

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa. C. 5369 Governo – Approvato dal Senato (Parere alla Commissione I) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	3
Comunicazioni del Presidente	18

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

Martedì 24 luglio 2012. – Presidenza del presidente Carolina LUSSANA.

La seduta comincia alle 17.05.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa.

C. 5369 Governo – Approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione I).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Nino LO PRESTI, *relatore*, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del provvedimento all'esame, segnala come esso, in relazione ai profili di competenza del

Comitato, presenti numerosi profili problematici.

In primo luogo, fa presente che, a seguito delle modifiche apportate al decreto nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, ne risultano dilatati gli aspetti di eterogeneità del contenuto, già presenti nel testo approvato in Consiglio dei ministri, ammontando attualmente a quattro gli articoli che non appaiono riconducibili all'ambito materiale oggetto del decreto stesso. Segnala quindi l'inserimento, nell'ambito del disegno di legge di conversione, e sempre nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, di una disposizione volta a differire il termine per l'esercizio della delega conferita ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183, in materia di riforma dell'Associazione della Croce Rossa Italiana (CRI), peraltro già differito dall'articolo 1, comma 2, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 e che, allo stato, risulta già scaduto. Inoltre, la disposizione di delega in questione, nel connettere il differimento del termine per l'esercizio della delega alla finalità «di coordinare la riforma dell'Associazione della Croce Rossa Italiana (CRI) con gli interventi per la funzionalità del Corpo nazionale dei Vigili

del Fuoco e con il riordino del servizio della protezione civile, nell'intento di realizzare un compiuto sistema nazionale di gestione delle emergenze», ne integra implicitamente sia l'oggetto che i principi e i criteri direttivi.

Ulteriori aspetti problematici che si rinvengono nel parere, attengono al coordinamento delle disposizioni introdotte con l'ordinamento previgente, ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, nonché alla formulazione ed al coordinamento interno al testo.

Dopo aver espresso il proprio rammarico in relazione al fatto che quella del Comitato è voce isolata e spesso inascoltata a causa dello scarso seguito parlamentare dei pareri, imputa l'anzidetta circostanza anche all'anomalo sistema bicamerale italiano, ove le regole che presiedono all'ammissibilità degli atti e al rispetto dei parametri della qualità della normazione divergono palesemente da un ramo all'altro del Parlamento.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5369 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento, ripartito in tre capi – i primi due dei quali corrispondenti agli argomenti indicati nel titolo – presenta un contenuto parzialmente omogeneo; esso reca, infatti, disposizioni che investono la materia della sicurezza dei cittadini, contenute sia al Capo I (che disciplina la materia delle comunicazioni all'autorità locale di pubblica sicurezza in relazione alla cessione di fabbricati e alla somministrazione di bevande alcoliche in circoli privati), e riguardanti il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, che al Capo II (che reca interventi in materia di corsi di formazione per agenti di Polizia di Stato e per l'accesso ai relativi ruoli; di accesso ad alcune qualifiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di flotta

aerea, soccorso pubblico e difesa civile, di personale volontario nel Corpo dei vigili del fuoco, di destinazione di risorse aggiuntive per l'esercizio delle funzioni di tale Corpo, di validità delle graduatorie per l'accesso ai relativi ruoli, nonché in materia di Fondo nazionale per il servizio civile e di sportelli unici per l'immigrazione); non appare invece riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale è inserito (il Capo II), l'articolo 6, che trasforma la Fondazione "Gaslini" di Genova – il cui scopo è la cura, la difesa e l'assistenza dell'infanzia e della fanciullezza – da Ente di diritto pubblico, come tale posto sotto l'alta vigilanza del Ministero dell'interno, in fondazione con personalità giuridica di diritto privato; non appaiono inoltre riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento le disposizioni contenute ai commi 1 e 2 dell'articolo 4-bis, introdotto nel corso dell'esame al Senato, che recano misure volte al reperimento di risorse aggiuntive da destinare a specifici programmi nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'interno, nonché le disposizioni di cui agli articoli 6-bis e 6-ter, introdotti anch'essi nel corso dell'esame al Senato ed inseriti nell'ambito del nuovo capo II-bis ("Altre disposizioni"), che intervengono in materia di *election day* (escludendo che in tale giornata abbia luogo il rinnovo degli organi sciolti per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso) e in materia di gestioni commissariali (prevedendo, in particolare, la salvezza degli effetti di alcune deliberazioni del Consiglio dei ministri e delle conseguenti ordinanze, istitutive di gestioni commissariali in materia di viabilità); in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, "tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre

disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”, nonché rispetto all’instestazione del decreto e al preambolo;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti legge:

esso, all’articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione interviene, a seguito delle modifiche apportate al provvedimento nel corso dell’esame al Senato, a modificare ulteriormente il termine di esercizio della delega conferita ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183, in materia di riforma dell’Associazione della Croce Rossa Italiana (CRI), peraltro già differito dall’articolo 1, comma 2, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 e che, allo stato, risulta già scaduto; la presenza di tale disposizione – che reitera quanto già avvenuto proprio in occasione del precedente differimento del termine per l’esercizio della delega in oggetto, previsto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 216 del 2011 – integra, secondo la costante giurisprudenza del Comitato, una violazione del limite posto dall’articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell’articolo 76 della Costituzione”, interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che anche nel procedimento di conversione di un decreto-legge possa darsi luogo all’approvazione di disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

sempre in relazione alla disposizione in questione, si segnala altresì che la stessa connette il differimento del termine per l’esercizio della delega alla finalità “*di coordinare la riforma dell’Associazione della Croce Rossa Italiana (CRI) con gli interventi per la funzionalità del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e con il riordino del servizio della protezione civile, nell’intento di realizzare un compiuto sistema nazionale di gestione delle emergenze*”, derivandone l’effetto per cui l’at-

tuazione di tale finalità comporterebbe una integrazione dell’oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega, che non contengono alcun riferimento né al coordinamento della riforma della Croce rossa italiana con gli interventi sul Corpo dei vigili del fuoco e sul servizio della protezione civile, né menzionano la realizzazione di un sistema nazionale di gestione delle emergenze;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge, agli articoli 3, 3-bis, 4 e 4-bis, comma 3, reca disposizioni che si intersecano con altre contenute nell’ambito del decreto-legge n. 95 del 2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*), che, a sua volta, in più punti, (si vedano, in particolare, l’articolo 2, comma 7, l’articolo 5, commi da 2 a 4, e l’articolo 14, commi 2 e 8) interviene sulla disciplina del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; da tali circostanze, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, in numerose circostanze, incide su di essa mediante modifiche non testuali, ovvero reca disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all’interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all’articolo 2, che introduce disposizioni in deroga all’obbligo di comunica-

zione di cessione di immobili, disciplinato dall'articolo 12 del decreto-legge n. 59 del 1978, prevedendo, in particolare, che la registrazione dei contratti di locazione o di comodato d'uso assorba tale obbligo, senza procedere alla modifica testuale della disposizione in questione;

all'articolo 2-*quater*, comma 1, che, in materia di accesso ai ruoli della Polizia di Stato, reca una disciplina che fa sistema con quella contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 337 del 1982 e nel decreto legislativo n. 334 del 2000, nell'ambito dei quali dovrebbe essere correttamente collocata;

all'articolo 3, commi 1 e 2, che, in relazione alla copertura dei posti rimasti disponibili, rispettivamente, di capo squadra e di capo reparto nei ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per ciascuno degli anni dal 2008 al 2013 per la prima figura professionale e per ciascuno degli anni dal 2006 al 2013 per la seconda figura professionale, incide in via non testuale, mediante una disposizione derogatoria transitoria, sugli articoli 12 e 16 del decreto legislativo n. 217 del 2005; i successivi commi dell'articolo 3 incidono, invece, sia sull'ambito materiale del già richiamato decreto legislativo n. 217 del 2005, che su quello della legge n. 521 del 1988, alla quale, in relazione alla disciplina delle procedure concorsuali, si sovrappone;

all'articolo 3-*bis*, comma 1, primo e secondo periodo, che modifica in via non testuale l'articolo 7, commi 2 e 2-*bis* (introdotto, quest'ultimo, dal recentissimo decreto-legge n. 59 del 2012), della legge n. 353 del 2000, in materia di "*Lotta attiva contro gli incendi boschivi*", mentre, al terzo periodo, laddove fa riferimento alle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro o sottosegretario delegato, si sovrappone a quanto disposto dall'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343;

all'articolo 4, comma 2-*bis*, che modifica in via non testuale le disposizioni di cui all'articolo 132, comma 1, lettera b),

del decreto legislativo n. 217 del 2005, in materia di assunzione obbligatoria nel Corpo dei vigili del fuoco, disponendo l'estensione di tale istituto ai familiari del personale volontario;

all'articolo 4-*bis*, che, al comma 2 – laddove pone in capo ai soggetti che presentano domanda di iscrizione nell'elenco dei revisori dei conti degli enti locali l'obbligo del versamento di un contributo – integra in maniera non testuale l'articolo 16, comma 25, del decreto-legge n. 138 del 2011, mentre, al comma 3, integra in maniera non testuale la legge n. 930 del 1980, in materia di servizi antincendi negli aeroporti;

all'articolo 5, comma 2, secondo periodo, che proroga in via non testuale il termine (contenuto all'articolo 15, comma 1, del decreto-legge n. 216 del 2011) di durata dei contratti a tempo determinato di personale impiegato presso gli sportelli unici per l'immigrazione;

il decreto-legge procede altresì a ripristinare disposizioni recentemente abrogate ovvero a ridurre l'ambito applicativo di novelle di recentissima applicazione, integrando conseguentemente una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; in proposito, si segnalano:

l'articolo 2-*bis*, che reintroduce, nell'ambito dell'articolo 86 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, una disposizione relativa alla somministrazione di bevande alcoliche presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, in luogo di una disposizione recentemente abrogata ad opera dell'articolo 13, comma 1, lettera g), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5;

l'articolo 6-*ter*, comma 2, che, laddove dispone che le modifiche all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, introdotte dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 "*non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente*

articolo”, sembrerebbe determinare una sorta di reviviscenza dell’articolo 5 della legge n. 225 del 1992 nel testo previgente alle modifiche introdotte dal succitato decreto-legge n. 59, limitatamente a determinate gestioni commissariali. Peraltro, la medesima disposizione – la cui formulazione riecheggia quella di cui all’articolo 3 (*Disposizioni transitorie e finali*) del decreto legge n. 59 del 2012, che già prevede la salvezza degli effetti di talune deliberazioni del Consiglio dei ministri e delle conseguenti ordinanze di protezione civile – prevede che *“a tali gestioni non si applica quanto previsto dal comma 2 dell’articolo 3”* del citato decreto-legge n. 59 del 2012, permettendo così di prorogare le gestioni commissariali indicate al comma 1 oltre i ristretti limiti temporali ivi previsti;

il provvedimento contiene talune disposizioni che appaiono di dubbia portata normativa in quanto meramente ricognitive della normativa vigente, che viene richiamata ricorrendo ad espressioni quali *“fermo restando”, “fatta salva”,* (si vedano l’articolo 3, comma 5 e l’articolo 5, comma 2, secondo periodo), nonché disposizioni di incerta portata normativa; a tale ultimo proposito, si segnala in particolare, l’articolo 2-*quinqüies*, che demanda ad un decreto ministeriale la determinazione dell’equipollenza di titoli conseguiti all’esito di corsi di vario tipo del personale della Polizia di Stato con quelli rilasciati da istituti professionali, anche ai fini dell’ammissione agli esami di maturità professionale, non risultando chiaro quali siano i titoli – ottenuti prima dello svolgimento degli esami di maturità – tra i quali si intende stabilire l’equipollenza; si segnala altresì l’articolo 4-*bis*, comma 3, che si limita a stabilire che le attività di servizio antincendi espletate dai vigili del fuoco negli aeroporti con minor traffico aereo *“sono a titolo oneroso”*, senza ulteriormente specificare l’anzidetta previsione;

il decreto-legge si rapporta, inoltre, alla normativa vigente procedendo talvolta mediante richiami effettuati in forma ge-

nerica, errata o imprecisa, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnalano, tra i richiami errati, l’articolo 2-*quater*, comma 1, lettera a), *che esclude dal relativo ambito applicativo la “nomina ad operatore tecnico ai sensi dell’articolo 5, comma 4, del (...) decreto n. 337 del 1982”* ancorché nel suddetto decreto non si faccia menzione della figura dell’operatore tecnico (disciplinata invece nell’ambito del decreto legislativo n. 334 del 2000); e l’articolo 6-*ter*, comma 1, lettera b), che richiama, tra gli altri, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 dicembre 2011, che non risulta tuttavia emanato; tra i rinvii normativi formulati in modo impreciso, si richiama invece l’articolo 6-*ter*, comma 1, lettera a), che, in relazione ad emergenze in tema di viabilità, richiama l’intera ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2011, n. 3954 (che concerne numerose emergenze), in luogo del solo articolo 1 della stessa;

il provvedimento reca talune clausole abrogative formulate in modo inappropriato; ad esempio, all’articolo 2, comma 5, dispone la soppressione, in luogo dell’abrogazione dell’articolo 3, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo n. 23 del 2011; all’articolo 6, comma 1, secondo periodo, nel trasformare l’ente pubblico Gerolamo Gaslini in Fondazione di diritto di privato, anziché disporre l’abrogazione della legge n. 897 del 1950 che ne disponeva l’*“Erezione in ente di diritto pubblico”*, prevede la cessazione dell’efficacia delle disposizioni dalla stessa recate, a decorrere dalla data di iscrizione nel registro delle persone giuridiche, *“con particolare riferimento a quelle che attribuiscono al Ministro dell’Interno l’esercizio di funzioni di alta vigilanza”*;

sotto il profilo dell’efficacia temporale delle disposizioni:

il provvedimento, all’articolo 3-*bis*, comma 2, stabilisce che le disposizioni recate dal comma 1 del medesimo articolo,

in materia di coordinamento tecnico della flotta aerea del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013, introducendo conseguentemente una norma i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla sua entrata in vigore e per la quale appare quindi dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della *“immediata applicabilità”* delle misure disposte dal decreto;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, secondo una prassi invalsa nei più recenti provvedimenti di urgenza, demanda l'attuazione di talune disposizioni piuttosto che ai soggetti politici responsabili dei singoli rami dell'amministrazione, ai rispettivi vertici burocratici; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2-ter, che, sia al comma 1 che al comma 2, prevede l'adozione di un decreto del capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza, al quale demanda l'attuazione delle disposizioni introdotte in materia di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato; in proposito si rileva altresì che il previgente articolo 6-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982, che il comma 2 in questione è volto a sostituire, al comma 6 affidava gli stessi compiti ora demandati al decreto direttoriale in parola, ad un *“regolamento del Ministro dell'Interno da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge”* n. 400 del 1988;

il provvedimento, all'articolo 4-bis, comma 2, demanda compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali specifica la natura non regolamentare; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuri-*

dica” e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: *“deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di « fuga dal regolamento » (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti « atipici », di natura non regolamentare”;*

sul piano del coordinamento interno al testo:

all'articolo 2-ter introduce, al comma 1, una disciplina transitoria in materia di corsi di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato; il successivo comma 2 reca invece la disciplina a regime, la quale acquisterà efficacia a seguito dell'entrata in vigore del decreto del capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza con il quale saranno definite le modalità attuative della medesima. Poiché tuttavia lo stesso comma 1 prevede, ai fini dell'attuazione del regime transitorio, che venga adottato un decreto direttoriale, al quale è affidato un contenuto sostanzialmente analogo a quello del decreto di cui al comma 2, non risulta chiara la portata applicativa del comma 1, tenuto conto che l'adempimento necessario per l'operatività del regime transitorio coincide con quello richiesto per l'entrata a regime della disciplina;

infine, il disegno di legge è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) mentre non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); in conformità a quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisce in merito all'essenzione

dall'obbligo di redigerla "in quanto trattasi di atto normativo in materia di sicurezza interna (...)";

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, richiamata in premessa, si espungano le disposizioni di cui all'articolo 4-bis, commi 1 e 2 (che intervengono in materia di assegnazione di somme per specifici programmi dello stato di previsione del Ministero dell'interno); all'articolo 6 (che opera in materia di trasformazione della Fondazione "Gaslini" di Genova da ente pubblico in fondazione con personalità giuridica di diritto privato); all'articolo 6-bis (che interviene sulla disciplina dell'*election day*) e di cui all'articolo 6-ter (che introduce una specifica disciplina per talune gestioni commissariali in materia di viabilità), in quanto recano norme estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge;

sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione (destinata a differire fino al 30 settembre 2012 il termine della delega "per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute", di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010, già differito dall'articolo 1, comma 2, della legge di conversione del decreto legge n. 216 del 2011, e ad introdurre altresì una nuova finalità che, ove attuata, determinerebbe una integrazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega) in quanto – tenuto anche conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 già richiamata – non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal di-

segno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale, in particolare se destinate a prorogare o differire il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988;

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

all'articolo 2-ter, che, ai commi 1 e 2, lettera a), capoverso articolo 6-bis, comma 7, prevede l'adozione di due decreti del capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza, ai quali demanda l'attuazione delle disposizioni in materia di corsi di formazione per allievo agente della Polizia di Stato, siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da fonti secondarie del diritto;

all'articolo 4-bis, comma 2, che demanda compiti attuativi a un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa – sia riformulata l'anzidetta disposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

per quanto detto in premessa, nell'eventualità che non si proceda alla soppressione dell'intero articolo 6, si riformuli quanto meno la clausola abrogativa ivi contenuta, prevedendovi l'abrogazione della legge n. 897 del 1950;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2-quater, comma 1, lettera a), si espunga il rinvio normativo ivi contenuto all'articolo 5, comma 4, del decreto del

Presidente della Repubblica n. 337 del 1982, sostituendolo con altro corretto;

all'articolo 6-ter, comma 1, lettera b), si espunga il richiamo normativo, ivi contenuto, al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 dicembre 2011, che non risulta essere stato emanato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

per quanto detto in premessa, agli articoli 2-quinquies e all'articolo 4-bis, comma 3, si dovrebbe chiarire la portata normativa delle disposizioni da essi recate;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2-ter, si dovrebbe chiarire la portata applicativa del comma 1, tenuto conto che l'adempimento necessario per l'operatività del regime transitorio dallo stesso previsto, coincide con quello richiesto dal comma 2 per l'entrata a regime della disciplina;

all'articolo 6-ter, comma 1, lettera a), si dovrebbe circoscrivere il rinvio normativo ivi contenuto al solo articolo 1 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2011, n. 3954. »

Carlo MONAI, nel concordare con la proposta di parere formulata dal relatore, e richiamando quanto da quest'ultimo osservato in merito alla ridotta incidenza delle pronunce del Comitato, si domanda se, in relazione a precise fattispecie, non sia possibile ipotizzare un diverso regime di efficacia procedurale delle condizioni del Comitato per la legislazione, assimila-

bile a quello delle condizioni formulate dalla Commissione bilancio ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Il suddetto regime, in particolare, potrebbe riguardare i rilievi espressi dal Comitato che, come nel caso in cui siano volti a censurare aspetti di eterogeneità del contenuto dei decreti, pongano un problema di legittimità costituzionale dell'atto normativo.

A tale proposito, si chiede altresì se non sia il caso di investire della questione anche la Giunta per il Regolamento, eventualmente convocata congiuntamente al Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16-bis del Regolamento.

Carolina LUSSANA, *presidente*, nel ricordare come la questione sollevata dall'onorevole Monai in relazione all'efficacia dei pareri del Comitato sia tema da lungo tempo dibattuto, ritiene che la questione potrebbe eventualmente formare oggetto di un'apposita proposta di modifica regolamentare, volta a prevedere meccanismi preordinati a rafforzare il valore giuridico delle pronunce del Comitato.

In termini più generali, rileva peraltro come la verifica del rispetto dei parametri costituzionali da parte degli atti legislativi rientri nell'ambito delle competenze della Commissione affari costituzionali, essendo invece riservata al Comitato la verifica del rispetto di determinati limiti ordinamentali posti al legislatore ordinario, quali ad esempio quelli connessi al rispetto degli articoli 15 e 17 della legge n. 400 del 1988, in materia di potestà normativa del Governo.

Da ultimo, come già anticipato in precedenti occasioni, conferma la propria intenzione di illustrare alla Presidenza della Camera, nell'ambito di una lettera a conclusione del proprio mandato, le principali problematiche riscontrate nell'esame dei decreti legge, con particolare riferimento al tema dell'osservanza del canone dell'omogeneità anche in relazione ai parametri definiti dalla Corte costituzionale nella sua sentenza n. 22 del 2012 ed al

conseguente rischio di una produzione legislativa che non li tenga in debito conto.

Lino DUILIO, in relazione alle considerazioni svolte ed alla proposta suggerita dal collega Monai, pur considerandole non destituite affatto di fondamento ed in linea di principio anche condivisibili, desidera non di meno ricordare che quella di parificare le condizioni espresse dal Comitato per la legislazione ai rilievi contenuti nel parere della Commissione bilancio volti ad assicurare l'osservanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, costituisce una ipotesi di lavoro su cui in passato ha già avuto modo di riflettere. Non può pertanto sottacere che essa, pur essendo all'apparenza suggestiva, è al contempo anche opinabile, laddove solo si considerino le implicazioni che potrebbero discendere a carico del Comitato per la legislazione, la cui ragion d'essere risulterebbe minata alla radice.

Non può infatti non risultare evidente a tutti che le condizioni di sopravvivenza di tale organo si legano indissolubilmente al suo peculiare modo di essere, alla sua composizione paritetica, alla sua vocazione a porsi al di sopra delle parti. Mutarne il rilievo dei pareri rischia di determinare lo snaturamento dell'organo in quanto a tale mutamento si accompagnerebbe inevitabilmente, con l'assoggettamento alla fisiologica dialettica maggioranza – opposizione, l'affermarsi di una logica che vede quasi sempre e comunque il prevalere delle ragioni della maggioranza, come d'altronde conferma l'esperienza della Commissione bilancio. Preferibile appare invece la proposta volta a suggerire l'istituzione di un organo omologo anche presso il Senato della Repubblica.

Quanto alla lettera che alla fine del proprio mandato il presidente uscente si accinge ad inviare al Presidente della Camera in merito alle ricorrenti problematiche in tema di decretazione d'urgenza, reputa che trattasi di una iniziativa pienamente condivisibile e, da parte sua, già da tempo auspicata. Suggestisce pertanto che nella stessa venga evidenziato con il

necessario vigore il rischio, di cui teme il consolidamento, di una produzione legislativa posta in essere dalle Camere disattendendo i parametri definiti dalla Corte costituzionale nella sua sentenza n. 22 del 2012.

Doris LO MORO, nel condividere la proposta di parere presentata dal relatore, intende tuttavia soffermarsi sui rilievi ivi formulati in relazione all'articolo 6-ter, che sembra essere una delle disposizioni maggiormente problematiche, tanto è che è stata fatta oggetto, oltre che di una osservazione, di due distinte condizioni: con la prima condizione, formulata sotto il profilo della specificità ed omogeneità di contenuto, si chiede alla Commissione di merito di espungere l'intero articolo in quanto recante norme estranee alla materia del decreto-legge, con la seconda condizione, formulata sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione, si chiede di sopprimere solo una parte della stessa. Al fine di escludere ogni rischio che i due rilievi possano essere interpretati dall'organo di merito come alternativi, domanda al relatore se non sia il caso di far emergere il legame di subordinazione tra la prima e la seconda condizione, che, pertanto, dovrebbe essere presa in considerazione solo qualora non si aderisse alla prima.

Nino LO PRESTI, nel concordare con la riformulazione proposta dall'onorevole Lo Moro, presenta la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5369 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento, ripartito in tre capi – i primi due dei quali corrispondenti agli argomenti indicati nel titolo – presenta un contenuto parzialmente omogeneo; esso reca, infatti, disposizioni che investono la materia della sicurezza dei cittadini, con-

tenute sia al Capo I (che disciplina la materia delle comunicazioni all'autorità locale di pubblica sicurezza in relazione alla cessione di fabbricati e alla somministrazione di bevande alcoliche in circoli privati), e riguardanti il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, che al Capo II (che reca interventi in materia di corsi di formazione per agenti di Polizia di Stato e per l'accesso ai relativi ruoli; di accesso ad alcune qualifiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di flotta aerea, soccorso pubblico e difesa civile, di personale volontario nel Corpo dei vigili del fuoco, di destinazione di risorse aggiuntive per l'esercizio delle funzioni di tale Corpo, di validità delle graduatorie per l'accesso ai relativi ruoli, nonché in materia di Fondo nazionale per il servizio civile e di sportelli unici per l'immigrazione); non appare invece riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale è inserito (il Capo II), l'articolo 6, che trasforma la Fondazione « Gaslini » di Genova – il cui scopo è la cura, la difesa e l'assistenza dell'infanzia e della fanciullezza – da Ente di diritto pubblico, come tale posto sotto l'alta vigilanza del Ministero dell'interno, in fondazione con personalità giuridica di diritto privato; non appaiono inoltre riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento le disposizioni contenute ai commi 1 e 2 dell'articolo 4-bis, introdotto nel corso dell'esame al Senato, che recano misure volte al reperimento di risorse aggiuntive da destinare a specifici programmi nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'interno, nonché le disposizioni di cui agli articoli 6-bis e 6-ter, introdotti anch'essi nel corso dell'esame al Senato ed inseriti nell'ambito del nuovo capo II-bis (*“Altre disposizioni”*), che intervengono in materia di *election day* (escludendo che in tale giornata abbia luogo il rinnovo degli organi sciolti per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso) e in materia di gestioni commissariali (prevedendo, in particolare, la salvezza degli effetti di alcune deliberazioni del Consiglio dei ministri e delle

conseguenti ordinanze, istitutive di gestioni commissariali in materia di viabilità); in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, *“tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”*, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti legge:

esso, all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione interviene, a seguito delle modifiche apportate al provvedimento nel corso dell'esame al Senato, a modificare ulteriormente il termine di esercizio della delega conferita ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183, in materia di riforma dell'Associazione della Croce Rossa Italiana (CRI), peraltro già differito dall'articolo 1, comma 2, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 e che, allo stato, risulta già scaduto; la presenza di tale disposizione – che reitera quanto già avvenuto proprio in occasione del precedente differimento del termine per l'esercizio della delega in oggetto, previsto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 216 del 2011 – integra, secondo la costante giurisprudenza del Comitato, una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione”, interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che anche nel procedimento di conversione di un decreto-legge possa darsi luogo all'approvazione di disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

sempre in relazione alla disposizione in questione, si segnala altresì che la stessa connette il differimento del termine per l'esercizio della delega alla finalità *“di coordinare la riforma dell'Associazione della Croce Rossa Italiana (CRI) con gli interventi per la funzionalità del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e con il riordino del servizio della protezione civile, nell'intento di realizzare un compiuto sistema nazionale di gestione delle emergenze”*, derivandone l'effetto per cui l'attuazione di tale finalità comporterebbe una integrazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega, che non contengono alcun riferimento né al coordinamento della riforma della Croce rossa italiana con gli interventi sul Corpo dei vigili del fuoco e sul servizio della protezione civile, né menzionano la realizzazione di un sistema nazionale di gestione delle emergenze;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge, agli articoli 3, 3-bis, 4 e 4-bis, comma 3, reca disposizioni che si intersecano con altre contenute nell'ambito del decreto-legge n. 95 del 2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*), che, a sua volta, in più punti, (si vedano, in particolare, l'articolo 2, comma 7, l'articolo 5, commi da 2 a 4, e l'articolo 14, commi 2 e 8) interviene sulla disciplina del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; da tali circostanze, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, in numerose circostanze, incide su di essa mediante modifiche non testuali, ovvero reca disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri prov-

vedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 2, che introduce disposizioni in deroga all'obbligo di comunicazione di cessione di immobili, disciplinato dall'articolo 12 del decreto-legge n. 59 del 1978, prevedendo, in particolare, che la registrazione dei contratti di locazione o di comodato d'uso assorba tale obbligo, senza procedere alla modifica testuale della disposizione in questione;

all'articolo 2-*quater*, comma 1, che, in materia di accesso ai ruoli della Polizia di Stato, reca una disciplina che fa sistema con quella contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 337 del 1982 e nel decreto legislativo n. 334 del 2000, nell'ambito dei quali dovrebbe essere correttamente collocata;

all'articolo 3, commi 1 e 2, che, in relazione alla copertura dei posti rimasti disponibili, rispettivamente, di capo squadra e di capo reparto nei ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per ciascuno degli anni dal 2008 al 2013 per la prima figura professionale e per ciascuno degli anni dal 2006 al 2013 per la seconda figura professionale, incide in via non testuale, mediante una disposizione derogatoria transitoria, sugli articoli 12 e 16 del decreto legislativo n. 217 del 2005; i successivi commi dell'articolo 3 incidono, invece, sia sull'ambito materiale del già richiamato decreto legislativo n. 217 del 2005, che su quello della legge n. 521 del 1988, alla quale, in relazione alla disciplina delle procedure concorsuali, si sovrappone;

all'articolo 3-bis, comma 1, primo e secondo periodo, che modifica in via non testuale l'articolo 7, commi 2 e 2-bis (introdotto, quest'ultimo, dal recentissimo decreto-legge n. 59 del 2012), della legge n. 353 del 2000, in materia di *“Lotta*

attiva contro gli incendi boschivi”, mentre, al terzo periodo, laddove fa riferimento alle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro o sottosegretario delegato, si sovrappone a quanto disposto dall’articolo 5, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343;

all’articolo 4, comma 2-*bis*, che modifica in via non testuale le disposizioni di cui all’articolo 132, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 217 del 2005, in materia di assunzione obbligatoria nel Corpo dei vigili del fuoco, disponendo l’estensione di tale istituto ai familiari del personale volontario;

all’articolo 4-*bis*, che, al comma 2 – laddove pone in capo ai soggetti che presentano domanda di iscrizione nell’elenco dei revisori dei conti degli enti locali l’obbligo del versamento di un contributo – integra in maniera non testuale l’articolo 16, comma 25, del decreto-legge n. 138 del 2011, mentre, al comma 3, integra in maniera non testuale la legge n. 930 del 1980, in materia di servizi antincendi negli aeroporti;

all’articolo 5, comma 2, secondo periodo, che proroga in via non testuale il termine (contenuto all’articolo 15, comma 1, del decreto-legge n. 216 del 2011) di durata dei contratti a tempo determinato di personale impiegato presso gli sportelli unici per l’immigrazione;

il decreto-legge procede altresì a ripristinare disposizioni recentemente abrogate ovvero a ridurre l’ambito applicativo di novelle di recentissima applicazione, integrando conseguentemente una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; in proposito, si segnalano:

l’articolo 2-*bis*, che reintroduce, nell’ambito dell’articolo 86 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, una disposizione relativa alla somministrazione di bevande alcoliche presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, in luogo di una disposizione recentemente

abrogata ad opera dell’articolo 13, comma 1, lettera *g*), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5;

l’articolo 6-*ter*, comma 2, che, laddove dispone che le modifiche all’articolo 5 della legge n. 225 del 1992, introdotte dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 “*non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo*”, sembrerebbe determinare una sorta di reviviscenza dell’articolo 5 della legge n. 225 del 1992 nel testo previgente alle modifiche introdotte dal succitato decreto-legge n. 59, limitatamente a determinate gestioni commissariali. Peraltro, la medesima disposizione – la cui formulazione riecheggia quella di cui all’articolo 3 (*Disposizioni transitorie e finali*) del decreto legge n. 59 del 2012, che già prevede la salvezza degli effetti di talune deliberazioni del Consiglio dei ministri e delle conseguenti ordinanze di protezione civile – prevede che “*a tali gestioni non si applica quanto previsto dal comma 2 dell’articolo 3*” del citato decreto-legge n. 59 del 2012, permettendo così di prorogare le gestioni commissariali indicate al comma 1 oltre i ristretti limiti temporali ivi previsti;

il provvedimento contiene talune disposizioni che appaiono di dubbia portata normativa in quanto meramente ricognitive della normativa vigente, che viene richiamata ricorrendo ad espressioni quali “fermo restando”, “fatta salva”, (si vedano l’articolo 3, comma 5 e l’articolo 5, comma 2, secondo periodo), nonché disposizioni di incerta portata normativa; a tale ultimo proposito, si segnala in particolare, l’articolo 2-*quinqies*, che demanda ad un decreto ministeriale la determinazione dell’equipollenza di titoli conseguiti all’esito di corsi di vario tipo del personale della Polizia di Stato con quelli rilasciati da istituti professionali, anche ai fini dell’ammissione agli esami di maturità professionale, non risultando chiaro quali siano i titoli – ottenuti prima dello svolgimento degli esami di maturità – tra i quali si intende stabilire l’equipollenza; si

segnala altresì l'articolo 4-bis, comma 3, che si limita a stabilire che le attività di servizio antincendi espletate dai vigili del fuoco negli aeroporti con minor traffico aereo "sono a titolo oneroso", senza ulteriormente specificare l'anzidetta previsione;

il decreto-legge si rapporta, inoltre, alla normativa vigente procedendo talvolta mediante richiami effettuati in forma generica, errata o imprecisa, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnalano, tra i richiami errati, l'articolo 2-quater, comma 1, lettera a), che esclude dal relativo ambito applicativo la "nomina ad operatore tecnico ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del (...) decreto n. 337 del 1982" ancorché nel suddetto decreto non si faccia menzione della figura dell'operatore tecnico (disciplinata invece nell'ambito del decreto legislativo n. 334 del 2000); e l'articolo 6-ter, comma 1, lettera b), che richiama, tra gli altri, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 dicembre 2011, che non risulta tuttavia emanato; tra i rinvii normativi formulati in modo impreciso, si richiama invece l'articolo 6-ter, comma 1, lettera a), che, in relazione ad emergenze in tema di viabilità, richiama l'intera ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2011, n. 3954 (che concerne numerose emergenze), in luogo del solo articolo 1 della stessa;

il provvedimento reca talune clausole abrogative formulate in modo inappropriato; ad esempio, all'articolo 2, comma 5, dispone la soppressione, in luogo dell'abrogazione dell'articolo 3, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo n. 23 del 2011; all'articolo 6, comma 1, secondo periodo, nel trasformare l'ente pubblico Gerolamo Gaslini in Fondazione di diritto di privato, anziché disporre l'abrogazione della legge n. 897 del 1950 che ne disponeva l'"Erezione in ente di diritto pubblico", prevede la cessazione dell'efficacia delle disposizioni dalla stessa recate, a decorrere dalla data di iscrizione

nel registro delle persone giuridiche, "con particolare riferimento a quelle che attribuiscono al Ministro dell'Interno l'esercizio di funzioni di alta vigilanza";

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il provvedimento, all'articolo 3-bis, comma 2, stabilisce che le disposizioni recate dal comma 1 del medesimo articolo, in materia di coordinamento tecnico della flotta aerea del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013, introducendo conseguentemente una norma i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla sua entrata in vigore e per la quale appare quindi dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, secondo una prassi invalsa nei più recenti provvedimenti di urgenza, demanda l'attuazione di talune disposizioni piuttosto che ai soggetti politici responsabili dei singoli rami dell'amministrazione, ai rispettivi vertici burocratici; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2-ter, che, sia al comma 1 che al comma 2, prevede l'adozione di un decreto del capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza, al quale demanda l'attuazione delle disposizioni introdotte in materia di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato; in proposito si rileva altresì che il previgente articolo 6-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982, che il comma 2 in questione è volto a sostituire, al comma 6 affidava gli stessi compiti ora demandati al decreto direttoriale in parola, ad un "regolamento del Ministro dell'Interno da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge" n. 400 del 1988;

il provvedimento, all'articolo 4-bis, comma 2, demanda compiti attuativi a

decreti ministeriali dei quali specifica la natura non regolamentare; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento' (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare";

sul piano del coordinamento interno al testo:

all'articolo 2-ter introduce, al comma 1, una disciplina transitoria in materia di corsi di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato; il successivo comma 2 reca invece la disciplina a regime, la quale acquisterà efficacia a seguito dell'entrata in vigore del decreto del capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza con il quale saranno definite le modalità attuative della medesima. Poiché tuttavia lo stesso comma 1 prevede, ai fini dell'attuazione del regime transitorio, che venga adottato un decreto direttoriale, al quale è affidato un contenuto sostanzialmente analogo a quello del decreto di cui al comma 2, non risulta chiara la portata applicativa del comma 1, tenuto conto che l'adempimento necessario per l'operatività del regime transitorio coincide con quello richiesto per l'entrata a regime della disciplina;

infine, il disegno di legge è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-norma-

tiva (ATN) mentre non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); in conformità a quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisce in merito all'esenzione dall'obbligo di redigerla "in quanto trattasi di atto normativo in materia di sicurezza interna (...)";

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, richiamata in premessa, si espungano le disposizioni di cui all'articolo 4-bis, commi 1 e 2 (che intervengono in materia di assegnazione di somme per specifici programmi dello stato di previsione del Ministero dell'interno); all'articolo 6 (che opera in materia di trasformazione della Fondazione "Gaslini" di Genova da ente pubblico in fondazione con personalità giuridica di diritto privato); all'articolo 6-bis (che interviene sulla disciplina dell'*election day*) e di cui all'articolo 6-ter (che introduce una specifica disciplina per talune gestioni commissariali in materia di viabilità), in quanto recano norme estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge;

sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione (destinata a differire fino al 30 settembre 2012 il termine della delega "per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute", di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010, già differito dall'articolo 1, comma 2, della legge di conversione del decreto legge n. 216 del 2011, e ad introdurre altresì una nuova

finalità che, ove attuata, determinerebbe una integrazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega) in quanto – tenuto anche conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 già richiamata – non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale, in particolare se destinate a prorogare o differire il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988;

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

all'articolo 2-ter, che, ai commi 1 e 2, lettera a), capoverso articolo 6-bis, comma 7, prevede l'adozione di due decreti del capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza, ai quali demanda l'attuazione delle disposizioni in materia di corsi di formazione per allievo agente della Polizia di Stato, siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da fonti secondarie del diritto;

all'articolo 4-bis, comma 2, che demanda compiti attuativi a un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa – sia riformulata l'anzidetta disposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

per quanto detto in premessa, nell'eventualità che non si proceda alla soppressione dell'intero articolo 6, si riformuli quanto meno la clausola abrogativa ivi contenuta, prevedendovi l'abrogazione della legge n. 897 del 1950;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2-quater, comma 1, lettera a), si espunga il rinvio normativo ivi contenuto all'articolo 5, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 337 del 1982, sostituendolo con altro corretto;

nell'eventualità che non si intenda procedere alla soppressione dell'intero articolo 6-ter, al comma 1, lettera b), si espunga il richiamo normativo, ivi contenuto, al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 dicembre 2011, che non risulta essere stato emanato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

per quanto detto in premessa, agli articoli 2-quinquies e all'articolo 4-bis, comma 3, si dovrebbe chiarire la portata normativa delle disposizioni da essi recate;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2-ter, si dovrebbe chiarire la portata applicativa del comma 1, tenuto conto che l'adempimento necessario per l'operatività del regime transitorio dallo stesso previsto, coincide con quello richiesto dal comma 2 per l'entrata a regime della disciplina;

all'articolo 6-ter, comma 1, lettera a), si dovrebbe circoscrivere il rinvio normativo ivi contenuto al solo articolo 1 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2011, n. 3954. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

Comunicazioni del Presidente.

Carolina LUSSANA, *presidente*, ringrazia tutti i colleghi per il grande apporto fornito ai lavori del Comitato che, nel corso del proprio turno di presidenza – caduto in una stagione caratterizzata da un frequente ricorso del Governo alla decretazione d’urgenza – sono stati particolarmente intensi. Formula inoltre alla collega Lo Moro, chiamata ad assumere le funzioni di presidente per il periodo che segue, i migliori auguri di buon lavoro.

Lino DUILIO esprime un sentito ringraziamento all’onorevole Lussana per l’impegno profuso e l’equilibrio assicurato

nella conduzione dei lavori del Comitato nel corso del suo turno di presidenza, unitamente ad un augurio di buon lavoro alla collega Lo Moro, in relazione all’incarico di presidente che accinge ad assumere.

Nino LO PRESTI, e Carlo MONAI, associandosi al ringraziamento rivolto dal collega Duilio all’onorevole Lussana, per la competenza e l’equilibrio dimostrati durante il turno di presidenza del Comitato, rivolgono anch’essi i migliori auguri di buon lavoro alla collega Lo Moro.

Doris LO MORO rivolge anch’ella un sincero ringraziamento all’onorevole Lussana per aver condotto i lavori del Comitato in uno spirito di proficua collaborazione tra colleghi.

La seduta termina alle 17.45.