenti delle Camere delle ultime quattro legislature, dei Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, nonché del Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Degli esiti del dibattito si è tenuto conto nella sezione conclusiva del documento che, nella sua versione definitiva, è stato trasmesso al Presidente della Camera ed è reperibile nella sezione del sito internet della Camera dei deputati dedicata al Comitato per la legislazione.

La tavola rotonda ha posto al centro della riflessione il ruolo fondamentale del Presidente di Assemblea, nell'esperienza dei presidenti della Camera dei deputati che si sono succeduti nelle ultime quattro legislature e che hanno tutti dovuto far fronte a rilevanti difficoltà nel procedimento legislativo.

Nelle stesse quattro legislature il Comitato per la legislazione, istituito nel gennaio 1998, ha operato a supporto di tale impegnativa funzione presidenziale, svolgendo i suoi compiti di vigilanza sulla qualità dei testi legislativi, con particolare riferimento alle forme prevalenti di legislazione (deleghe e decreti legge). Presso entrambe le Camere, le Commissioni Affari costituzionali svolgono anch'esse un delicato ruolo di controllo con riferimento agli aspetti di costituzionalità, che investe non solo i contenuti ma anche le procedure e il sistema delle competenze. Inoltre, le due Commissioni sono al centro dei processi di riforma costituzionale.

Sul versante governativo, il Ministro per i rapporti con il Parlamento svolge un ruolo altrettanto complesso nel misurarsi con le difficoltà del processo legislativo collegando un doppio fronte: l'insieme dei rapporti interni al Governo e quello con i diversi organi parlamentari in entrambe le Camere.

In particolare, dalla tavola rotonda è emersa l'esigenza di intervenire nella dinamica del processo legislativo in modo incisivo, rilanciando il Parlamento come luogo privilegiato di elaborazione delle riforme e delle soluzioni ed è stato ribadito il ruolo della "legge" come strumento fondamentale di organizzazione della vita comunitaria e di integrazione pubblica della comunità nazionale, come presidio di un corretto rapporto fra lo Stato e i diritti dei cittadini.

1.3. Gli Appunti del Comitato

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, che, dal 2004, persegue l’obiettivo di saldare l’attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. I due fascicoli (rispettivamente aggiornati al 15 luglio ed al 15 novembre 2009) sono composti da due parti: la prima dà conto, in forma sintetica, della produzione normativa realizzata nel corso della legislatura; la seconda consiste in un *focus*, dedicato ad una ricognizione rispettivamente dei codici e dei testi unici vigenti e della complessità e dell’articolazione delle leggi approvate, che si riflette in un procedimento legislativo che investe generalmente un numero consistente di Commissioni.

1.4. Il sito internet

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

Sono così reperibili sul sito tutti i documenti relativi non soltanto all'attività consultiva del Comitato ma anche alle iniziative pubbliche da esso assunte. In particolare, per quanto riguarda la legislatura in corso, sono presenti sia gli Atti della tavola rotonda del 12 gennaio, sia il Rapporto sulla decretazione d'urgenza che è stato alla base della discussione.

II.

LE AUDIZIONI

Il 25 giugno ed il 29 luglio 2009 il Comitato ha svolto due importanti audizioni.

La prima ha coinvolto il Ministro per i rapporti con il Parlamento, Elio Vito, ed ha consentito di focalizzare l'attenzione sull'uso dei principali strumenti normativi dell'Esecutivo e sullo sviluppo delle forme di interlocuzione con le Camere per una migliore definizione dei contenuti delle norme, anche con riferimento al ruolo del Comitato per la legislazione.

La seconda ha coinvolto il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, ed ha riguardato da un lato l'attuazione delle politiche di semplificazione della regolazione in funzione della riduzione degli oneri amministrativi e dall'altro la sperimentazione delle nuove metodologie di produzione normativa che hanno interessato il settore della pubblica amministrazione, quali, in particolare, le forme di consultazione telematica.

Entrambe le audizioni, cui hanno partecipato diversi membri del Comitato, sono state trasmesse in diretta sul sito Internet della Camera ed in differita sul canale satellitare della Camera.

III.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

- L'attività consultiva svolta dal Comitato nel secondo turno di presidenza, in **19 sedute**, ha riguardato l'espressione di **23 pareri** su provvedimenti normativi.
- L'attività del Comitato si è concentrata principalmente su **22 provvedimenti** rimessi al suo esame **di ufficio**:
 - ✓ **12** disegni di legge di conversione dei decreti-legge (ai sensi dell'[articolo 96-bis, comma 1](#));
 - ✓ **10** progetti di legge contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#)).
- Il Comitato ha espresso **1 parere** su uno schema di decreto legislativo su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente (ai sensi dell'[articolo 96-ter, comma 3](#)).

Tipologia pareri		%	Tipologia provvedimenti
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, c. 1</i>	12	52,2%	12 disegni di legge di conversione
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, c. 6-bis</i>	10	43,5%	3 proposte di legge; 3 disegni di legge collegati; 2 disegni di legge comunitaria; 1 disegno di legge di ratifica; 1 disegno di legge ordinario
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, c. 3</i>	1	4,3%	1 schema di decreto legislativo

Durante il periodo di riferimento del presente rapporto, è stata introdotta una importante novità, che viene incontro ad una richiesta avanzata dal Comitato. Il parere reso dalla Giunta per il regolamento il 6 ottobre 2009 consente infatti al Comitato, su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione di merito, di pronunciarsi due volte sul medesimo disegno di legge di conversione, qualora lo stesso subisca modifiche sostanziali durante l'istruttoria legislativa in Commissione. Tale procedura ha cominciato ad essere attivata nel successivo turno di presidenza.

Il “**Parere su questioni concernenti il Comitato per la legislazione**” introduce dunque una disciplina sperimentale che consente di chiamare il Comitato per la legislazione ad esprimersi nuovamente su un decreto-legge, con riguardo al testo modificato dalla Commissione di merito.

In estrema sintesi, il parere dispone in via sperimentale che:

- 1) su richiesta - da avanzare entro la conclusione dell'esame degli emendamenti - di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, il Comitato per la legislazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 96-bis, comma 1, 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,*
- 2) Il parere è reso alla Commissione competente oppure - se non vi sono i tempi - direttamente all'Assemblea.*

Come evidenziato nella relazione prodotta dai relatori per la Giunta, l'esigenza di superare l'attuale disciplina regolamentare discende dalla volontà – espressa anche dal Presidente della Camera – di superare un'incongruenza dell'attuale quadro normativo che determina il rischio per cui, *“in caso di ampie modifiche del testo in Commissione, o di consistenti aggiunte di norme, il parere reso dal Comitato sul testo originario del decreto-legge possa risultare di fatto di ridotto significato e utilità non essendovi possibilità alcuna di svolgere un esame - secondo i parametri di qualità della legislazione indicati dal Regolamento – sulle parti nuove del testo; ne deriva un pregiudizio all'efficace perseguimento delle finalità istitutive dell'organo”*.

In termini ancora più espliciti, nelle premesse del parere si rileva *“l'esigenza di un rafforzamento dell'efficacia dei pareri espressi da tale organo, funzionale all'interesse del pieno dispiegamento dell'istruttoria legislativa per una migliore qualità della produzione normativa”*.

Tale ultimo aspetto trova ulteriore sviluppo anche nella parte del parere della Giunta per il Regolamento che amplia i criteri di ammissibilità per gli emendamenti ai disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, quando essi siano specificamente finalizzati a dare seguito a condizioni poste dal Comitato per la legislazione (vedi *infra*, nella sezione “seguito dei pareri”).

IV.

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

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

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

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

La struttura dei **23** pareri espressi dal Comitato nel corso del secondo turno di presidenza è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi:	23	100,0%
Osservazioni e Condizioni	12	52,2%
Osservazioni	7	30,4%
Raccomandazioni	3	13,0%
Osservazioni, Condizioni e Raccomandazioni	1	4,4%

Sui **23** pareri espressi:

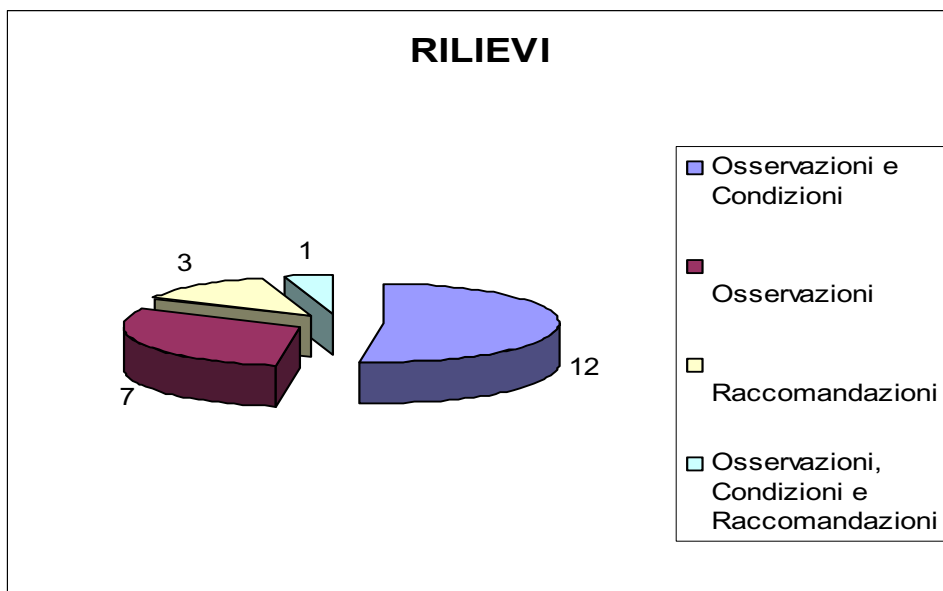
12 contengono sia **osservazioni** che **condizioni**;

7 contengono solo **osservazioni**;

3 presentano solo **raccomandazioni**;

1 contiene **osservazioni, condizioni e raccomandazioni**.

Non è stato espresso alcun parere privo di rilievi.



I rilievi dei pareri sui singoli atti

Atto Camera	Osservazioni	Condizioni	Raccomandazioni
1441-bis/B	SI	SI	NO
2180	SI	SI	NO
2320	SI	SI	NO
2468	SI	SI	NO
1441-ter/B	SI	SI	SI
2511	NO	NO	SI
1800 1914	SI	NO	NO
2449	SI	SI	NO
2561	SI	SI	NO
2714	NO	NO	SI
2724	SI	NO	NO
2555	SI	SI	NO
2775	SI	NO	NO
16/110	SI	NO	NO
2720	SI	NO	NO
2897	SI	SI	NO
2975	SI	NO	NO
2990	NO	NO	SI
3016	SI	NO	NO
3084	SI	SI	NO
3097	SI	SI	NO
1079 2418 2610	SI	SI	NO
1441- quater-B	SI	SI	NO

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

Essenzialmente sono riconducibili a **3** distinte **fonti normative**:

- ❖ la *circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi*, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera;
- ❖ la *legge 400 del 23 agosto 1988* che disciplina l'attività normativa del Governo (come modificata dalla legge 69 del 18 giugno 2009);
- ❖ la *legge 212 del 27 luglio 2000*, cosiddetto Statuto del Contribuente.

In aggiunta al rispetto dei suggerimenti contenuti nella circolare, il Comitato guarda a **3 ulteriori fattispecie**:

- **modifica di norme recenti**;
- **proroga di disposizioni transitorie**;
- **efficacia di disposizioni abrogate**.

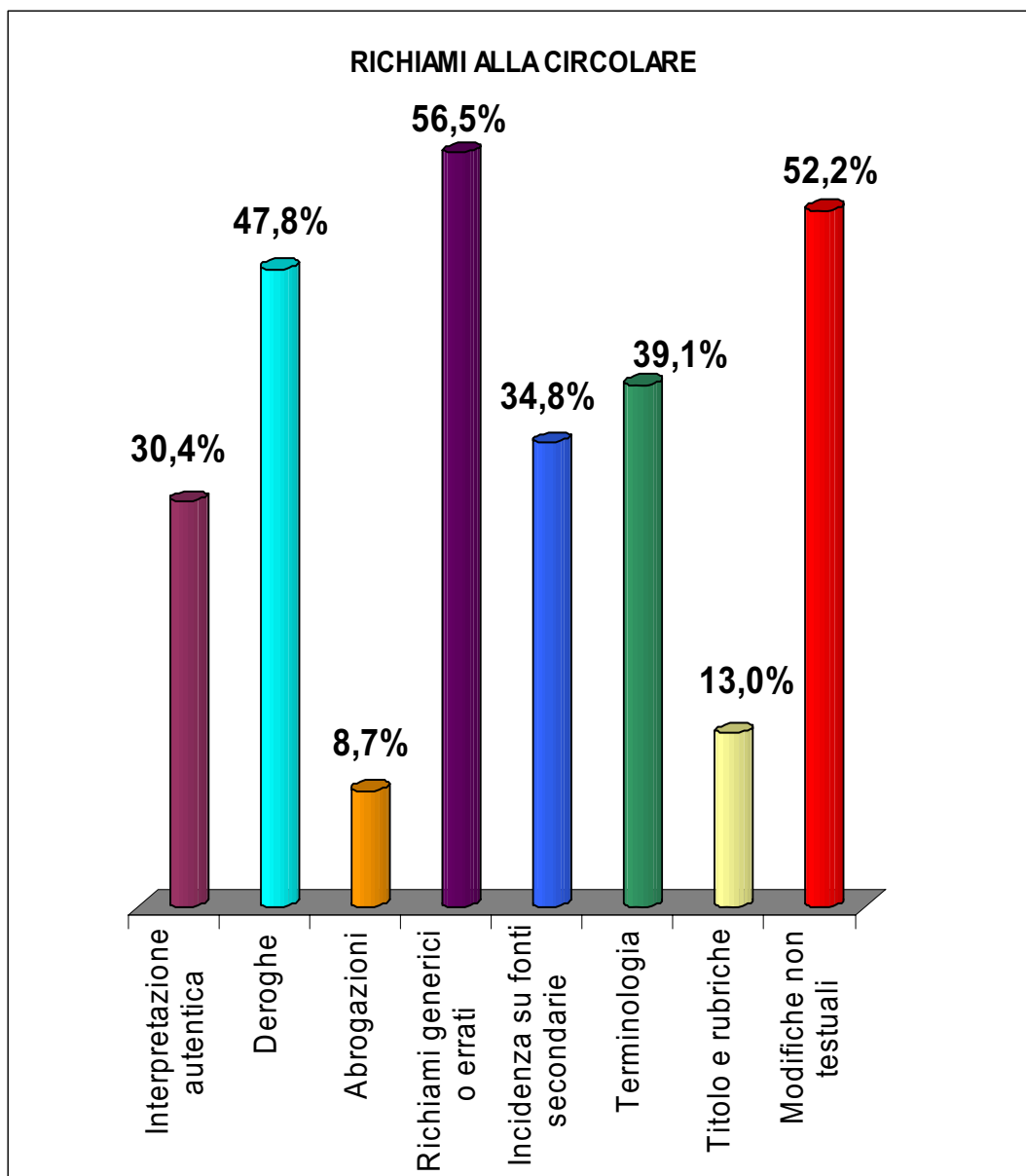
4.3. Richiami alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi

- Dei 23 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **22**, pari al **95,7%**, contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare.
- In **6** casi (**26,1%**) si tratta di richiami *espliciti*.
- In **16** casi (**69,6%**) si tratta di richiami *impliciti*.
- I singoli pareri possono contenere *più di un richiamo alla circolare*.

I RICHIAMI PIÙ FREQUENTI		
Richiami generici o errati	13	56,5%
Modifiche non testuali	12	52,2%
Deroghe	11	47,8%
Terminologia	9	39,1%
Incidenza su fonti secondarie	8	34,8%
Interpretazione autentica	7	30,4%
Titolo e rubriche	3	13,0%
Abrogazioni	2	8,7%

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

- **Richiami generici o errati (56,5%);**
- **Modifiche non testuali (52,2%);**
- **Deroghe (47,8%).**



I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

Atto Camera oggetto del parere	Norme di interpretazione autentica	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici o errati	Incidenza su fonti secondarie	Terminologia	Titolo e rubriche	Modifiche non testuali
1441-bis/B	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI
2180	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
2320	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI
2468	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI
1441-ter/B	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI
2511	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
1800-1914	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
2449	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
2561	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI
2714	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
2724	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
2555	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
2775	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
16/110	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
2897	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
2975	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI
2990	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
3016	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
3084	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO
3097	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO
1079 2418 2610	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO
1441-quater-B	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI

4.3.1. *Analisi dei provvedimenti in relazione alla Circolare*

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

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

I pareri contenenti rilievi in proposito sono complessivamente **13**. Nell'ordine si segnalano:

- **3** casi in cui si riscontra una condizione volta ad eliminare i riferimenti normativi non corretti (C. 2320 -legge comunitaria 2008; C. 2449 - legge comunitaria 2009; C. 1079-2418-2610 - formazione e sviluppo professionale);
- **6** pareri recano condizioni o osservazioni volte ad affermare la necessità di correggere, aggiornare, precisare o esplicitare i richiami normativi indicati. **3** pareri riguardano disegni di legge di conversione (C. 2468 Abruzzo; C. 2561 anticrisi; C. 3084 funzionalità del sistema giudiziario) mentre i restanti **3** sono sui disegni di legge in materia di sicurezza pubblica (C. 2180) e collegato alla legge finanziaria (C. 1441-*quater*/B lavoro) e sullo schema di decreto legislativo 16/110;
- **1** parere contiene un'osservazione volta a verificare la congruità di un richiamo normativo, nello specifico effettuato a principi e criteri direttivi di una risalente legge di delega (C. 1441-*bis*/B sviluppo economico e competitività);
- in **3** casi la presenza di criticità concernenti i riferimenti normativi viene segnalata unicamente in

premessa (C. 1441-ter/B internazionalizzazione delle imprese ed energia; C. 2714 correttivo anticrisi; C. 2897 obblighi comunitari).

2. Modifiche non testuali

Le modifiche non testuali hanno costituito oggetto di **12** pareri formulati dal Comitato:

- nella maggior parte dei casi (**9**)¹ si tratta di modifiche non testuali a leggi o decreti-legge o decreti legislativi, talvolta anche di recentissima adozione;
- in **3** casi tali modifiche incidono su codici o testi unici (C. 1441-bis/B sviluppo economico e competitività, C. 2180 sicurezza pubblica e C. 2897 obblighi comunitari).

Nella maggior parte di tali pareri, il Comitato ha formulato osservazioni volte a riformulare le modifiche non testuali in termini di novella. Nel caso dei testi unici o codicistici, il fine è quello di preservare la struttura di fonte unitaria ed omnicomprensiva.

3. Disposizioni in deroga

Sono **11** i pareri che, nel periodo di riferimento, segnalano la presenza di disposizioni aventi carattere derogatorio, **7** dei quali (pari al 66,6%) riguardano leggi di conversione di decreti-legge:

- in caso di singole disposizioni derogatorie, il Comitato si limita generalmente a segnalarne la presenza in premessa. È quel che accade nei pareri su **4** disegni di

¹ Pareri sugli Atti Camera: 2320 legge comunitaria 2008; 2468 Abruzzo; 1441-ter/B internazionalizzazione delle imprese e energia; 2561 anticrisi; 2555 contabilità e finanza pubblica; 2775 consultazioni elettorali provincia di L'Aquila; schema 16/110; 2975 acconti di imposta e trasferimenti erariali; 1441-quater/B lavoro.

- legge di conversione – relativi ai decreti-legge 78/2009 (C. 2561 anticrisi), 134/2009 (C. 2724 servizio scolastico), 135/2009 (C. 2897 obblighi comunitari) e 168/2009 (C. 2975 acconti di imposta e trasferimenti erariali) – , e nei pareri su **3** disegni di legge ordinaria: C. 2180 (sicurezza pubblica), C. 2320 (legge comunitaria 2008) e C. 1441-quater/B (lavoro);
- in altri **3** casi, tutti relativi a decreti-legge (C. 3016 e C. 3097 proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e delle missioni internazionali, e C. 2468 Abruzzo), il Comitato rileva la presenza di una “disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente”, specificando come le disposizioni derogate siano talvolta esplicitamente richiamate, e talaltra solo in forma implicita. Nel parere sul decreto-legge 39/2009 recante interventi urgenti a seguito del sisma in Abruzzo (C. 2468), il Comitato rileva, inoltre, come alcune delle deroghe presenti riguardino disposizioni vigenti in determinati settori (es.: deroghe alla disciplina delle concessioni urbanistiche), mentre altre siano concepite come una generica deroga alla normativa vigente, ed altre ancora dettino “discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all’ordinamento vigente”.
 - **1** parere presenta un’osservazione mediante la quale si chiede di precisare la portata della deroga richiamata (C. 1441-ter/B internazionalizzazione delle imprese ed energia).

4. Terminologia

In **9** pareri il Comitato segnala la presenza di locuzioni imprecise o generiche, tali da suscitare incertezze sul loro significato tecnico-normativo o da non essere di immediata comprensione.

- in generale si tratta di un semplice richiamo svolto nella premessa²;
- in **2** casi, al contrario, l’osservazione concernente l’impiego di terminologie imprecise viene riversata rispettivamente in un’osservazione, parere sulla legge comunitaria 2008 (C. 2320) e in una condizione, parere sul dl 193/2009 (C. 3084 funzionalità del sistema giudiziario). Nel primo caso, viene richiesto di chiarire la portata normativa dell’espressione “modifiche in prosieguo proposte”; mentre nel secondo, la richiesta è di riformulare una disposizione in modo tale da rendere certa ed inequivoca l’applicabilità della proroga in essa contenuta.

5. Incidenza su fonti secondarie

I provvedimenti oggetto di rilievi attinenti alla loro incidenza su fonti secondarie sono **8**:

- in **3** pareri il Comitato segnala come alcune disposizioni operino una rilegificazione di materie in precedenza deferite a fonti normative secondarie (C. 1441-*bis*/B sviluppo economico e competitività, C. 2320 legge comunitaria 2008 e C. 2561 anticrisi), contravvenendo sia alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti sia a quelle di semplificazione dell’ordinamento vigente;
- in altri **4** pareri il Comitato ha riscontrato la modifica, testuale o non testuale, di disposizioni contenute in fonti normative di rango regolamentare (C. 2180 sicurezza pubblica) o, più in generale, di rango secondario (C. 2897 obblighi comunitari). Nelle premesse del parere sul disegno di legge collegato C. 1441-*ter*/B

² Riscontrabile nei pareri sugli Atti Camera: 2180 sicurezza pubblica; 2468 Abruzzo; 1800-1914 Commissione parlamentare infanzia; 2561 anticrisi; 2990 correttivo dirigenti scolastici; 3097 missioni internazionali; 1079-2418-2610 formazione e sviluppo professionale.

(internazionalizzazione delle imprese ed energia), il Comitato rileva che “il provvedimento incide all'articolo 20 ed all'articolo 30, comma 29, su disposizioni contenute in provvedimenti ministeriali (nel primo caso peraltro si tratta di una disposizione già introdotta con fonte primaria); inoltre l'articolo 36, comma 3, modifica parzialmente una delibera del CIPE e l'articolo 27, comma 15, interviene in una materia già regolata da una recente delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, integrando così una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001). Nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 39/2009 (C. 2468 Abruzzo), il Comitato osserva che “esso reca, all'articolo 4, comma 4, una proroga di un termine, concernente la presentazione dei piani di edilizia scolastica che risulta attualmente fissato con decreto ministeriale; trattandosi tuttavia di una proroga relativa alla sola regione Abruzzo essa risulta strettamente consequenziale alle misure di sostegno alle zone colpite dal sisma, senza che si determini alcuna incidenza diretta sulla norma di rango secondario, che reca un termine che resta valido per tutte le altre regioni”;

- in **1** ultimo parere (C. 1441-*quater*/B lavoro), si riscontrano entrambe le fattispecie appena illustrate in quanto nel provvedimento sono presenti disposizioni che incidono su fonti secondarie sia determinandone l'abrogazione, sia rilegificando materie disciplinate da

regolamenti di delegificazione, sia intervenendo con modifiche non testuali su regolamenti ministeriali.

In generale, il Comitato, se non rinviene, come nel caso citato del decreto-legge riguardante il sisma in Abruzzo, ragioni particolari, pone condizioni finalizzate alla soppressione delle disposizioni che modificano in modo puntuale fonti di rango subordinato. Tali condizioni sono presenti in **6** degli 8 pareri richiamati³.

6. Norme di interpretazione autentica

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

- in **6** casi si constata semplicemente in premessa la presenza di una o più disposizioni di interpretazione autentica ovvero di modifica sostanziale alle quali si vuole dare effetto retroattivo. Si tratta di pareri sui ddl di conversione dei dl 39/2009 sugli interventi in Abruzzo (C. 2468), 78/2009 recante disposizioni anticrisi (C. 2561), 152/2009 e 1/2010 sulla proroga delle missioni internazionali (C. 3016 e C. 3097) oltre che sui disegni di legge collegati alla legge finanziaria C. 1441-ter/B e C. 1441-quater/B;
- in **1** parere (C. 2180 sicurezza pubblica) è, invece, contenuta un'osservazione volta ad evidenziare come la disposizione di interpretazione autentica dia luogo ad incertezze quanto alla propria possibile reale sostanza, potendosi intendere come modifica non testuale al codice penale (nel qual caso il Comitato auspica la riformulazione della stessa in termini di novella).

³ Ad esclusione dei pareri sui C. 2561 anticrisi e C. 2468 Abruzzo.

7. Titolo e rubriche non coerenti con il contenuto

Questa circostanza è segnalata nella premessa di **3** pareri espressi dal Comitato. Si tratta, nello specifico, dei pareri sugli Atti Camera 2180 sulla sicurezza pubblica, 2449 legge comunitaria 2009 e 2897 sugli obblighi comunitari.

8. Abrogazioni

In **2** pareri si segnala la presenza di disposizioni concernenti abrogazioni:

- nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 170/2009 (C. 2990: decreto correttivo della legge di conversione n. 167/2009, in materia di concorsi per dirigenti scolastici), il Comitato rileva che esso, “sia pure adottando una locuzione piuttosto generica (“sono nulli gli effetti”), [...] esplicita, al comma 2, l’efficacia retroattiva della disposizione abrogativa, che dunque rende nulli gli atti posti in essere e rimuove gli effetti eventualmente prodotti durante la breve vigenza della norma abrogata;

- nel parere relativo al disegno di legge in materia di lavoro collegato alla manovra finanziaria (C. 1441-quater-B) il Comitato constata nelle premesse che esso abroga alcune disposizioni di rango secondario (operazione consentita, se la soppressione concerne intere disposizioni e non è frammentaria) e pone una condizione volta a verificare la portata normativa dell’articolo 34-*bis*, “in materia di spese di giustizia nel processo del lavoro – che prevede la soppressione della voce n. 1639 dell'allegato A annesso al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relativa alla legge 2 aprile 1958, n. 319 – dal momento che tale voce è già stata soppressa dal decreto-legge n. 200 del 2008, consentendo dunque alla citata legge n. 319 del 1958 di

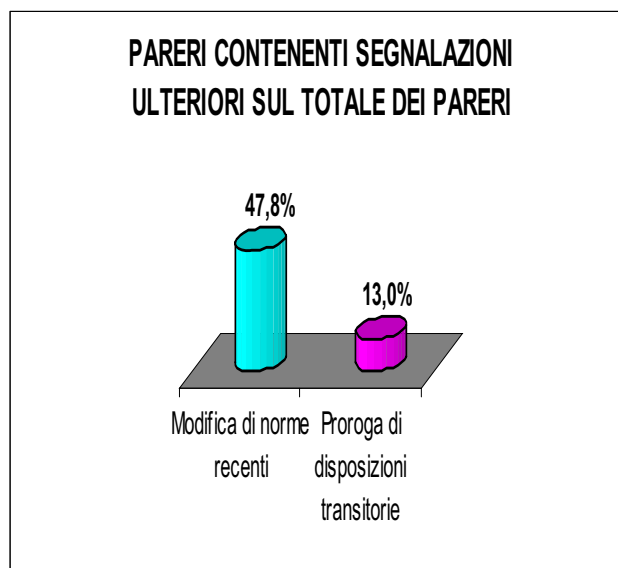
sopravvivere all'effetto abrogativo, come ulteriormente sancito dalla sua inclusione nella ricognizione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore effettuata con il recente decreto legislativo n. 179 del 2009, in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246, del 2005”.

4.4. Segnalazioni ulteriori rispetto alla circolare

1. Modifica di norme recenti;
2. Proroga di disposizioni transitorie;
3. Efficacia di disposizioni abrogate.

Dei 23 pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **12**, pari al **52,2%**, contengono una o più segnalazioni rientranti nelle tipologie qui elencate.

Segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare	
Modifica di norme recenti	11
Proroga di disposizioni transitorie	3
Efficacia di disposizioni abrogate	0



Segnalazioni ulteriori nei pareri sui singoli atti

Atto Camera oggetto del parere	Modifica norme recenti	Proroga disposizioni transitorie	Efficacia disposizioni abrogate
2180	SI	NO	NO
2468	SI	NO	NO
1441-ter/B	SI	NO	NO
2511	SI	NO	NO
2561	SI	NO	NO
2714	SI	NO	NO
2555	SI	NO	NO
2775	SI	SI	NO
2897	SI	NO	NO
2990	SI	NO	NO
3016	NO	SI	NO
3097	SI	SI	NO

4.4.1. Analisi dei provvedimenti in relazione alle segnalazioni ulteriori rispetto alla circolare

1. Modifica di norme recenti

La presenza di modifiche a norme recenti è segnalata nelle premesse di **9** pareri:

- in **4** pareri (di cui uno riguardante la proposta di legge C. 2555 (riforma della legge di contabilità e finanza pubblica) e tre relativi ai seguenti disegni di legge di conversione: C. 2468: Abruzzo; C. 2511: contrasto alla pirateria; C. 2775: rinvio consultazioni elettorali provincia di L'Aquila) il Comitato si limita a constatare il fenomeno;
- in altri **4** pareri (di cui due su disegni di legge delega (C. 2180: sicurezza pubblica; C. 1441-ter/B: internazionalizzazione delle imprese ed energia) e due su disegni di legge di conversione (C. 2897: obblighi comunitari; C. 3097: proroga missioni internazionali) il Comitato rileva, con formula ricorrente, che tale circostanza “costituisce una modalità di produzione normativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”;
- in **1** parere il Comitato segnala che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78/2009, anticrisi (C. 2561) “contiene numerose disposizioni che modificano leggi di recente approvazione (ad esempio gli articoli 1, comma 7, 19, comma 3 e 23, comma 2, modificano il decreto-legge n. 5 del 2009) ovvero intervengono in materie recentemente disciplinate dal legislatore (ad esempio l'articolo 21 reca misure in materia di giochi, analogamente a quanto avvenuto con il decreto-legge 149 del 2008 e con il decreto-legge n. 39 del 2009 e nella legge comunitaria 2008) o addirittura disposizioni già

oggetto di modifica da parte di leggi promulgate ma non ancora entrate in vigore (in particolare, l'articolo 19, ai commi 2 e 13, incide su testi già modificati dall'articolo 71 della legge n. 69 del 2009, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 19 giugno 2009 e dunque entrata in vigore successivamente al decreto in esame); tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituiscono una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.

Il fenomeno assume particolare rilevanza quando con decreto-legge si interviene a correggere altro decreto-legge appena convertito e la cui legge di conversione ancora non ha dispiegato efficacia. Tale evenienza si verifica in due casi ed il Comitato, dopo averla segnalata nelle premesse, ne fa oggetto di apposite raccomandazioni, così formulate:

- “si abbia cura di adottare metodi di produzione legislativa che evitino la necessità del ricorso ad un decreto-legge che abbia come esclusiva finalità quella di correggere disposizioni approvate in sede di conversione di altro decreto, prima della loro entrata in vigore ed incidenti su settori normativi non omogenei. A tale ultimo riguardo, si considerino pertanto con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono - in ragione delle peculiarità dello strumento - che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo».” (parere sul disegno di legge di conversione C. 2714, relativo al decreto-legge n. 78/2009: correttivo anticrisi);
- “si abbia cura di adottare metodi di produzione legislativa che evitino la necessità di ricorrere ad un

decreto-legge che abbia come esclusiva finalità quella di correggere disposizioni approvate in sede di conversione di altro decreto».” (parere sul disegno di legge di conversione C. 2990, relativo al decreto-legge n. 168/2009: dirigenti scolastici).

Vale la pena riportare anche la premessa del parere espresso sul decreto-legge n. 78/2009:

“il provvedimento, come evidenziato nel titolo e nel preambolo, interviene dunque a modificare disposizioni di recentissima approvazione già contenute nel citato decreto n. 78, addirittura allo scopo di impedirne l’entrata in vigore: il comunicato della Presidenza della Repubblica dello scorso 3 agosto, che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, precisa che *“Il Presidente della Repubblica ha successivamente emanato il decreto-legge correttivo, che entrerà in vigore contestualmente alla legge di conversione del decreto anticrisi”*, con ciò superando le incertezze in ordine all’applicazione del principio di successione delle leggi nel tempo che potrebbero ingenerarsi con riguardo a due atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del medesimo giorno; tale evenienza, come già rilevato dal Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo al decreto-legge n. 207 del 2008) configura un uso anomalo della decretazione d’urgenza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla

disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo”.

2. Proroga di disposizioni transitorie

Nei pareri espressi su **3** provvedimenti (C. 2775 rinvio consultazioni elettorali provincia di L'Aquila, C. 3016 e C. 3087 proroga cooperazione allo sviluppo e missioni internazionali) il Comitato ha rilevato in premessa la presenza di norme volte a prorogare un termine o una disciplina transitoria. Si tratta, nello specifico, di un'ulteriore proroga di un differimento di consultazioni amministrative già disposto in precedenza (C. 2775) e delle successive proroghe di mandati dei componenti degli organi rappresentativi del personale militare (C. 3016 e C. 3087).

4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988

- Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **16** dei 23 pareri resi (pari al **69,6%**) richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988.
- Si tratta di **9** pareri espressi su *disegni di legge di conversione*, **5** pareri espressi su *progetti di legge contenenti disposizioni di delega*, **1** parere su uno *schema di decreto legislativo* e **1** parere su un ulteriore *progetto di legge contenente un'autorizzazione alla delegificazione*.
- Le disposizioni oggetto di un maggior numero di richiami sono:
 - ✓ **articolo 15, comma 3** sull'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge;
 - ✓ **articolo 13-bis** sulla chiarezza dei testi normativi *;

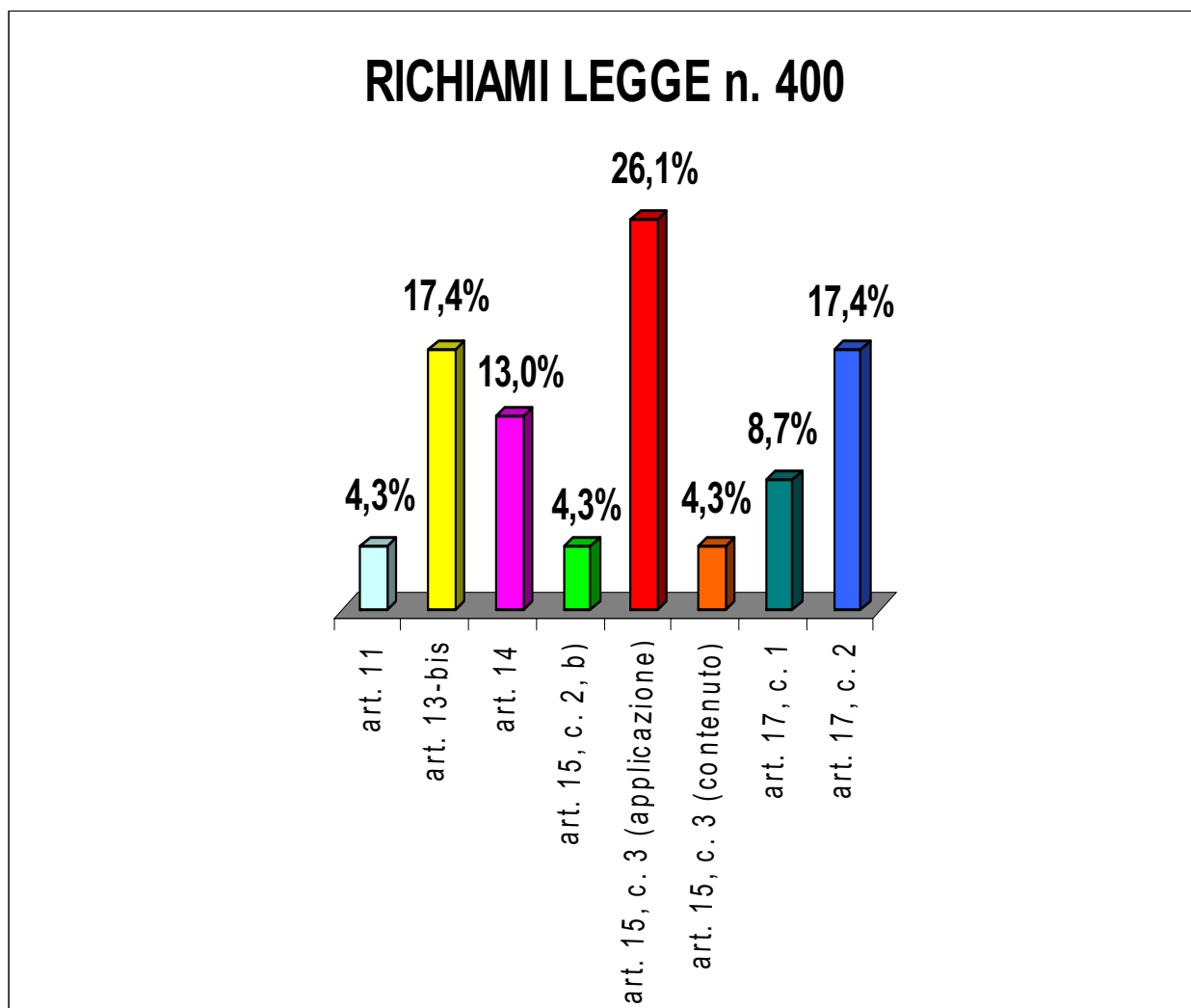
- ✓ **articolo 17, comma 2** sui regolamenti di delegificazione (DPR);
- ✓ **articolo 14** sui decreti legislativi.

* Tale articolo è stato introdotto dalla legge n. 69 del 18 giugno 2009.

Gli articoli richiamati più frequentemente

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988	16	69,6%
art. 11 Commissari straordinari	1	4,3%
art. 13 bis Chiarezza dei testi normativi	4	17,4%
art. 14 Decreti legislativi	3	13,0%
art. 15, c. 2, b) Materia dell'art. 72, c. 4 della Costituzione	1	4,3%
art. 15, c. 3 Immediata applicazione	6	26,1%
art. 15, c. 3 Contenuto omogeneo, specifico e corrispondente al titolo	1	4,3%
art. 17, c. 1 Regolamenti di attuazione ed esecuzione	2	8,7%
art. 17, c. 2 Regolamenti di delegificazione (DPR)	4	17,4%

Richiami alla legge n. 400/1988



4.5.1. Analisi dei provvedimenti in relazione alla legge n. 400 del 1988

Articolo 13-bis

Chiarezza dei testi normativi. L'articolo 13-bis, introdotto dall'articolo 3, comma 1, della **legge 18 giugno 2009, n. 69**, è stato immediatamente assunto quale parametro per l'attività consultiva del Comitato. Rafforzando un'analogia indicazione contenuta nella circolare, tale articolo stabilisce, al comma 1, lettera a), che: "Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate". Alla lettera b), invece, la medesima disposizione prevede che ogni rinvio normativo venga effettuato in forma espressa.

Il richiamo alle disposizioni in oggetto si rinviene in **4** pareri:

- in **3** casi il Comitato richiama la fattispecie di cui alla lettera a), evidenziando l'opportunità di indicare le norme derogate. Si tratta dei pareri concernenti le leggi di conversione dei decreti-legge n. 152/2009 e n. 1/2010 (C. 3016 e C. 3097: proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia), e del decreto-legge n. 134/2009 (C. 2724 servizio scolastico);
- il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 131/2009 (C. 2775: rinvio delle consultazioni amministrative nella provincia di L'Aquila) contiene una proroga di termini effettuata senza una novella testuale. In proposito, il Comitato formula una osservazione

finalizzata a valutare “l’opportunità di operare una espressa modifica”.

Articolo 14

Schemi di decreti legislativi. L’articolo 14 della legge n. 400/1988 viene richiamato in **3** pareri formulati dal Comitato nel periodo di riferimento:

- nel parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni sanzionatorie in caso di violazioni commesse nell’ambito del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in materia di sostegno all’agricoltura (atto n. 110), il Comitato formula una osservazione finalizzata a verificare se il solo riferimento a due articoli della legge di delega possa considerarsi esauriente nell’indicazione della base giuridica per l’adozione del decreto delegato medesimo, richiesta dall’articolo 14 della legge n. 400/1988. La questione, soltanto adombrata nel parere e meglio esplicitata nel dibattito svoltosi nella seduta del 20 ottobre 2009, concerne la scadenza o meno del termine di delega. Il decreto legislativo non è poi stato emanato ed i contenuti dello schema sono stati trasposti nell’articolo 14 del disegno di legge comunitaria 2009 (A. C. 2449-B);
- nei pareri sul disegno di legge comunitaria per il 2008 (C. 2320) e sul disegno di legge di riforma complessiva del sistema di contabilità pubblica (C. 2555). Nel primo caso il Comitato si limita ad un espresso richiamo della norma. Nel secondo caso, il Comitato ha formulato la seguente condizione: “all’articolo 52 – che delega il Governo “ad emanare, ai sensi degli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione e dell’articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico

delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria, anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espresse di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente”, prevedendo altresì anche la possibilità di esercitare una delega correttiva ed integrativa - si proceda ad esplicitare la natura meramente compilativa dell’attività di redazione affidata all’Esecutivo; in alternativa, si indichino espressamente i principi e criteri direttivi della delega, del tutto assenti nella disposizione in oggetto che, nella sua formulazione testuale, non appare intendersi limitata alla mera attività di redazione di testi unici compilativi; ciò in virtù dell’espresso riferimento alla possibilità di “modifica delle disposizioni di legge preesistenti” e del richiamo all’articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (norma riferita ai decreti legislativi) e non all’articolo 17-bis della medesima legge (norma introdotta dalla recente legge n. 69 del 2009, proprio allo scopo di consentire all’Esecutivo di raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei mediante testi unici compilativi)”.

Articolo 15, comma 3

Requisito della immediata applicazione. In 6 pareri del Comitato vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una puntuale valutazione del requisito dell’immediata applicazione. Tali rilievi riguardano disposizioni che:

- dispiegano la loro efficacia in un momento differito rispetto all’entrata in vigore (articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 1/2010, sulle missioni internazionali), anche prevedendo la proroga di termini non ancora

- scaduti (C. 3016, decreto-legge n. 152/2009, recante proroga dei termini delle missioni internazionali);
- condizionano la loro efficacia a successivi adempimenti. Nel parere sul decreto-legge n. 135/2009 (C. 2897), recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari, il Comitato si è soffermato con particolare attenzione su questo aspetto, annotando nelle premesse che “il decreto-legge reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in vigore (l'articolo 3-*quater* fissa la decorrenza del divieto al 1° gennaio 2011; l'articolo 7, comma 2-*bis*, proroga un termine dal 2011 al 2012; l'articolo 16 fissa una nuova disciplina sanzionatoria che entra in vigore quarantacinque giorni dopo l'entrata in vigore del decreto); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della “immediata applicabilità” delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti (che, nei casi di specie, non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti); inoltre, numerose norme demandano il compito di definire elementi attuativi della disciplina ad ulteriori adempimenti, rimessi a decreti dell'Esecutivo, circostanza che rende evidente la necessità di adempimenti successivi per l'attuazione della disciplina introdotta (articolo 3-*quinquies*, commi 2 e 5; articolo 4, commi 3 e 4; articolo 5-*bis*, comma 1, lettera b); articolo 7, commi 1 e 2; articolo 16, commi 2, 7 e 8-*bis*; articolo 17, comma 2; articolo 20-*bis*, comma 1)”.

Contenuto. Già si è riportata la raccomandazione circa i limiti di contenuto del disegno di legge di conversione del

decreto-legge 103/2009, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi 78/2009 (C. 2714).

Articolo 17, comma 1

Regolamenti di attuazione ed esecuzione. In relazione a tali strumenti, si possono segnalare **2** pareri: il primo riguarda la modifica dell'articolo 17 operata dal disegno di legge C. 1441-*bis*/B ed il secondo il loro concreto utilizzo:

- nelle premesse del primo parere il Comitato constata che il disegno di legge C. 1441-*bis*/B “prevede - parallelamente alle nuove specifiche funzioni attribuite al Governo per il riordino e riassetto delle fonti primarie - l'adozione di regolamenti destinati a realizzare un «periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti» ed alla ricognizione di quelle implicitamente o espressamente abrogate ovvero ormai non più produttive di effetti, con lo strumento dei decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400 del 1988”;
- il parere sul disegno di legge in materia di sicurezza pubblica (C. 2180) reca una osservazione nella quale si invita la Commissione di merito, con riguardo «all'articolo 47, comma 1, capoverso Art. 4-*bis*.2 - ove si demanda ad un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 l'integrale definizione di criteri e modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno "di un Accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno" -» a valutare «l'opportunità di verificare la congruità dello strumento normativo

previsto dalla disposizione in esame, atteso che la stipula del suddetto accordo rappresenta una condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno e che la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato».

Articolo 17, comma 2

Regolamenti di delegificazione. In **4** pareri si trova il richiamo all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988:

- nel parere sull'emendamento riferito al testo unificato in materia di Commissione parlamentare sull'infanzia (C. 1800-1914), il Comitato segnala in premessa che esso è “finalizzato ad autorizzare il Governo a modificare il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007 con un provvedimento di analoga natura, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988” e suggerisce poi una diversa formulazione del testo;
- in **2** pareri (C. 2180 sicurezza pubblica e C. 2897 obblighi comunitari) il Comitato ha formulato osservazioni nelle quali viene richiesto di riformulare le disposizioni richiamate in modo tale da renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2. In entrambi i casi si richiede di esplicitare le norme generali regolatrici della materia e le disposizioni di rango primario eventualmente da abrogare contestualmente all'entrata in vigore delle norme regolamentari adottate in delegificazione;
- il parere sul ddl collegato alla manovra di finanza pubblica (C. 1441-bis/B sviluppo economico e semplificazione) ricorda, in premessa, come il

provvedimento esaminato intervenga proprio sulla disciplina di delegificazione delineata dall'articolo 17, comma 2, introducendo la previsione di un parere delle competenti Commissioni parlamentari sugli schemi di regolamenti di delegificazione.

4.5.2. Segnalazioni ulteriori in merito alla decretazione d'urgenza

Nei paragrafi relativi alla modifica di norme recenti ed all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988 già si sono richiamati alcuni pareri del Comitato e, indirettamente, le linee di tendenza della decretazione d'urgenza, con riguardo, in particolare, ai decreti-legge correttivi di altri decreti-legge ed ai limiti di contenuto. Un ulteriore fenomeno monitorato dal Comitato concerne il possibile intreccio tra più decreti-legge in fase di conversione. Su questo tema si sofferma, in particolare, la raccomandazione contenuta nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 15 giugno 2009, n. 61, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto alla pirateria (C. 2511):

“si abbia cura di adottare ogni misura opportuna al fine di evitare fenomeni di sovrapposizione o intreccio tra disposizioni contenute in più decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere, circostanza che potrebbe venire a determinarsi con riguardo al decreto-legge di proroga delle missioni internazionali che sarà presumibilmente adottato entro il prossimo 30 giugno.”

4.6. Richiami alla legge n. 212 del 2000

I richiami allo Statuto del contribuente, seppur meno numerosi, sono comunque significativi. Nel periodo di riferimento solo **2** dei 23 pareri espressi dal Comitato richiamano lo Statuto:

- nel parere sul disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica recante disposizioni per l'internazionalizzazione delle imprese e in materia di energia (C. 1441-ter/B), è contenuta un'osservazione relativa alla necessità di riformulare l'articolo 45, comma 1 "al fine di precisare che esso opera in deroga all'articolo 3, comma 1, dello Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000) in base al quale «relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono», così da renderla conforme al principio sancito dall'articolo 1 della medesima legge n. 212, secondo cui «le disposizioni della presente legge (...) possono essere derogate o modificate solo espressamente»”;
- nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 78/2009 (C. 2561 anticrisi) si segnala che “l'articolo 14 interviene in materia tributaria con riguardo al periodo di imposta in corso, senza esplicitare che la deroga alla normativa vigente riguarda anche lo Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000) ed in particolare l'articolo 3, secondo cui «relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono»”.

V. **L'ESPRESSIONE DI OPINIONI DISSENZIENTI**

Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso *opinioni dissenzienti*, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni (ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 5 del regolamento).

Nel corso del secondo turno di presidenza tale circostanza si è verificata in **1** solo caso, nel parere sul disegno di legge collegato alla manovra finanziaria (**C. 1441-bis/B**, sviluppo economico e competitività). L'opinione dissenziente, formulata da un deputato, è motivata con la mancata condivisione di un rilievo contenuto nel parere, relativo a quanto statuito dall'articolo 45, comma 2, lettera b) n. 1), che disciplina l'esercizio della delega legislativa in materia di riassetto della disciplina del processo amministrativo. Il Comitato, infatti, aveva rilevato la genericità del richiamo ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997, e richiesto altresì di precisare la natura ricognitiva dell'attività di riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo rimessa al legislatore delegato. Ad avviso del membro dissenziente, il rilievo non appare idoneo ad evidenziare la problematicità della fattispecie in quanto “la disposizione configura un nuovo specifico oggetto di delega legislativa del tutto priva di principi e criteri direttivi, in palese contrasto con l'articolo 76 della Costituzione”.

I membri del Comitato hanno espresso perplessità, senza però arrivare a formulare una vera e propria opinione dissenziente, nei pareri resi su altri **2** provvedimenti:

- sul decreto-legge 78/2009 (C. 2561 anticrisi) un membro del Comitato, “pur concordando sulla proposta di parere”, esprime ampie perplessità riguardo alla compatibilità del decreto con l’istituto della decretazione di urgenza, dichiarando che “i profili di eterogeneità sono tali da rendere il provvedimento del tutto incompatibile con i requisiti previsti all’articolo 77 della Costituzione”. Così come osserva che, a suo avviso, “l’articolo 17, comma 4 (che autorizza il Ministero dell’economia ad accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare, una quota delle risorse disponibili dalle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, individuate ai sensi dell’articolo 60, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), realizza anche una lesione dei principi costituzionali che regolano le decisioni di spesa e le relative coperture, di cui all’articolo 81”;
- sul decreto-legge 135/2009 (C. 2897 obblighi comunitari) un membro del Comitato, nonché relatore presso la Commissione di merito, dichiara che “pur non volendo formalizzare una vera e propria opinione dissenziente (...) conferma la contrarietà già espressa ai richiamati punti della proposta di parere”. Nello specifico l’intervento in contrasto riguarda una condizione volta a sopprimere l’articolo 17-*bis* e una osservazione relativa all’articolo 15. La condizione era motivata dall’evenienza che l’articolo 17-*bis* del decreto, essendo volto “ad estendere il novero dei dati che devono essere registrati nel fascicolo aziendale delle imprese di pesca, integra in modo non testuale l’articolo 9 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del

Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503”. Il Comitato, conformemente alla propria consolidata giurisprudenza, segnalava che “l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato” a segnalava anche una diversa possibilità: “in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo quest'ultima limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa regolamentare, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione”. Con riguardo all'articolo 15, il Comitato ne analizza i contenuti alla luce dell'articolo 10 della legge n. 11/2005, rilevando che la disposizione oggetto di rilievo, “introducendo una nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, interviene in un settore oggetto di normativa comunitaria ma il cui contenuto non sembra immediatamente ricollegarsi all'esigenza di adeguamento dell'ordinamento interno”; il Comitato invitava pertanto la Commissione di merito a valutare “se la sede opportuna di tale disposizione non possa essere la legge comunitaria annuale in luogo del presente decreto legge, tenuto conto della peculiarità e della rilevanza della materia e dell'eventuale insussistenza di quegli elementi di fatto per i quali l'articolo 10 della legge n. 11 del 2005 ipotizza il ricorso a provvedimenti anche urgenti («Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della

legge comunitaria relativa all'anno in corso»). Il deputato dissente sia dall'ipotesi di soppressione dell'articolo 17-*bis*, sia dall'ipotesi alternativa di riformulazione, “atteso che essa presta il rischio di non conseguire tempestivamente l'obiettivo di immediato adeguamento agli obblighi comunitari non recepiti e di esporsi dunque ad una procedura di infrazione.

Relativamente all'articolo 15, recante una nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, osserva che l'articolo 10 della legge n. 11 del 2005 non preclude il ricorso ad un veicolo normativo diverso dal disegno di legge comunitaria. Piuttosto, le norme che disciplinano le procedure di adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario vanno lette anche secondo un imprescindibile parametro politico che di volta in volta può ispirare l'una o l'altra tempistica. Reputa inoltre paradossale che si imputi al legislatore una eccessiva solerzia, essendo normalmente rivolta l'accusa contraria di lentezza del diritto interno ad adeguarsi ai dettami dell'ordinamento comunitario. Pertanto, fermo restando che la legge comunitaria permane la sede ordinaria delle procedure normative volte all'adeguamento, nulla vieta che per particolari ragioni non si possa fare ricorso a diversi canali, come d'altronde prevede espressamente il citato articolo 10.

Nel caso specifico, poi, l'esigenza di provvedere ad un tempestivo allineamento della disciplina dei servizi di cui trattasi discende anche dalle norme fondamentali del diritto sovranazionale quali, ad esempio, gli articoli 43 e 49 del Trattato”.

VI. **GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO**

6.1. Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione

Dei 23 provvedimenti esaminati dal Comitato **3** sono **progetti di legge di iniziativa parlamentare**, che, in quanto tali, ***non richiedono di essere corredati dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)***:

- modifica della denominazione e delle competenze Commissione parlamentare per l'infanzia (C **1800-1914**);
- riforma della contabilità e finanza pubblica (C **2555**);
- riconoscimento e promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale (C **1079-2418-2610**).

Sui restanti **20** provvedimenti (di iniziativa governativa) **8** (pari al **40,0%** del totale) risultano, in ottemperanza a quanto previsto, **corredati di AIR e ATN**.

I contenuti sono disciplinati rispettivamente dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, che hanno dettato una nuova disciplina a livello governativo sia dell'analisi tecnico-normativa (ATN) sia dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). L'obiettivo sotteso ai due interventi è quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. A questo fine il regolamento dispone che "le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del

giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9"; la direttiva prevede che "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione".

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

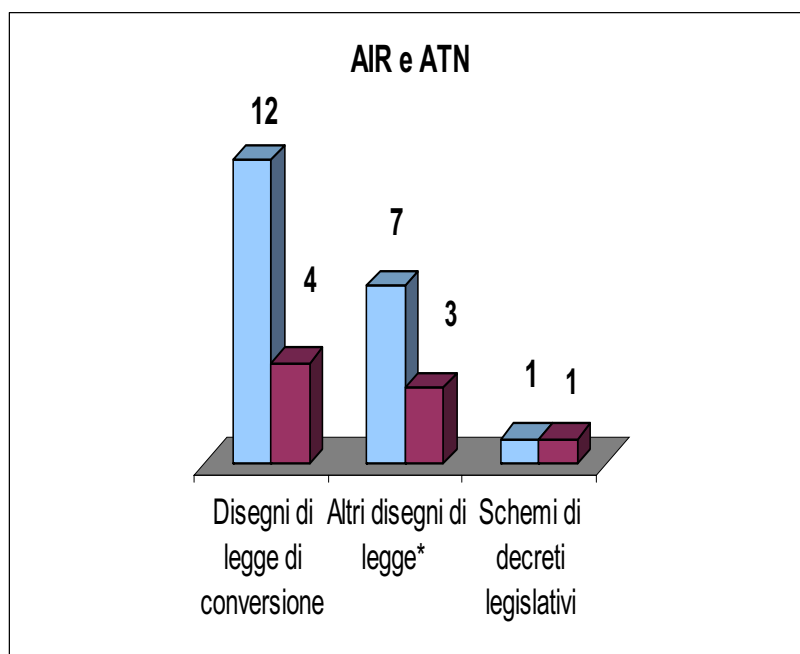
Il regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione dà attuazione all'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

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

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

Tipologia di provvedimenti	Numero di provvedimenti esaminati	Numero di provvedimenti corredati da AIR e ATN	%
Disegni di legge di conversione	12	4	30,0%
Altri disegni di legge*	7	3	42,8%
Schemi di decreti legislativi	1	1	100,0%
TOTALE	20	8	40,0%

La maggiore presenza di AIR e ATN si riscontra nei **disegni di legge ordinari** rispetto a quelli di conversione.



*Altri disegni di legge	Numero	AIR e ATN	%
Disegni di legge collegati	3	0	0%
Disegni di legge comunitaria	2	2	100%
Disegni di legge di ratifica	1	1	100%
Altri disegni di legge ordinari	1	0	0%

Il Comitato ha sempre constatato la presenza o meno di *AIR e ATN*.

Si riscontra una **tendenza all'aumento** del loro impiego rispetto a quanto osservato nei provvedimenti esaminati durante il primo turno di presidenza (dal **27,5%** al **40,0%**).

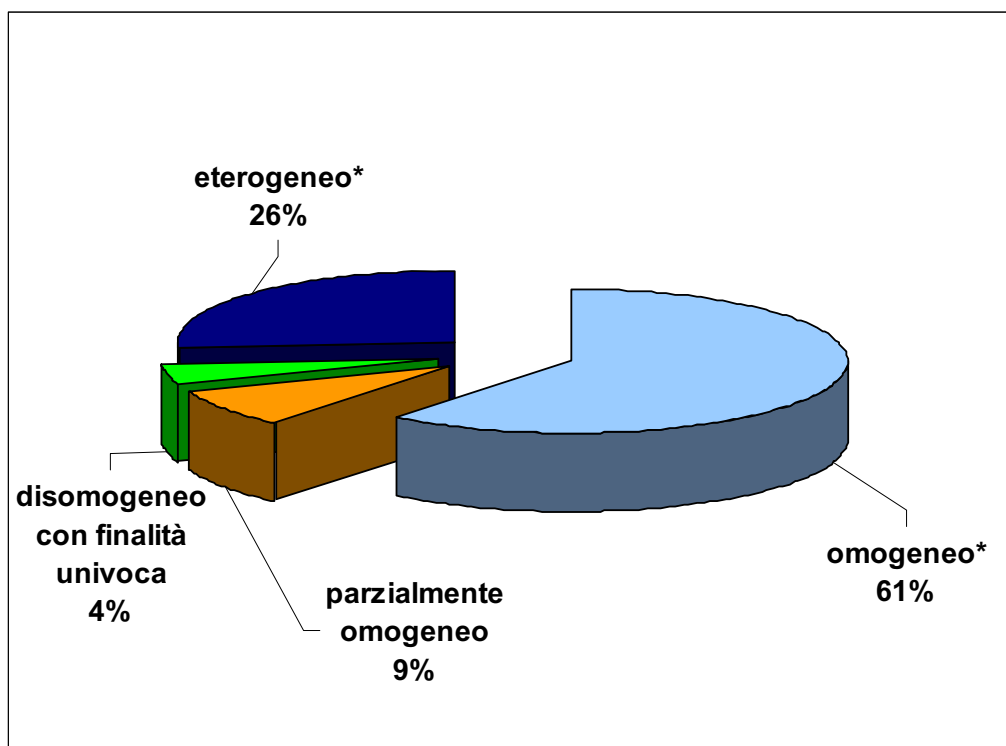
In numerosi pareri, sono presenti *sollecitazioni al Governo per un maggiore utilizzo di tali strumenti*.

6.2. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

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

- ❖ La variegata declinazione di tale parametro ha subito una notevole riduzione rispetto al primo turno di presidenza.
- ❖ Si possono ricondurre le diverse espressioni riscontrate nei pareri a **4 categorie**:
 - **14** provvedimenti con contenuto “*omogeneo*”, pari al **60,8%**;
 - **6** provvedimenti con contenuto “*eterogeneo*”, pari al **26,1%**;
 - **2** provvedimenti con contenuto “*parzialmente omogeneo*”, pari all’**8,7%**;
 - **1** provvedimento con contenuto “*disomogeneo con finalità univoca*”, pari al **4,3%**.
- ❖ In **7** casi la classificazione **non è rilevata espressamente nel parere**.

Contenuto:		
Omogeneo *	14	60,8%
Parzialmente omogeneo	2	8,7%
Disomogeneo con finalità univoca	1	4,3%
Eterogeneo *	6	26,1%



* Si tratta del dato aggregato tra i casi in cui la definizione si trova espressamente nel parere e quelli in cui non è esplicitata.

6.2.1. Le espressioni rinvenibili nei pareri e i profili relativi alla decretazione d'urgenza

La maggior parte dei pareri in cui si rinviene un'esplicita qualificazione del contenuto dei provvedimenti in termini di omogeneità o eterogeneità riguarda disegni di legge di conversione di decreti-legge. Il Comitato, infatti si esprime su questo punto sulla base di quanto disposto dall'articolo 15, comma 3, della legge 400 del 1988, il quale richiede che il contenuto dei decreti-legge sia omogeneo, specifico e corrispondente al titolo. Di seguito si riportano le espressioni

reperibili nei singoli pareri, evidenziando i casi in cui esse sono impiegate in relazione a decreti-legge.

- ❖ Dei **9** pareri che contengono espressioni riconducibili ad un **contenuto omogeneo**, **7** sono riferiti a decreti-legge:
 - **4** “*contenuto omogeneo*” (C. 2775 rinvio consultazioni elettorali provincia di L’Aquila, C. 2990 dirigenti scolastici, C. 3016 proroga missioni militari, C. 3084 funzionalità sistema giudiziario);
 - **1** “*contenuto omogeneo e puntuale*” (C. 2511 contrasto alla pirateria);
 - **1** “*contenuto puntuale*” (C. 2724 servizio scolastico);
 - **1** “*contenuto articolato ma sostanzialmente omogeneo*” (C. 2468 Abruzzo).

Degli altri **2** provvedimenti:

- **1** “*non presenta un contenuto particolarmente complesso*” (C. 16-110 schema di decreto legislativo recante disposizioni sanzionatorie in agricoltura);
 - **1** tratta “*temi in linea di massima riconducibili al titolo del provvedimento*” (C. 1441-ter/B internazionalizzazione delle imprese ed energia).
-
- ❖ Dei **4** pareri che contengono espressioni riconducibili ad un **contenuto eterogeneo** **2** sono relativi a decreti-legge:
 - **1** “*contenuto eterogeneo*” (C. 3097 proroga missioni militari);
 - **1** “*contenuto estremamente ampio e complesso in quanto le disposizioni operano su numerosi ed eterogenei ambiti normativi*” (C. 2561 anticrisi).

Nei restanti **2** casi i pareri riguardano disegni di legge:

- **1** “*contenuto estremamente complesso*” (C. 1441-*quater*/B lavoro);
- **1** “*strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi*” (C. 2449 legge comunitaria 2009).

Nei pareri concernenti decreti-legge, inoltre, si riscontrano ulteriori qualificazioni del contenuto. In **2** casi esso è connotato in termini di parziale omogeneità (C. 2897 obblighi comunitari, C. 2975 acconti di imposta e trasferimenti erariali); in un ultimo parere il contenuto è definito disomogeneo con finalità univoca (C. 2714 correttivo anticrisi).

6.3. I progetti di legge recanti disposizioni di delega

- ❖ Nel periodo di riferimento il Comitato si è pronunciato su **9 progetti di legge contenenti disposizioni di delega**, ossia il **39,1%** di tutti i provvedimenti analizzati.
- ❖ I rilievi formulati attengono ai *principi ed alle modalità di esercizio della delega*.

Rilievi riguardanti disposizioni di delega contenuti nei pareri		
Nuove deleghe	9	39,1%
Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi	6	26,1%
Intreccio con deleghe già aperte	4	17,4%
Procedure di delega	4	17,4%
Proroga o differimento di termini	3	13,0%
Incidenza su principi, criteri direttivi, oggetto di deleghe già aperte	2	8,7%
Schemi: previsione doppio parere	2	8,7%

I rilievi su disposizioni di delega contenuti nei pareri sui singoli atti

Atto Camera oggetto del parere	Proroga o differimento termini	Incidenza su principi, criteri direttivi, oggetto di deleghe già aperte	Intreccio con deleghe già aperte	Nuove Deleghe	Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi	Procedure di delega	Schemi: previsione doppio parere
1441-bis/B	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
2180	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
2320	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI
1441-ter/B	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO
2449	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO
2555	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
2720	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
1079 2418 2610	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO
1441-quater-B	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO

6.3.1. Analisi dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega

Nel periodo di riferimento sono stati esaminati dal Comitato **9** provvedimenti contenenti disposizioni di delega legislativa al Governo. I profili di tali disposizioni di delega sono stati presi in considerazione alla luce di diversi parametri, alcuni desunti dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, altri elaborati dal Comitato, nell'ambito della propria competenza, sulla base delle problematiche proprie di questa peculiare tipologia di provvedimenti, i cui aspetti principali trovano la propria disciplina fondamentale nei parametri dell'articolo 76 della Costituzione e nella legge n. 400 del 1988.

1. Mancata esplicitazione o genericità dei principi e criteri direttivi

In **7** casi il Comitato rileva la mancata esplicitazione o la genericità dei principi e criteri direttivi: la prima è oggetto di condizioni, la seconda di osservazioni:

- nel parere sul disegno di legge C. 2180 (sicurezza pubblica) il Comitato ha formulato la seguente condizione: “all'articolo 32, comma 3 – che conferisce una delega al Governo finalizzata all'istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, prevedendo in particolare che l'albo sia istituito con decreto legislativo – si proceda ad esplicitare formalmente i relativi principi e criteri direttivi connessi all'oggetto della delega”;
- nel parere sulla proposta di legge C. 2555 (contabilità e finanza pubblica), con riguardo all'articolo 52, contenente una delega finalizzata all'emanazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria, *anche*

con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente, il Comitato invita (formulando una apposita condizione) la Commissione di merito “ad esplicitare la natura meramente compilativa dell’attività di redazione affidata all’Esecutivo; in alternativa, si indichino espressamente i principi e criteri direttivi della delega, del tutto assenti nella disposizione in oggetto che, nella sua formulazione testuale, non appare intendersi limitata alla mera attività di redazione di testi unici compilativi; ciò in virtù dell’esplicito riferimento alla possibilità di «modifica delle disposizioni di legge preesistenti» e del richiamo all’articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (norma riferita ai decreti legislativi) e non all’articolo 17-bis della medesima legge (norma introdotta dalla recente legge n. 69 del 2009, proprio allo scopo di consentire all’Esecutivo di raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei mediante testi unici compilativi)”.

- negli altri **5** casi (C. 1441-bis/B sviluppo economico e competitività, C. 1441-ter/b internazionalizzazione imprese ed energia, C. 2555 contabilità e finanza pubblica, C. 1441-quater/B lavoro, C. 1079-2418-2610 formazione e sviluppo professionale), la mancata esplicitazione e genericità è stata oggetto di un’osservazione. I rilievi del Comitato hanno riguardato problematiche variamente riconducibili alla genericità della delega. Esemplificando, nel parere sulla proposta di legge C. 2555 il Comitato ha rilevato come il principio di delega di cui all’articolo 51, comma 1, lettera c), apparisse generico, suggerendo di indicare criteri di specificazione delle sanzioni oggetto della disposizione. Negli altri casi, pur variando il tenore lessicale delle espressioni impiegate nel parere, la sostanza del rilievo

rimane identica, concentrandosi sempre sulla eccessiva discrezionalità attribuita al legislatore delegato e sulla necessità di meglio definire l'ambito della delega medesima. In **1** ultimo parere (C. 1079-2418-2610) si versa in un caso particolare di genericità riguardante la mancata precisazione delle risorse e delle misure esistenti, alle quali “(...) il legislatore delegato possa attingere per la copertura degli oneri connessi alla deducibilità delle spese per attività formative”.

2. Intreccio con deleghe già aperte

Il rilievo sulla presenza di intrecci con disposizioni di delega già aperte è rinvenibile in **4** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento:

- nel parere sul disegno di legge C. 1441-ter/B (internazionalizzazione delle imprese ed energia), il Comitato formula una **condizione** volta a coordinare “la previsione dell'articolo 3, comma 2, lettera l) - che delega il Governo a prevedere forme di fiscalità di sviluppo, disponendo altresì che l'attuazione di tale criterio sia condizionata al previo reperimento con legge ordinaria delle risorse necessarie - con la disposizione dell'articolo 2, comma 2, lettera mm) della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, che contiene un principio di delega analogo”;
- nel parere sul disegno di legge C. 2449 (legge comunitaria 2009) il Comitato ha espresso la seguente **condizione**: “all'Allegato B, sia soppresso il richiamo alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, in quanto la medesima direttiva è già contenuta nell'Allegato B della citata legge comunitaria 2008, di prossima pubblicazione”.

- nel parere sul disegno di legge C. 2555, il Comitato formula un'osservazione nella quale segnala “l'esigenza di procedere ad un complessivo coordinamento della proposta di legge in esame con quanto statuito dalla legge n. 42 del 2009 tenendo conto, in particolare, dei seguenti punti di contatto tra i due corpi normativi:
- a) l'articolo 1, comma 4, qualifica le norme della legge ed i relativi decreti attuativi come principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione, mentre l'articolo 1 della legge n. 42 del 2009 qualifica le proprie disposizioni come «volte a stabilire *in via esclusiva* i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica»;
 - b) la delega di cui all'articolo 2 incide sui medesimi oggetti della delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), della citata legge n. 42;
 - c) la disciplina delle banche dati prevista dagli articoli 6, 14 e 15, non è del tutto armonica con quanto disposto in materia di banche dati dalla legge n. 42 per quanto riguarda i profili inerenti le sedi e gli organismi istituzionali incaricati di gestirle, nonché per quanto riguarda le diverse procedure previste con riferimento al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella gestione delle informazioni;
 - d) l'articolo 9 disciplina forme di coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, materia già oggetto degli articoli 5 e 17 della legge n. 42;
 - e) l'articolo 10, comma 2, lettera e), e l'articolo 11, comma 3, lettera i), individuano specifici contenuti della Decisione di finanza pubblica e della legge di stabilità, come tali suscettibili di apportare una modifica non testuale all'articolo 18 della citata legge in materia di federalismo fiscale”;

- nelle **premesse** del parere sul disegno di legge C. 2320 (legge comunitaria 2008) si segnala che esso, “all'articolo 10, reca una disposizione idonea ad incidere sul decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice ambientale), che è stato adottato sulla base di una delega per la quale sarebbero riaperti (fino al 30 giugno 2010) i termini di esercizio della connessa delega di tipo integrativo e correttivo, ai sensi dell'articolo 12 del disegno di legge 1441-*bis*/B, approvato dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato”;

3. Procedure di delega

In **4** pareri il Comitato formula rilievi pertinenti a talune specificità delle procedure di delega previste dal legislatore. Le considerazioni del Comitato riguardano questioni relative alla procedura di acquisizione del parere parlamentare o di attuazione della delega (mancata indicazione del termine), nella tempistica per l'esercizio delle deleghe medesime, o, ancora, nel meccanismo di coinvolgimento di soggetti istituzionali estranei all'ordinario circuito Governo-Parlamento:

- in **3** casi si verificano incongruenze quanto ai termini. Nel parere sul C. 2320 (legge comunitaria 2008) il Comitato esprime la seguente condizione: “sia inoltre precisato il termine di esercizio della delega conferita all'articolo 25 - volta all'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 19 giugno 1990 - in quanto esso non appare univocamente ricavabile nemmeno dalla previsione generale contenuta nell'articolo 1, in cui i termini delle deleghe sono fissati in coincidenza con quelli previsti dalle singole direttive per il recepimento ovvero, se già scaduti o prossimi alla scadenza, in tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento o, ancora, in dodici mesi nel caso in cui

la direttiva non indichi un termine”. Nel parere sulla proposta di legge C. 2555 (contabilità e finanza pubblica), invece, il Comitato suggerisce di riformulare la disposizione concernente i termini per l’invio degli schemi di decreti legislativi al Parlamento ed eventualmente alla Conferenza unificata, perché la norma sia “in coerenza con la regola secondo cui il testo trasmesso alle Camere per il parere deve aver completato la fase procedimentale interna all’Esecutivo, comprensiva del parere del Consiglio di Stato”. Infine nel parere sul testo unificato C. 1079-2418-2610 (formazione e sviluppo professionale), si rinviene la seguente osservazione: “all’articolo 2, comma 1 - che prevede un meccanismo di scorrimento della delega, qualora il termine di un mese previsto per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l’esercizio della delega - dovrebbe valutarsi l’esigenza di prevedere che il meccanismo di scorrimento del termine di delega scatti anche qualora il termine per l’espressione del parere scada successivamente al termine per l’esercizio della delega, in analogia a quanto previsto, ad esempio, nelle leggi comunitarie”;

- il parere sul disegno di legge C. 2449 (legge comunitaria 2009) presenta un’osservazione nella quale il Comitato suggerisce di rimodulare i termini della delega per il riordino normativo di alcune materie interessate da decreti legislativi ancora da emanare, in modo tale da evitare che tali termini possano scadere, in ipotesi, addirittura prima della scadenza del termine di esercizio di attività legislativa delegata al cui prodotto normativo andrebbe riferita la successiva attività di riordino;
- sempre nel parere sulla proposta di legge C. 2555 è trattata la terza questione procedimentale, che il Comitato segnala in un’osservazione. Infatti per quanto

riguarda la procedura di acquisizione dell'intesa da raggiungersi in Conferenza unificata ai fini dell'esercizio di una delega, non si rinviene alcuna indicazione in ordine alle conseguenze dell'eventuale mancanza della citata intesa sul meccanismo di esercizio della delega stessa. L'indeterminazione della fattispecie appare ingenerare dubbi interpretativi, anche tenuto conto della prassi recente: in alcuni casi, infatti, mancando l'intesa la delega non è stata esercitata; in altri è stata esercitata sulla base del *parere* in luogo dell'intesa; in altri ancora, la delega è stata esercitata nonostante il diniego di intesa e limitandosi a dar conto, nel preambolo del decreto legislativo, della "mancata intesa".

Il Comitato suggerisce di uniformare la procedura a quella già prevista all'articolo 2, comma 4, a sua volta ispirata ai meccanismi di delega elaborati dalla legge n. 42 del 2009: in caso di mancata intesa nei termini, le disposizioni appena ricordate prevedono che il Consiglio dei ministri deliberi, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere.

4. Proroga o differimento dei termini contenuti in altre disposizioni di delega

La presenza di una proroga o del differimento del termine per l'esercizio di una delega legislativa attribuita in precedenza al Governo è segnalata nelle premesse di **2** pareri (C. 1441-*bis*/B internazionalizzazione imprese ed energia, C. 1441-*quater*/B lavoro).

5. Incidenza su principi e criteri direttivi oggetto di deleghe già aperte

Nella premessa di **2** pareri il Comitato rileva un'incidenza di disposizioni di delega contenute nel

provvedimento su principi o criteri direttivi oggetto di deleghe già aperte:

- nel parere sul disegno di legge C. 1441-*ter*/B (internazionalizzazione imprese ed energia) il Comitato nota la previsione di una delega in materia di *class action* “ispirata a principi divergenti, in particolare per quanto riguarda il criterio del giudice competente”, rispetto a quella contenuta nell’articolo 4 della recente legge n. 15 del 2009;
- nel parere sul disegno di legge C. 1441-*bis*/B (sviluppo economico e competitività) il Comitato segnala come il disegno di legge in esame “modifichi significativamente la disciplina della delega legislativa cosiddetta *norma-taglialeggi*, principalmente al fine di spostare di un anno l’applicazione della cosiddetta “ghigliottina” (ovvero l’abrogazione generalizzata di leggi) e di introdurre una distinta delega, volta all’adozione di decreti legislativi con cui abrogare – ove ne ricorrano le condizioni – anche norme successive al 1° gennaio 1970 e senza alcun limite temporale (...)”.

6. Schemi: previsione doppio parere

Nelle premesse di **2** pareri si rinvengono notazioni concernenti il rafforzamento dell’attività consultiva parlamentare su atti del Governo. Nel parere sul disegno di legge C. 2320 (legge comunitaria 2008), il Comitato evidenzia “la previsione del meccanismo del doppio parere parlamentare su schemi di decreti legislativi”, limitatamente ad alcune ipotesi, esprimendo il proprio apprezzamento. Nel parere sulla proposta di legge C. 2555 (contabilità e finanza pubblica), viene messo in luce il meccanismo previsto agli articoli 2, 43 e 52 del ddl in esame, per il quale – in analogia a quanto introdotto dalla legge n. 42 del 2009 - gli schemi dei decreti legislativi possono essere trasmessi una seconda volta

alle Camere. Tale possibilità tuttavia, nota il Comitato, non mette capo all'espressione di un secondo parere parlamentare, ma semmai all'apertura di una nuova fase procedimentale caratterizzata da comunicazioni del Governo "davanti a ciascuna Camera".

VII.

IL SEGUITO DEI PARERI

7.1. L'attività emendativa

Nel corso del secondo turno di Presidenza si è adottata in modo sistematico la prassi, di indubbia utilità, di tradurre in emendamenti i più significativi suggerimenti contenuti nei pareri, naturalmente ove ciò sia possibile senza incidere sulle scelte di merito.

In molti casi, sono stati i relatori presso le Commissioni di merito a farsi carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato; in altri casi (relativamente a **17** pareri espressi) la presentazione di emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea è avvenuta su iniziativa di componenti del Comitato stesso (generalmente con riguardo alle condizioni e, più limitatamente, alle osservazioni). **3** pareri⁴ avevano ad oggetto disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, per i quali l'attività emendativa si è potuta sviluppare anche in Assemblea, in ragione della decisione assunta dal Presidente della Camera in prima battuta⁵, e successivamente ratificata dalla Giunta per il Regolamento, con il parere del 6 ottobre 2009.

⁴ Si richiamano gli emendamenti presentati da membri del Comitato per la legislazione in relazione all'esame in Assemblea dell'AC 1441-bis/B; dell'AC 1441-ter/B e dell'AC 1441-quater/B.

⁵ La questione dell'ammissibilità degli emendamenti volti a recepire il parere del Comitato per la legislazione e riferiti a provvedimenti collegati si era già posta nel corso del precedente turno di presidenza: nella seduta del 10 febbraio 2009 la Presidenza aveva ammesso emendamenti (a firma dell'on. Zaccaria) sul provvedimento collegato C2031 che *“pur non essendo stati previamente presentati nelle Commissioni e non essendo riferiti a parti modificate in sede referente, sono comunque volti a riprodurre in modo puntuale condizioni o osservazioni contenute nel parere reso dal Comitato per la legislazione. La Presidenza ritiene comunque di ammettere alla votazione, in via eccezionale, in questa particolare circostanza, i predetti emendamenti, fermo restando che la questione dovrà essere approfondita, in via generale, in sede di Giunta per il Regolamento”*. In relazione ad un analogo episodio, nella seduta

Il parere del Comitato per la legislazione sui disegni di legge collegati alla manovra finanziaria e l'ammissibilità degli emendamenti.

Nel corso del secondo turno di Presidenza ha trovato formale riconoscimento un ulteriore strumento di attuazione dei pareri del Comitato per la legislazione, riferito ai disegni di legge collegati alla manovra finanziaria.

Su impulso di alcuni membri del Comitato per la legislazione, era stata infatti avanzata alla Presidenza della Camera la richiesta di introdurre una deroga al regime di ammissibilità degli emendamenti in Assemblea su tali provvedimenti (il Regolamento, come è noto, limita l'ammissibilità ai soli emendamenti respinti in Commissione e a quelli riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione). Ciò al fine di considerare ammissibili anche emendamenti che – pur presentati direttamente in Aula – siano univocamente volti a recepire condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento.

Tale facoltà, che ha avuto un primo riconoscimento da parte della Presidenza della Camera in attesa di una valutazione da parte della Giunta per il Regolamento, è **adesso codificata nel citato parere della Giunta reso nella seduta del 6 ottobre 2009.**

dell'Assemblea del 28 aprile 2009 la Presidenza ha nuovamente ammesso emendamenti (a firma dell'on. Zaccaria e Gibiino) sul provvedimento collegato 1441-bis-C, “fermo restando che la questione dovrà comunque essere approfondita, in via generale, in sede di Giunta per il Regolamento”. A seguito di alcuni chiarimenti richiesti dall'on. Zaccaria, la Presidenza ha inoltre precisato che “le questioni che lei ha posto.. rendono ancor più ineludibile ... la necessità di sottoporre quanto prima alla Giunta per il Regolamento la questione, proprio perché nella sua complessità essa merita di essere approfondita e di giungere ad una soluzione attraverso le deliberazioni della Giunta per il Regolamento”.

Come opportunamente evidenziato dai relatori nell'illustrazione della loro proposta in seno alla Giunta per il Regolamento, anche tale possibilità si inquadra *“in una prospettiva di rafforzamento dell'efficacia dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione e ne differenzia la disciplina, per questo aspetto, da quella relativa ai pareri resi dalle Commissioni di merito, considerandone la peculiare natura e finalità”*⁶.

7.2. La presentazione di ordini del giorno

Anche nel corso di questo turno di Presidenza si è inteso utilizzare lo strumento degli ordini del giorno di istruzione al Governo, allo scopo di porre all'attenzione dell'Assemblea questioni ritenute dal Comitato per la legislazione meritevoli di attenzione particolare⁷.

Sono stati presentati a tal fine **3** ordini del giorno, tutti accolti dal Governo.

La presentazione di appositi ordini del giorno in cui sono formulate valutazioni di carattere generale sulle problematiche della legislazione, soprattutto se connesse all'utilizzo dei diversi strumenti giuridici, si è infatti rivelata una opzione strategica e complementare rispetto alla sistematica presentazione di emendamenti ai singoli provvedimenti.

⁶ Il penultimo capoverso del **Parere su questioni concernenti il Comitato per la legislazione** della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009 dice testualmente: *“Inoltre, con riferimento al parere reso dal Comitato per la legislazione sui disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, devono intendersi ammissibili in Assemblea gli emendamenti, pur se non previamente presentati in Commissione in sede referente né riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione stessa, volti univocamente a recepire condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento”*.

⁷ Si tratta dei seguenti ordini del giorno

- Duilio, Lo Presti 9/1441-bis-C/11, accettato dal Governo;
- Duilio, Lo Presti, Rossi 9/3016/6, accettato dal Governo;
- Lo Presti 9/1441-quater-C/2, accettato dal Governo.

E' stata ad esempio un'opzione utilizzata per dare seguito ad un rilievo del Comitato concernente una disposizione su cui si è successivamente formata una doppia lettura conforme e che, pertanto, era insuscettibile di emendamento⁸;

Sotto un diverso profilo, l'ordine del giorno si presta anche a sensibilizzare l'Esecutivo a dar corso ad un'attività di riordino e sistematizzazione della normativa concernente particolari settori disciplinari oggetto di sporadici interventi;⁹

⁸ L'ordine del giorno Duilio, Lo Presti **9/1441-bis-C/11, accettato dal Governo** è del seguente tenore: *“La Camera, esaminato il disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, approvato dalla Camera e modificato dal Senato; rilevato che l'articolo 45, interamente introdotto presso l'altro ramo del Parlamento –indica alla lettera b), n. 1), tra i principi e criteri direttivi della delega in materia di riassetto della disciplina del processo amministrativo, anche quello di “disciplinare le azioni e le funzioni del giudice: 1) riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni”; richiamato il parere espresso dal Comitato per la legislazione in data 8 aprile 2009, nel quale si invitavano le Commissioni di merito a precisare “la natura meramente ricognitiva di siffatta attività di riordino delle norme vigenti”; preso atto che tale disposizione non risulta modificata nel corso del successivo iter di approvazione; invita il Governo ad esercitare la suddetta delega, con specifico riguardo all'oggetto espressamente indicato al citato n. 1) della lettera b) del comma 2 dell'articolo 45, mediante la predisposizione di testi unici di natura meramente compilativi”.*

⁹ L'ordine del giorno Duilio, Lo Presti, Rossi **9/3016/6 accettato dal Governo** è del seguente tenore: *“La Camera, premesso che: l'articolo 4 del provvedimento in esame reca la disciplina penale applicabile alle missioni internazionali cui il decreto-legge si riferisce; a partire dal decreto-legge n. 421/2001, la suddetta disciplina penale sia sostanziale che procedurale – su cui incidono anche i commi da 1-bis a 1-octies del citato articolo 4, introdotti dal Senato - si fonda su una stratificazione di norme, inserite nei singoli provvedimenti che di volta in volta prorogano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, di cui non sempre sono chiari i rapporti con la disciplina contenuta nei codici penali militari; richiamato il parere espresso dal Comitato per la legislazione il 10 dicembre 2009, secondo cui “tale modalità di produzione normativa - pur connessa a situazioni specifiche quali le missioni militari all'estero per le quali non si sono evidentemente ritenuti interamente applicabili i codici penali militari – non appare tuttavia pienamente coerente con quelle esigenze di certezza e conoscibilità del diritto maggiormente rilevanti proprio nel delicato settore della legge penale” segnalata, dunque, l'opportunità di addivenire quanto prima ad una disciplina unitaria delle norme applicabili alle missioni internazionali ed in particolare ad un corpus organico delle disposizioni in materia penale stabilmente applicabile a tutta la durata di ciascuna missione;*

Infine, l'ordine del giorno costituisce anche uno strumento idoneo a promuovere un successivo comportamento dell'Esecutivo, che ponga rimedio ad un uso degli strumenti giuridici non pienamente rispettoso delle caratteristiche di ciascuno e delle esigenze di semplificazione e delegificazione dell'ordinamento¹⁰.

impegna il Governo

ad adottare con urgenza una iniziativa legislativa volta a riordinare le norme penali concernenti le missioni internazionali in un testo organico, così da assicurare a tale disciplina la piena conformità con i principi di certezza e conoscibilità affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 364/1988, proprio con riguardo alla legge penale”.

¹⁰ Questo era sostanzialmente l'obiettivo dell'ordine del giorno Lo Presti, **9/1441-quater-C/2, accettato dal Governo:**

“La Camera,

premessò che:

l'articolo 30 del disegno di legge in esame fissa peculiari limiti anagrafici per gli atleti dei gruppi sportivi delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

le norme sul reclutamento degli atleti sono contenute in regolamenti di delegificazione e segnatamente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 316 del 2002, per la Guardia di finanza; nel decreto del Presidente della Repubblica n. 393 del 2003 per la Polizia di Stato; nel decreto del Presidente della Repubblica n. 83 del 2004 per l'Arma dei Carabinieri e nel decreto del Presidente della Repubblica n. 113 del 2005 per le Forze armate;

il Comitato per la legislazione ha reso, il 21 gennaio 2010, un parere che censura l'intervento di norme primarie su materie oggetto di delegificazione, in ragione della necessità di evitare modifiche frammentarie e non testuali sulle fonti secondarie, nonché dell'esigenza di assicurare che ogni norma che sia diretta a modificare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme modificate o derogate (come testualmente disposto all'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988);

i suddetti regolamenti di delegificazione non definiscono requisiti anagrafici specifici relativi al reclutamento degli atleti, limitandosi a richiamare semplicemente i requisiti fissati, in termini generali, dalle disposizioni di rango primario che disciplinano l'accesso ai corpi delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

sottolineata dunque l'esigenza che requisiti anagrafici specificamente fissati per il reclutamento degli atleti siano previsti nei medesimi testi legislativi da ultimo richiamati,

impegna il Governo:

ad adottare iniziative legislative volte a introdurre la disposizione concernente i limiti anagrafici minimi e massimi per il reclutamento degli atleti dei gruppi sportivi nelle discipline di rango primario in cui attualmente sono previsti i requisiti anagrafici per il reclutamento del personale ovvero:

a) nel decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, per la Guardia di Finanza;

b) nel decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198, per l'Arma dei Carabinieri;

c) nella legge 23 agosto 2004, n. 226, per le Forze armate;

d) nel decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.”.

VIII. CONCLUSIONI

Nel tracciare queste poche righe conclusive, desidero riallacciarmi alle indicazioni formulate dall'on. Stradella a conclusione del primo turno di presidenza, che hanno trovato tutte attuazione nel periodo di riferimento del presente rapporto.

Sul piano dell'attività consultiva e del seguito da dare ai pareri, il parere reso dalla Giunta per il regolamento il 6 ottobre 2009, in accoglimento di una richiesta che era emersa con particolare vigore nel precedente turno di presidenza, rappresenta un significativo rafforzamento del ruolo del Comitato.

Nella propria azione consultiva, anche quando svolta su provvedimenti particolarmente complessi e controversi ed in tempi notevolmente ristretti, il Comitato per la legislazione non ha mai mancato di offrire il proprio elevato contributo tecnico ad un proficuo svolgimento dell'istruttoria legislativa. Si è dunque sempre riusciti a pervenire ad un parere condiviso, facendo ricorso in una sola circostanza all'istituto della opinione dissenziente, previsto dall'articolo 16-bis del regolamento, allo scopo di articularne il contenuto per far emergere diversi orientamenti.

La traduzione dei rilievi espressi dal Comitato in emendamenti a firma dei relatori presso le Commissioni di merito o dei componenti del Comitato stesso ha indubbiamente rafforzata la possibilità di incidere sull'istruttoria legislativa.

Quando non è stato possibile presentare emendamenti, gli ordini del giorno hanno comunque consentito al Comitato di porre all'attenzione della Camera e del Governo alcune questioni di indubbia rilevanza.

L'attività consultiva svolta dal Comitato è stata significativamente evidenziata dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che ha accompagnato la promulgazione della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, con una lettera indirizzata al presidente del Consiglio ed ai Ministri dell'interno e della giustizia in cui ha formulato alcuni rilievi. Nella lettera il Presidente della Repubblica ha rammentato le segnalazioni formulate da "un organismo svincolato da ogni posizione di parte" quale il Comitato per la legislazione nel parere espresso sul provvedimento nella seduta del 29 aprile 2009.

All'ordinaria attività consultiva il Comitato ha affiancato, in questi dieci mesi, una riflessione sulle linee di tendenza, nelle ultime due legislature, della decretazione d'urgenza. Il confronto tra due periodi quasi omogenei (i 24 mesi della XV legislatura ed i primi 20 mesi della XVI) ha consentito di mettere in luce differenze e linee di continuità. La ricerca si è avvalsa del validissimo apporto dei miei collaboratori Benedetto Cimino, Simona Morettini e Giovanni Piccirilli. Si è trattato di una esperienza di grande interesse, perché ha permesso di esaminare, su un terreno molto concreto, le tendenze della decretazione negli ultimi 4 anni, ed ha costituito la base di partenza di un seminario al quale hanno partecipato i Presidenti delle Camere delle ultime quattro legislature, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali dei due rami.

Proprio nel corso del seminario, il Presidente Fini ha lanciato l'idea di consolidare questo metodo di lavoro, prestando attenzione, nei successivi dieci mesi, al contesto europeo, anche alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

L'impegno che si prefigura per i prossimi mesi appare dunque, come sempre, duplice:

- rafforzare l'interlocuzione con le Commissioni parlamentari e il Governo – in primo luogo attraverso una partecipazione più assidua alle sedute del Comitato dei relatori nelle Commissioni di merito e dei rappresentanti del*

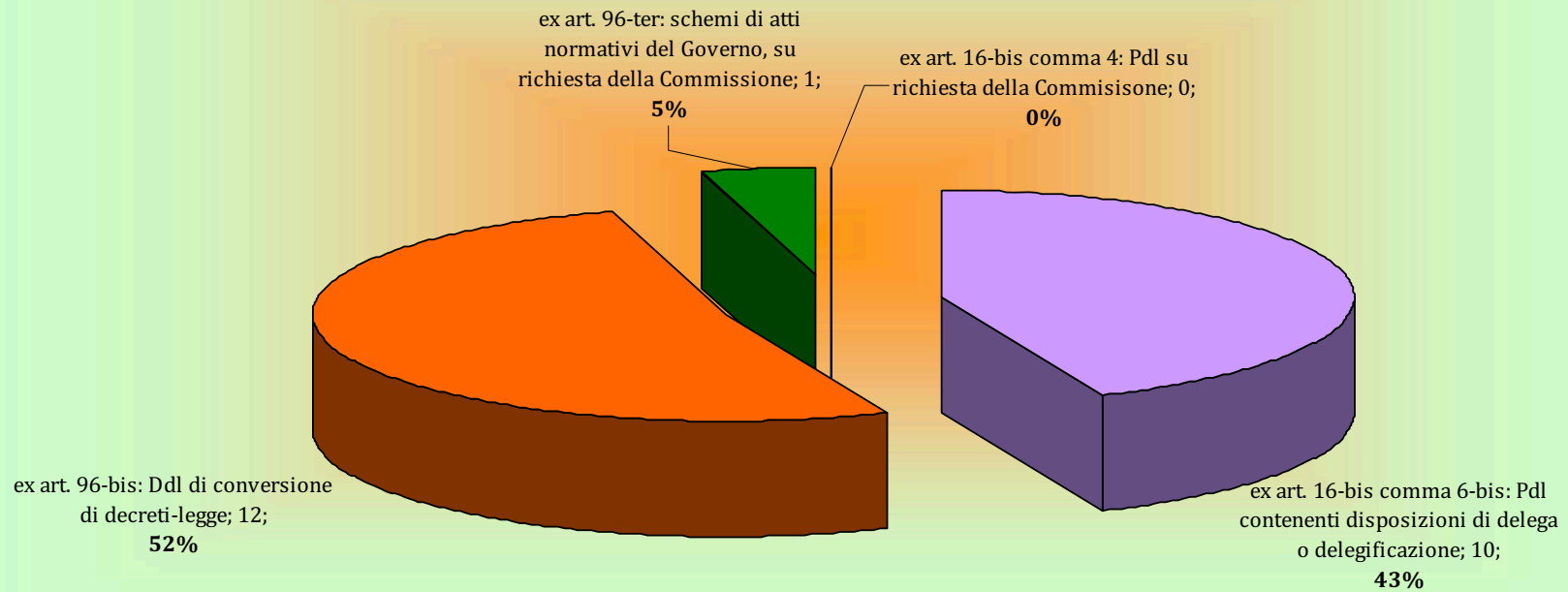
Governo – al fine di stimolare i protagonisti dell’azione legislativa ad affinare i metodi della legislazione ed i relativi strumenti normativi (compresi quelli di natura istruttoria e preparatoria della deliberazione finale, quali AIR e ATN);

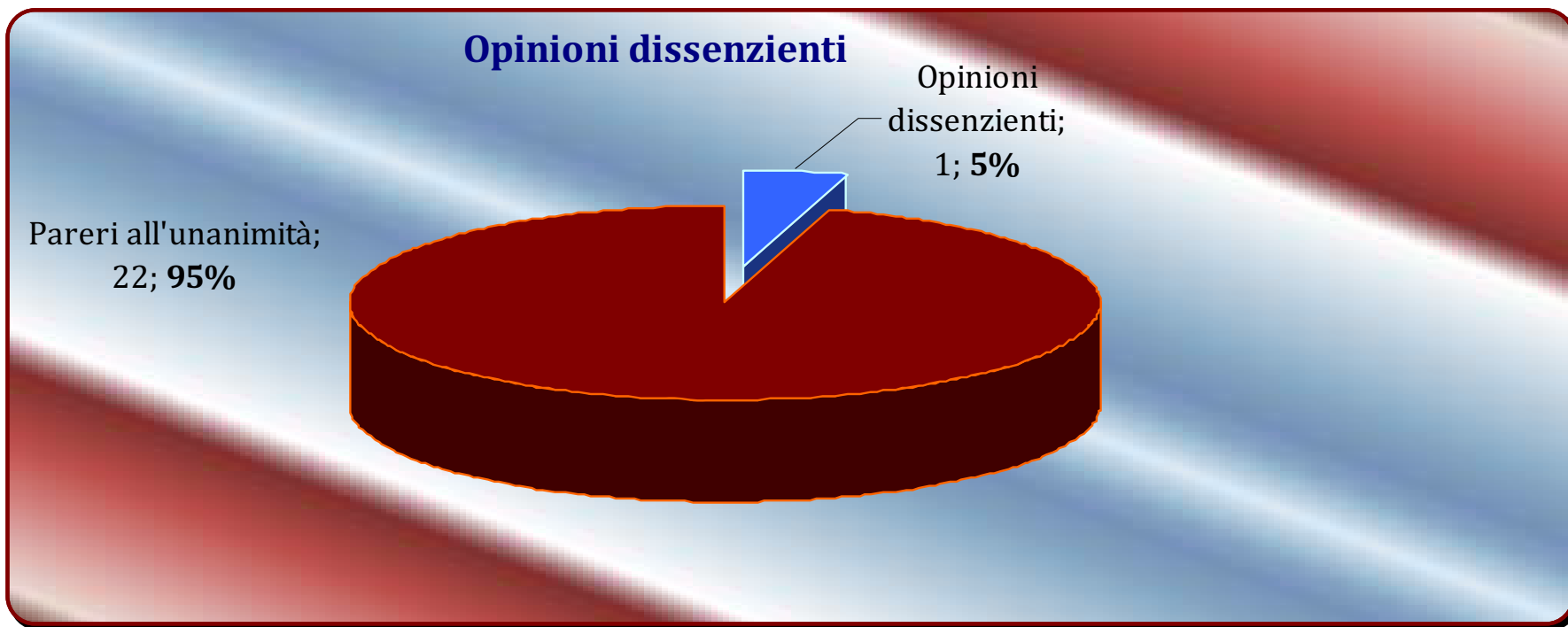
- *sviluppare la riflessione sul ruolo e le fonti normative dell’Unione europea, anche alla luce del Trattato di Lisbona, proseguendo nel contempo nell’opera di raccordo con le altre istituzioni nazionali e comunitarie.*

PAGINA BIANCA

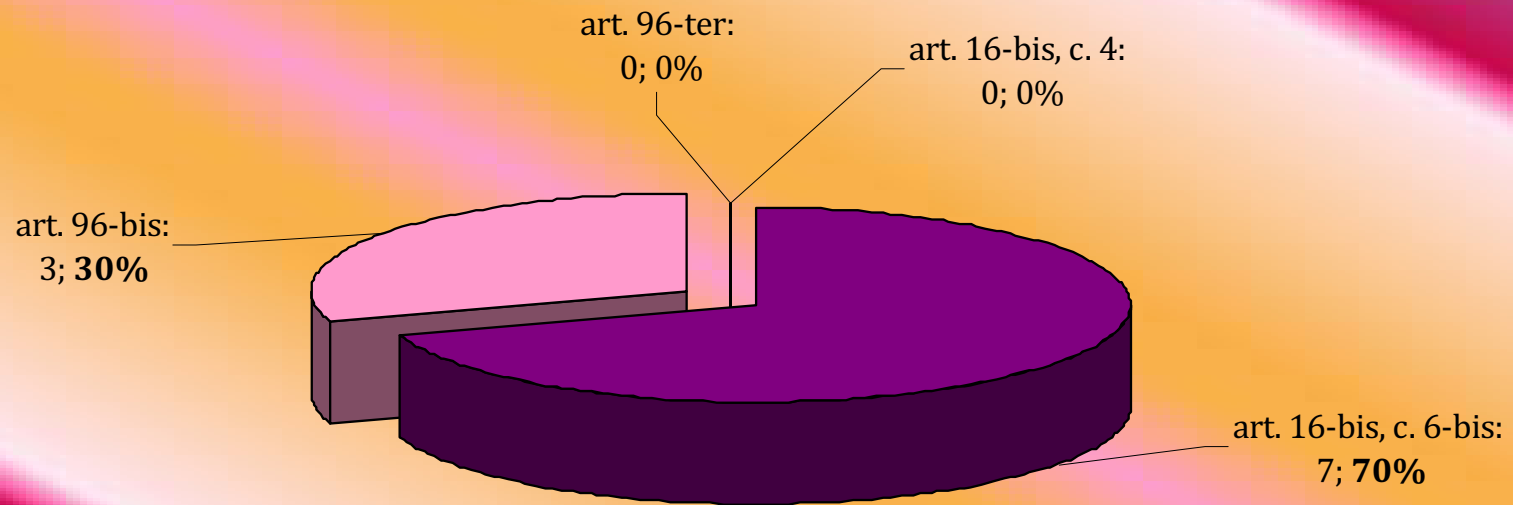
GRAFICI

Dettaglio attività del Comitato - Pareri espressi -

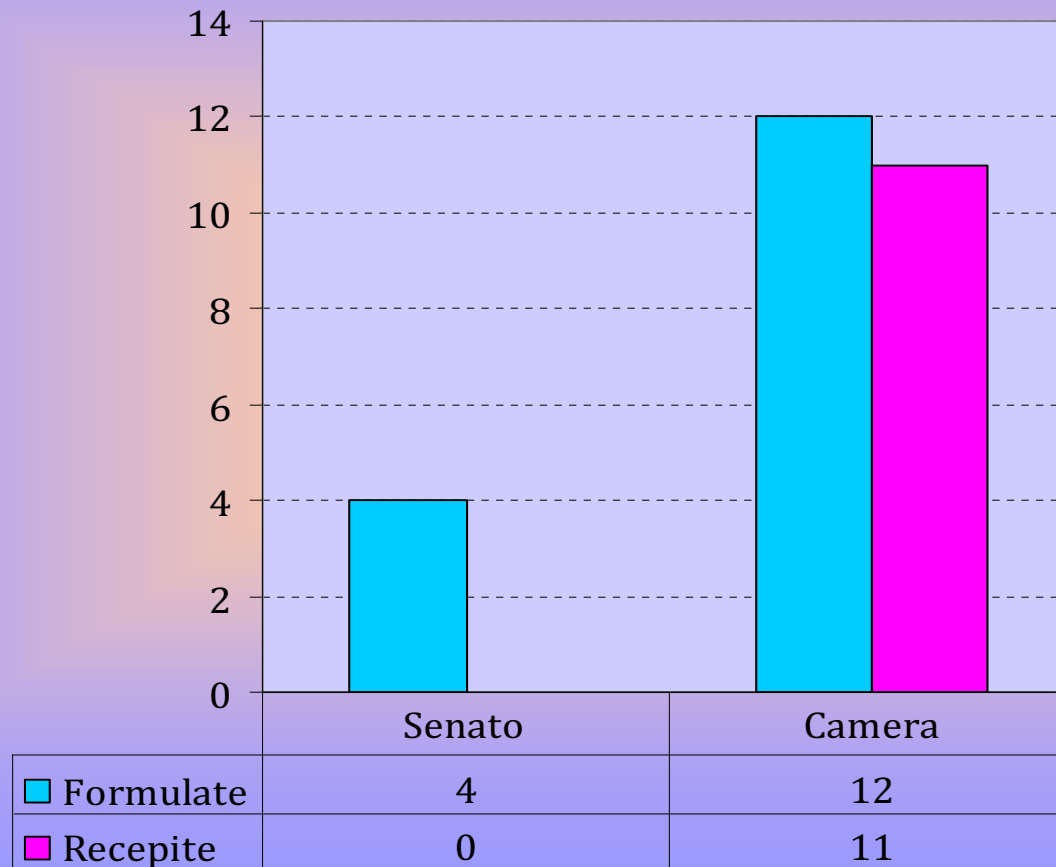




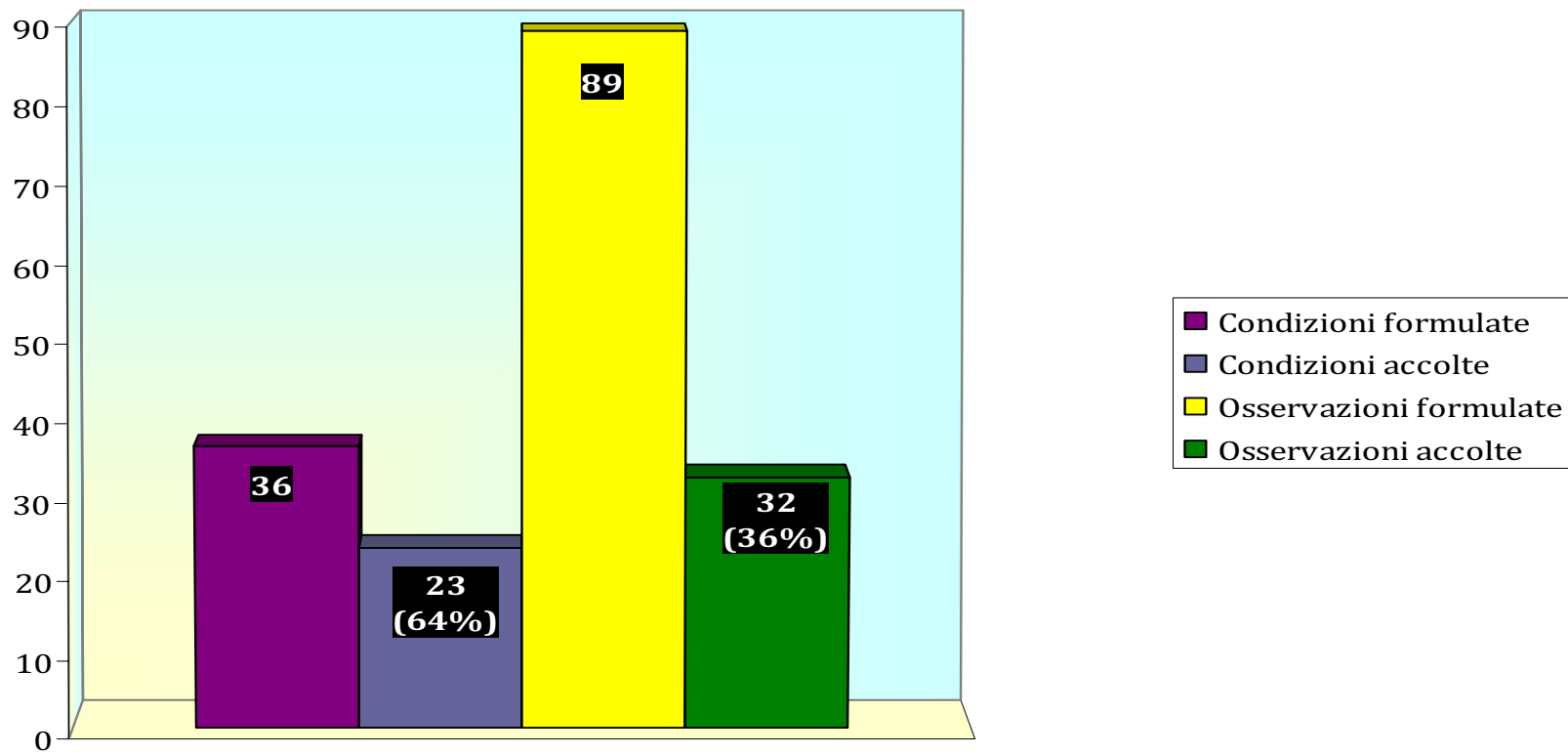
PdL provenienti dal Senato



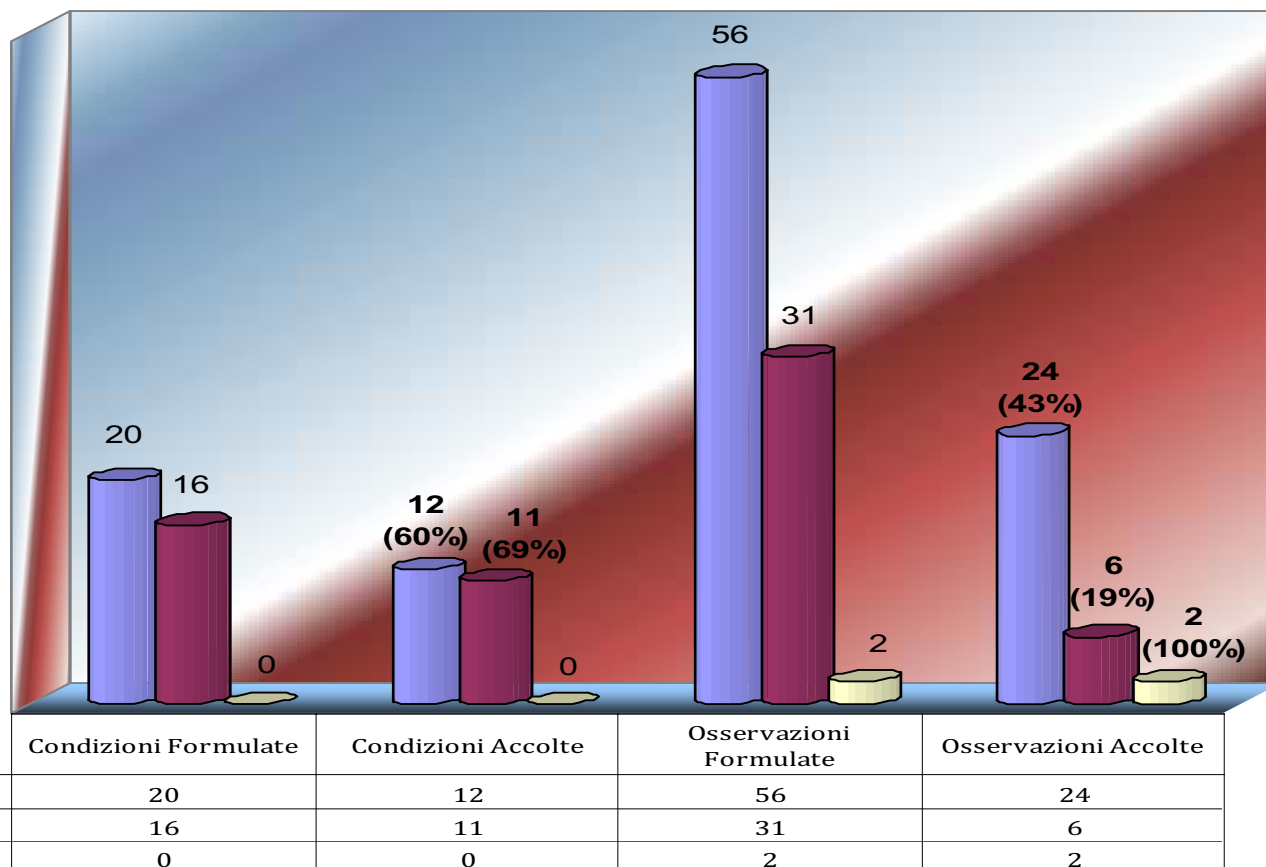
Condizioni su decreti legge - Raffronto sui disegni di legge presentati alla Camera e quelli trasmessi dal Senato



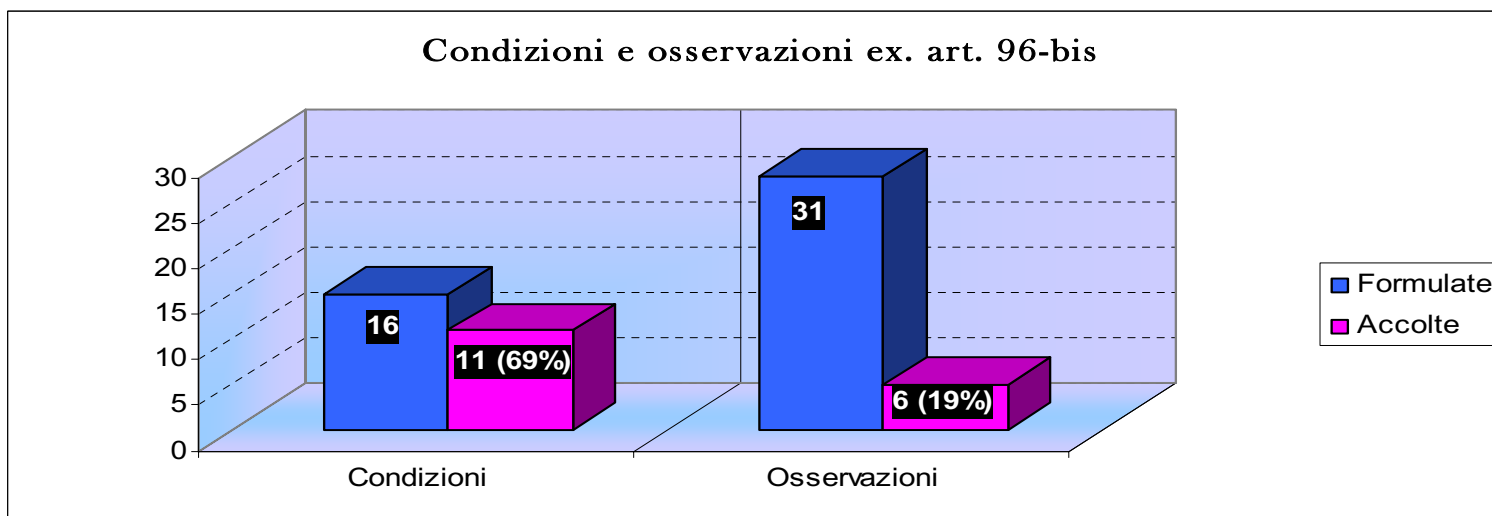
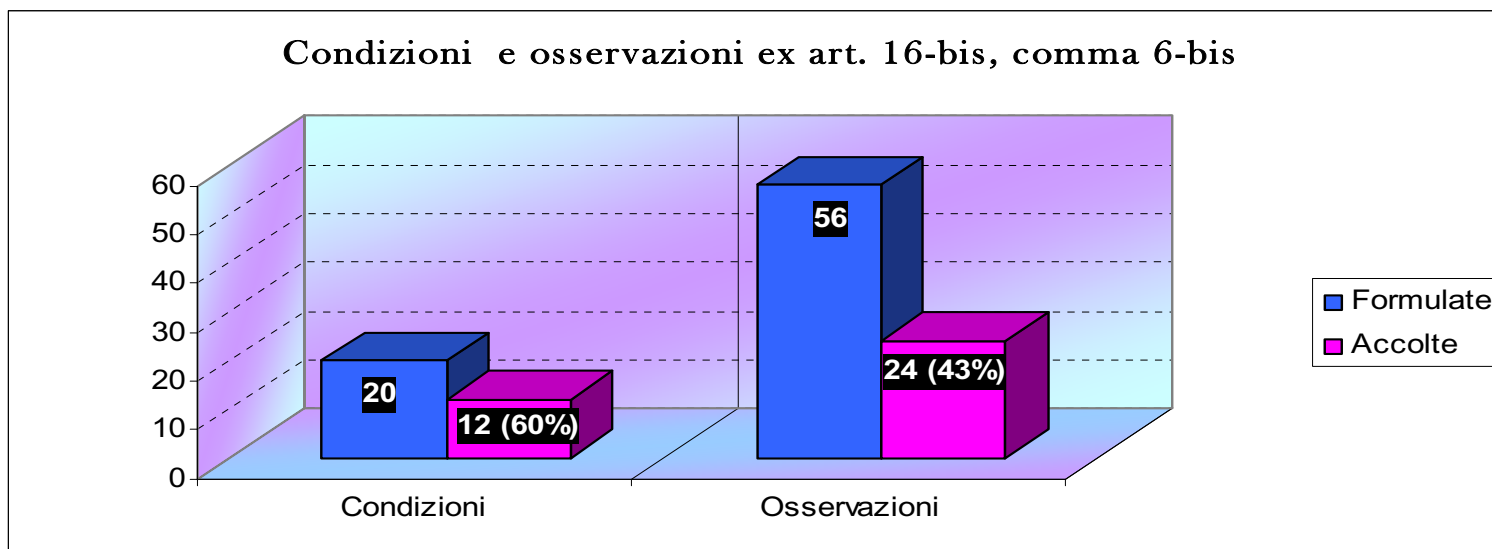
Seguito pareri - Riepilogo

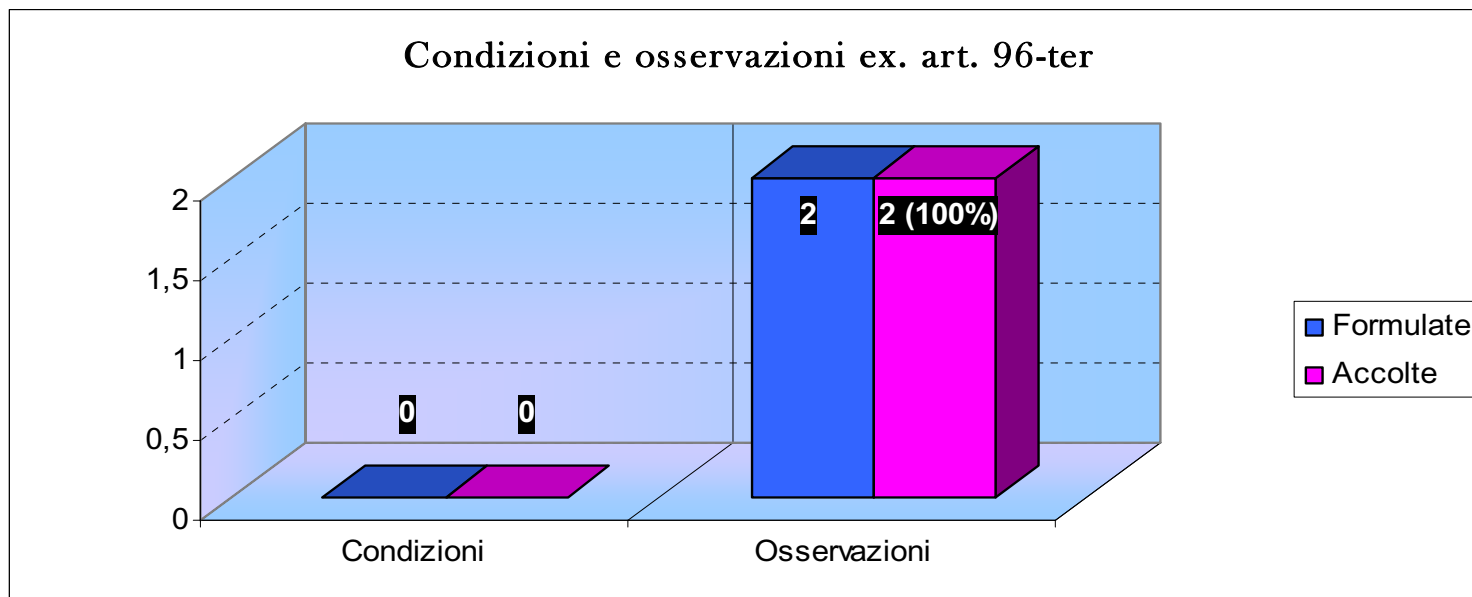


Condizioni e osservazioni divise per articolo di assegnazione

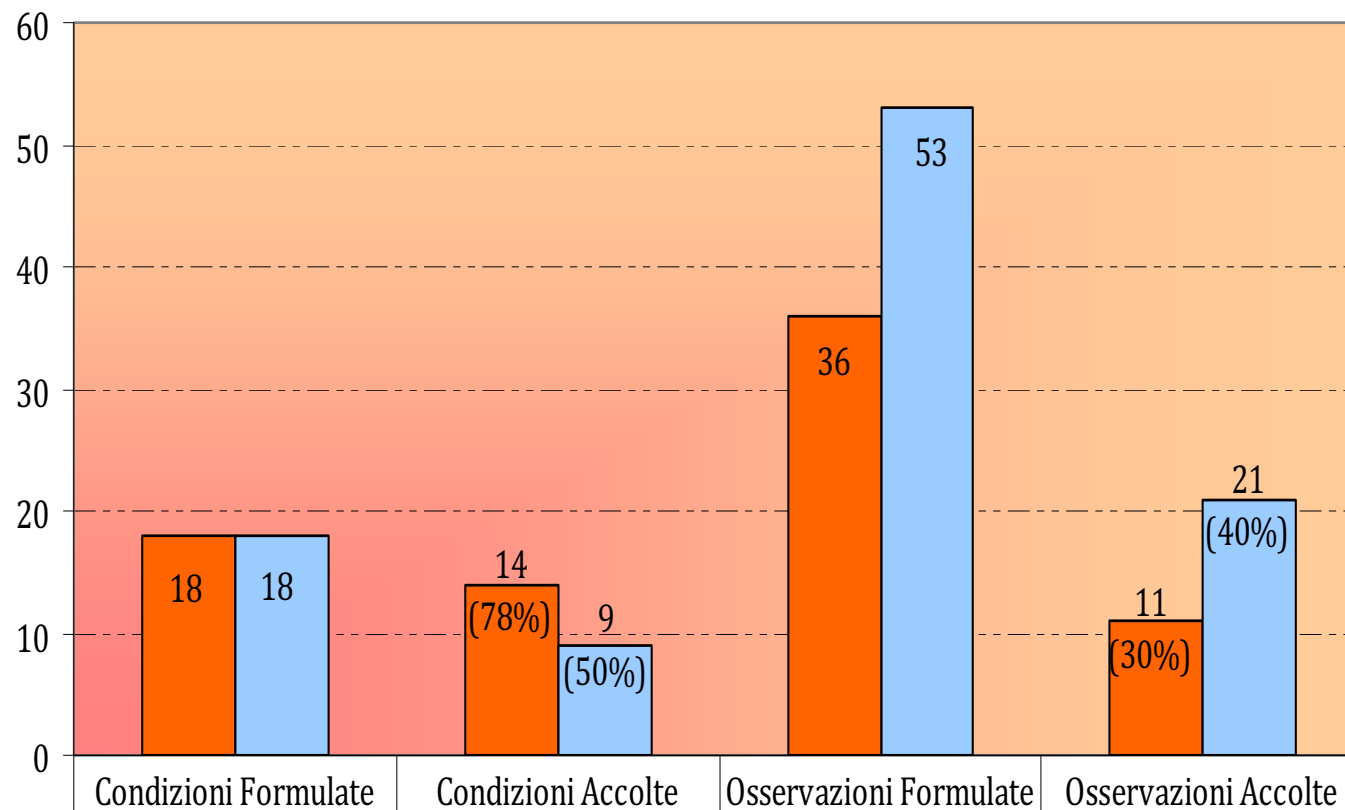


■ Ex. art. 16-bis, comma 6-bis	20	12	56	24
■ Ex. art. 96-bis	16	11	31	6
■ Ex. art. 96-ter	0	0	2	2

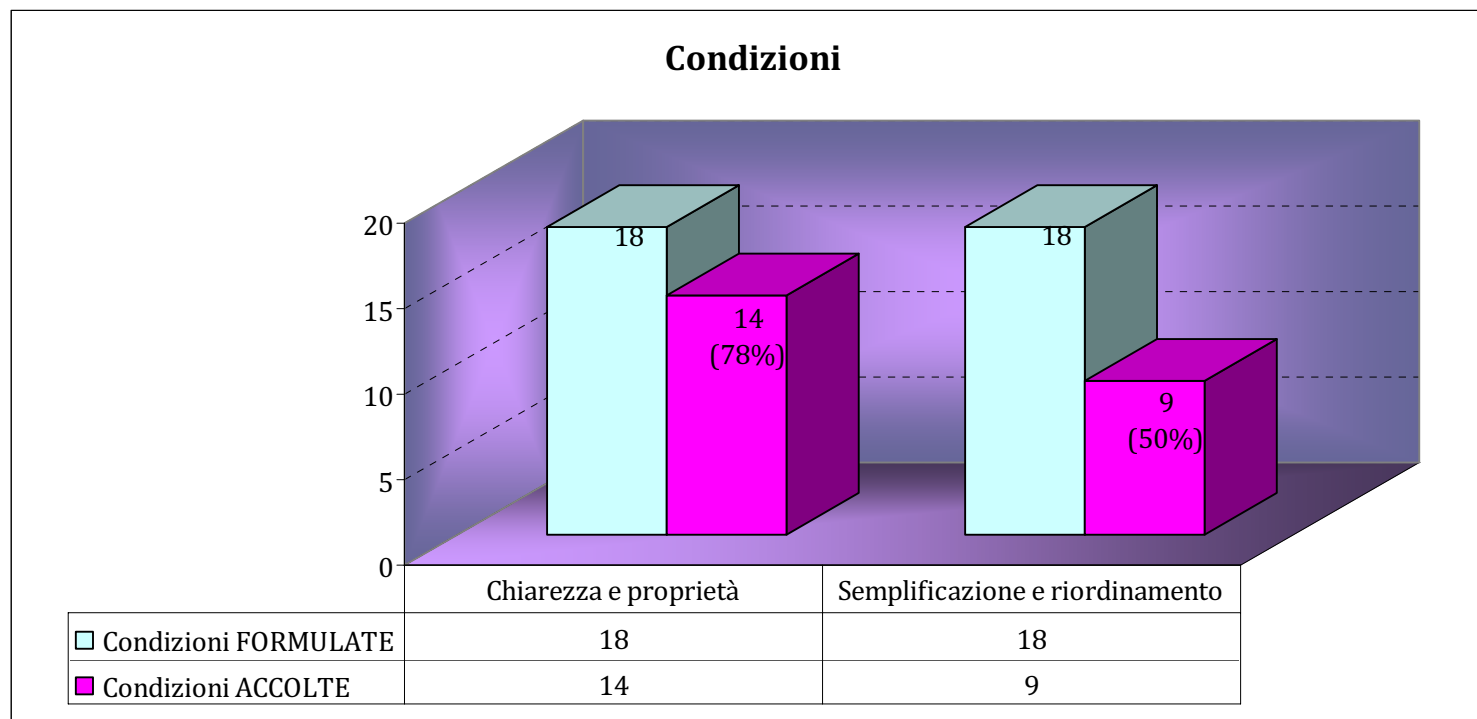


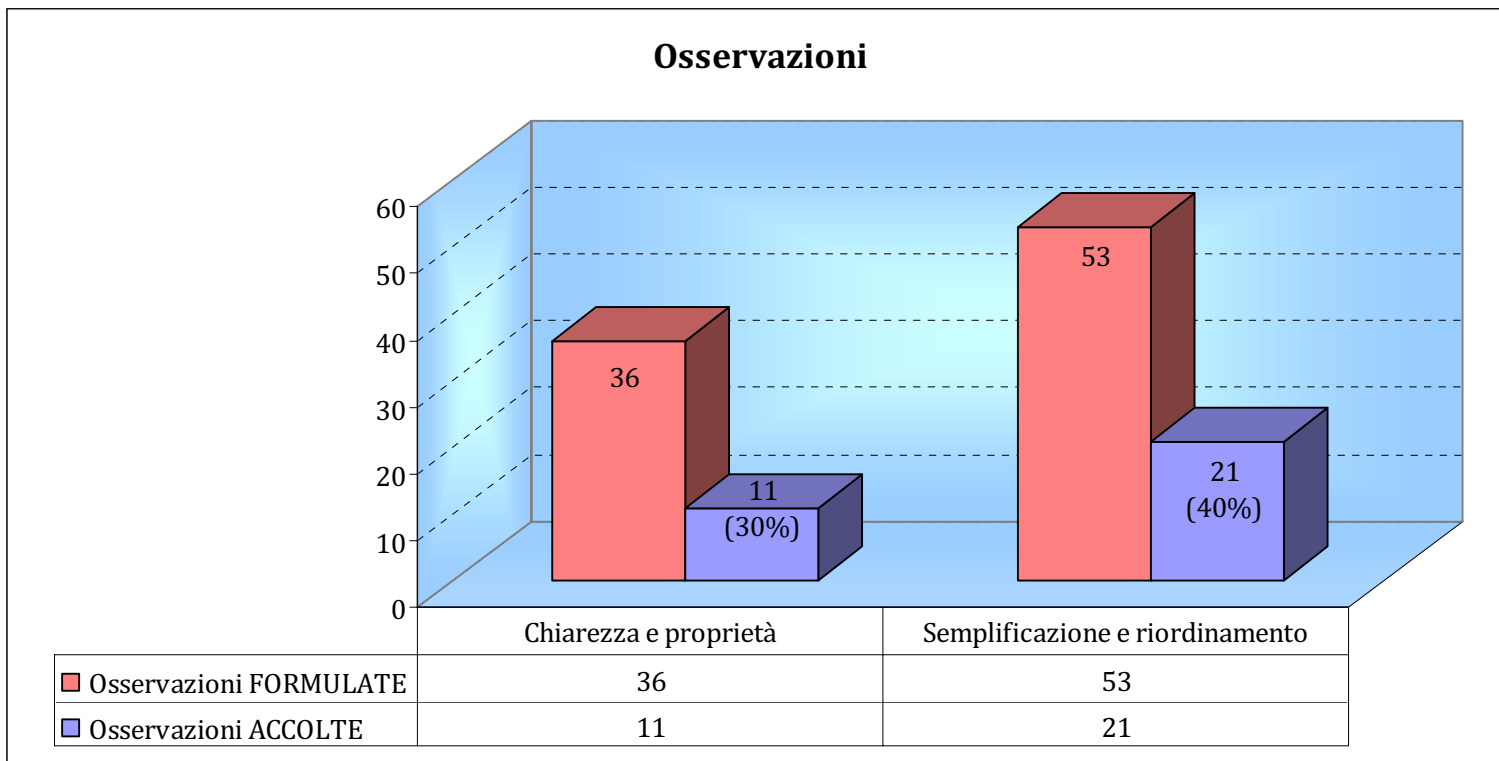


Condizioni e osservazioni disaggregate per parametro

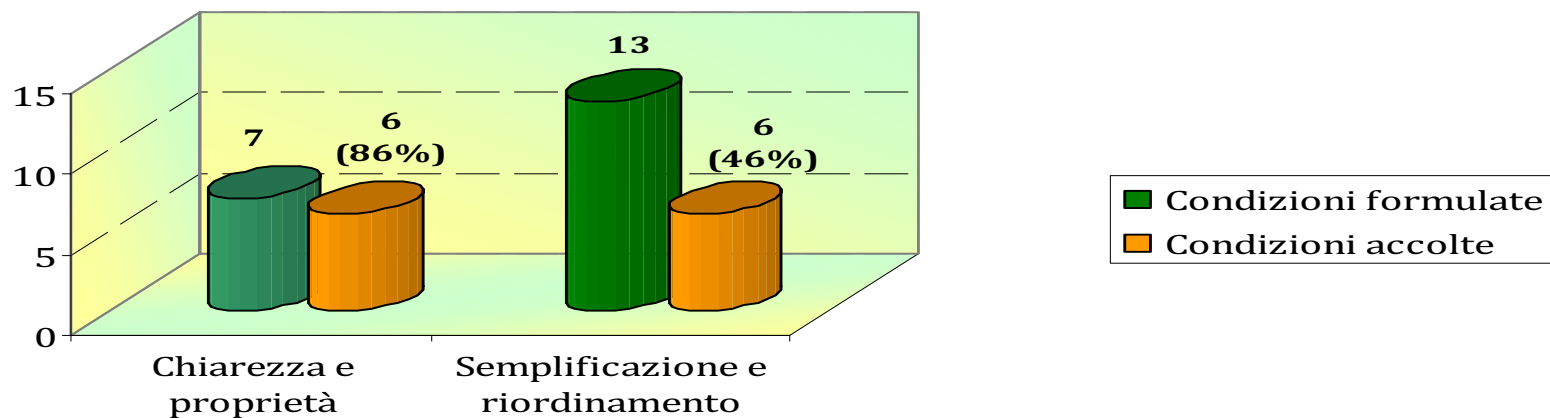


■ Chiarezza e proprietà	18	14	36	11
■ Semplificazione e riordinamento	18	9	53	21

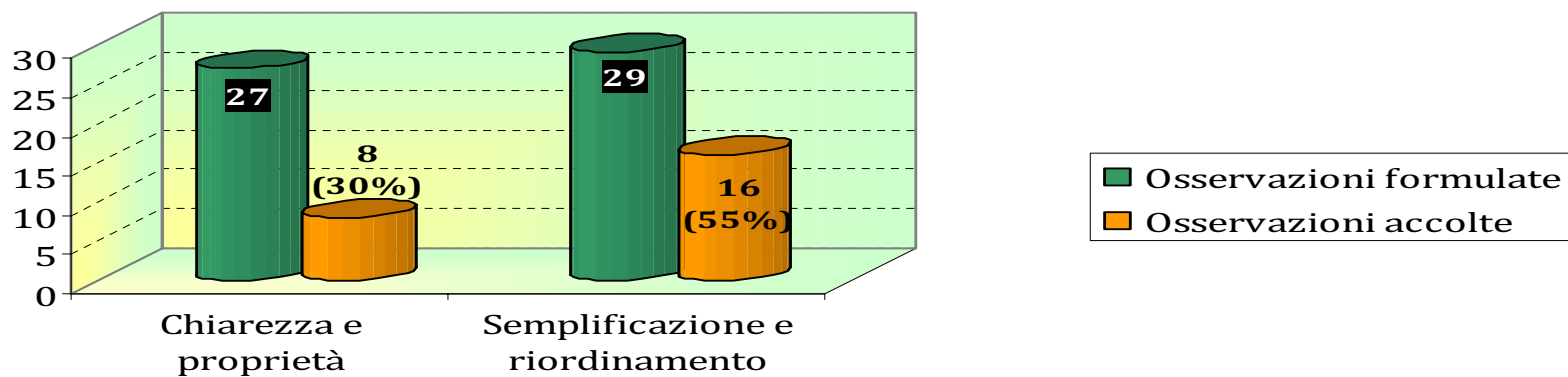




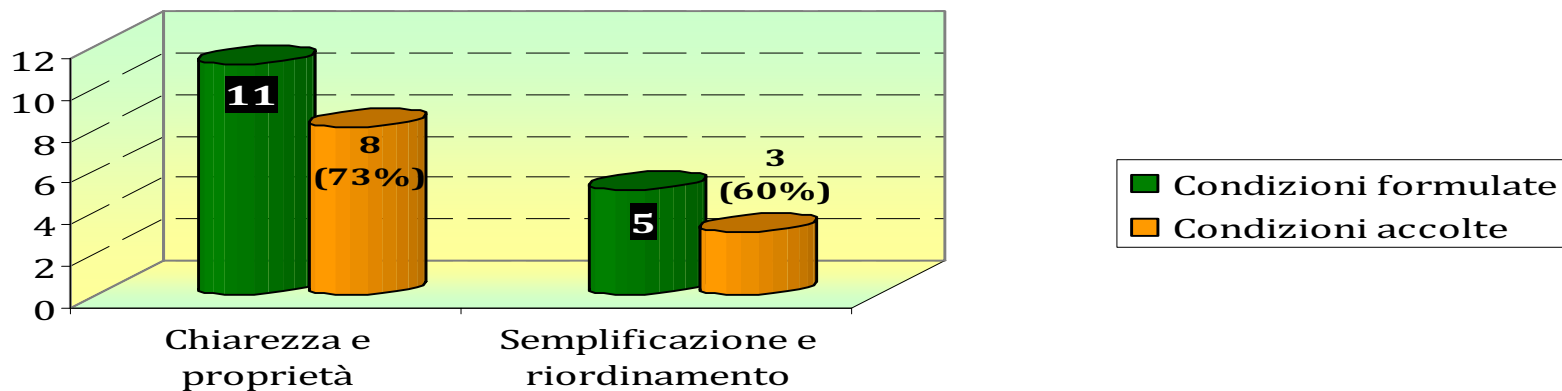
Condizioni ex art. 16-bis, comma 6-bis



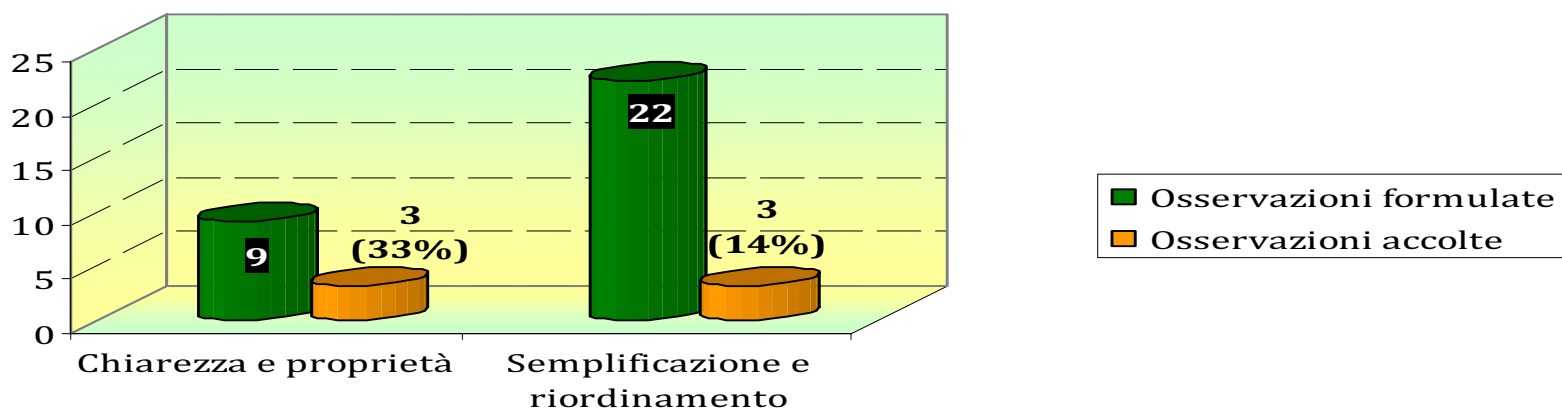
Osservazioni ex art. 16-bis, comma 6-bis



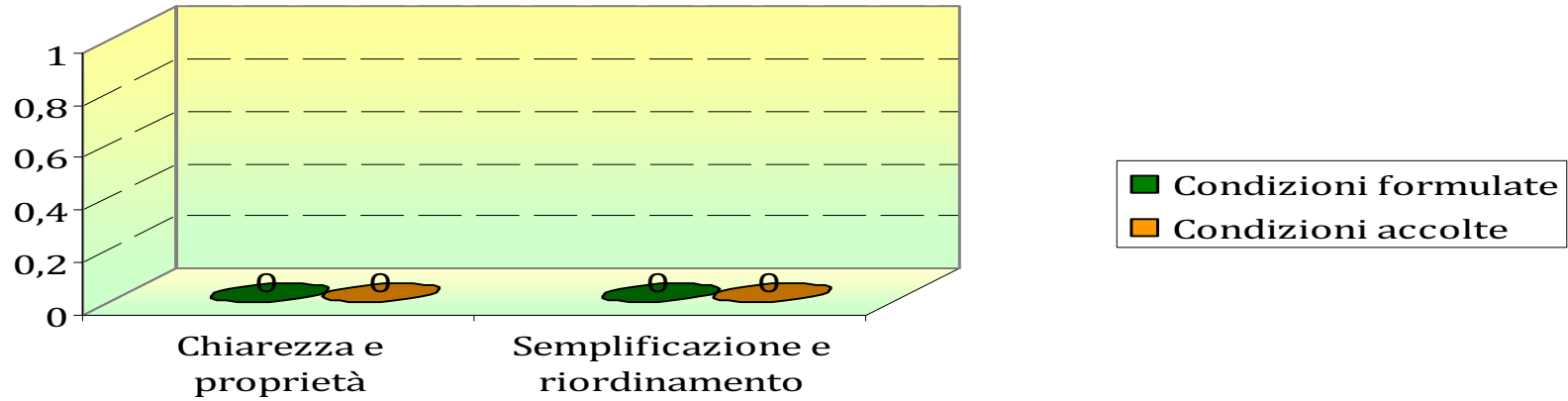
Condizioni ex art. 96-bis



Osservazioni ex art. 96-bis



Condizioni ex art. 96-ter



Osservazioni ex art. 96-ter

