

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
<i>ALLEGATO (Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione)</i>	8
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 9 giugno 2014, n. 88, recante disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014. C. 2442 Governo (Parere alla VI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazioni</i>)	4
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche. C. 2447 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	6

Mercoledì 18 giugno 2014. — Presidenza del presidente Marcello TAGLIALATELA.

La seduta comincia alle 9.05.

Comunicazioni del Presidente.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, comunica che, secondo quanto già preannunciato nella seduta dell'11 giugno scorso, il collega Salvatore Cicu ha presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza, nel quale, secondo prassi consolidata, traccia un bilancio dei principali aspetti in cui si è articolata l'attività consultiva dell'organo nel periodo di riferimento. Il Rapporto verrà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*). Al riguardo precisa che il documento contiene rinvii ad ulteriori schede, concernenti la classificazione dei rilievi espressi in merito ai singoli provvedimenti esaminati, che verranno rese

disponibili, unitamente al Rapporto, nell'apposita sezione del sito internet della Camera dei deputati dedicata al Comitato. Formula dunque i migliori auguri al collega Cicu per la sua elezione al Parlamento europeo.

Salvatore CICU, dopo aver ringraziato sentitamente i colleghi componenti del Comitato per l'impegno, la continuità e la qualità che hanno caratterizzato il loro lavoro e gli uffici per l'opera di supporto e di impulso, illustra i principali temi trattati nel Rapporto.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, si procederà ad un'inversione dell'ordine del giorno, su richiesta del collega Turco avanzata in ragione di concomitanti impegni istituzionali, nel senso di procedere prima all'esame del decreto-legge n. 88 del 2014 (A.C. 2442) per poi passare all'esame del decreto-legge n. 73 (A.C. 2447).

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

Conversione in legge del decreto-legge 9 giugno 2014, n. 88, recante disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014. C. 2442 Governo.

(Parere alla VI Commissione).

(Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, fa presente che il decreto-legge all'esame riproduce integralmente un emendamento che è stato introdotto, al Senato, al decreto-legge n. 66 del 2014, che è oggi stesso in via di conversione in questo ramo del Parlamento. Ciò configura dunque un caso di intreccio, singolare, ma non privo di precedenti, tra due provvedimenti d'urgenza che recano una disposizione pressoché identica, fenomeno che è stato già oggetto di valutazioni critiche del Comitato per la legislazione in casi analoghi. Di conseguenza il provvedimento – che per i restanti aspetti di competenza del Comitato non presenta particolari criticità, fatta eccezione per l'affastellarsi di normative in materia di tassazione immobiliare, aspetto su cui anticipa che proporrà di formulare una raccomandazione *ad hoc* – va segnalato soprattutto perché la duplicazione di disposizioni in più provvedimenti legislativi d'urgenza si presta a configurare un uso anomalo dello strumento del decreto-legge.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2442 e rilevato che:

il decreto-legge è composto di due articoli: uno, di carattere sostanziale, riguarda il versamento della TASI per il 2014, la predisposizione di modelli pre-

compilati dal 2015 e l'erogazione di anticipazioni ad alcuni comuni, l'altro reca la clausola di entrata in vigore;

esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare alcuni elementi della TASI per l'anno 2014 (scadenze per il versamento da parte dei contribuenti, in funzione delle pertinenti deliberazioni comunali, e anticipazioni ai comuni per i quali si applica il differimento dell'imposta) nonché la predisposizione, a regime, di modelli precompilati da parte dei comuni per semplificare gli adempimenti dei contribuenti;

nel fissare per l'anno 2014 delle scadenze unificate ed agevolmente conoscibili, valevoli per la generalità del territorio nazionale, il provvedimento interviene comunque ulteriormente – sia pure con disposizioni per lo più applicabili per il solo anno 2014 e riferibili alla sola TASI – sulla materia della tassazione immobiliare, oggetto di stratificazione normativa per effetto di numerose e ripetute modificazioni: infatti, dopo il complessivo riordino di tale tassazione disposto dalla recente legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014, articolo 1, commi 639 e seguenti), ulteriori modifiche (anche non testuali o comunque collocate in disposizioni che fanno sistema con quelle esaminate) ed abrogazioni sono state introdotte, in particolare, dal decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dall'articolo 9-*bis* del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, nonché, in via del tutto transitoria, dal decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151 (non convertito in legge) e, in aggiunta, diversi presupposti rilevanti ai fini di tali tributi sono disciplinati mediante rinvio ad altre fonti normative. Per quanto riguarda, in particolare, la disposizione specificamente novelata, il provvedimento incide sul comma 688 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014, di recente approvazione e già modificato sia dal decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, sia dalla relativa legge di conversione 2 maggio 2014, n. 68, nonché, da ultimo, dall'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, circostanza che,

come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il provvedimento in esame, più in dettaglio, riproduce integralmente (con lievi differenze testuali che non appaiono avere rilievo normativo) i contenuti del comma 12-*quater* dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 – in via di conversione definitiva da parte della Camera – introdotto durante l'esame al Senato: da tale circostanza consegue una sovrapposizione di fonti normative non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e che, inoltre, soprattutto nell'ipotesi di eventuali vicende modificative nel corso dell'*iter* parlamentare della conversione in legge, sarebbe suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile, nonché di integrare un uso anomalo dello strumento del decreto-legge;

nel titolo, nel preambolo e nella rubrica dell'articolo 1 (i quali fanno riferimento al “versamento della prima rata [TASI] per l'anno 2014”) il provvedimento non reca alcun richiamo all'obbligo, per i Comuni, di rendere disponibili i modelli di pagamento precompilati a decorrere dal 2015, rendendo dunque opportuno valutarne un'integrazione onde favorire la conoscibilità del contenuto;

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, sia valutata dalla Commissione l'opportunità di integrare il titolo del provvedimento e dell'articolo 1 con un riferimento all'obbligo, per i Comuni, di rendere disponibili i modelli di pagamento preventivamente compilati a decorrere dal 2015.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

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

abbia cura il legislatore di evitare sovrapposizioni normative ed intrecci tra disposizioni sostanzialmente identiche presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti anche a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile sia di ingenerare incertezze interpretative ed applicative (soprattutto nell'ipotesi di modificazioni introdotte in fase di conversione) sia di determinare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge nonché un uso anomalo dello strumento del decreto-legge;

per quanto detto in premessa, al fine di superare la stratificazione derivante da una sequenza di interventi normativi susseguitisi anche a scadenze molto ravvicinate, si valuti l'opportunità di coordinare e consolidare in un testo unico o comunque in un idoneo contesto normativo la complessiva disciplina della tassazione immobiliare, curandone in particolare una più stretta rispondenza ai principi di cui allo “Statuto del contribuente”, avendo particolare riguardo ai requisiti di stabilità, certezza e semplificazione della normativa vigente. ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche.

C. 2447 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla VIII Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, illustra il provvedimento in titolo, trasmesso dal Senato, finalizzato a prorogare gestioni commissariali e stati di emergenza.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2447, trasmesso dal Senato, e rilevato che:

il decreto è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri nelle riunioni del 31 marzo e del 30 aprile 2014, ed emanato e pubblicato il 12 maggio;

esso reca un contenuto omogeneo, volto a prorogare i termini per il completamento di attività ed opere pubbliche affidate a Commissari straordinari, e si compone di cinque articoli (dei quali uno è stato introdotto al Senato): quattro di essi sono finalizzati a prorogare o differire le gestioni commissariali mentre uno reca la clausola di entrata in vigore;

nel prorogare i termini delle gestioni, il decreto usualmente ricorre alla tecnica della novellazione, mentre in alcuni casi esso incide in modo non testuale su altre normative (per esempio all'articolo 3-*bis*, comma 1, introdotto al Senato e relativo al naufragio della nave Costa Concordia, si proroga il termine finale contenuto nel decreto-legge n. 150 del 2013 senza novellarlo), anche di rango subordinato (per esempio all'articolo 3, comma 1, relativo

agli impianti di collettamento e depurazione della Regione Campania, è differito non testualmente il termine finale già stabilito nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 4022 del 2012);

la proroga di gestioni commissariali e di stati di emergenza avviene implicitamente in deroga al divieto di proroga di tali gestioni già disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, in base al quale “[...] Le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e comunque non oltre il 31 dicembre 2012 [...]”;

le rubriche degli articoli 2 (“Proroga del Commissario di cui all'articolo 86 della legge 27 dicembre 2002, n. 289”) e 3-*bis* (“Proroga di termine”) non danno compiutamente conto dei rispettivi contenuti: la proroga del commissario *ad acta* nominato per la ricostruzione nei comuni colpiti dal terremoto del novembre 1980 e la proroga dello stato emergenziale relativo alle operazioni di rimozione del relitto della nave Costa Concordia;

il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

per quanto detto in premessa, si riformuli l'articolo 3, comma 1 (che incide su un'OPCM in maniera non testuale), nel

senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la stessa forza;

si espliciti, in relazione a ciascuna proroga o differimento, il carattere derogatorio rispetto al divieto di proroga o rinnovo posto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59;

il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 3-*bis*, comma 1, che incide su una fonte primaria in modo non te-

stuale, la proroga dovrebbe essere riformulata in termini di novella;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, sia valutata dalla Commissione l'opportunità di integrare la rubrica degli articoli 2 e 3-*bis* al fine di esplicitare più chiaramente l'oggetto della disciplina normativa da essi prevista. ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.25.

ALLEGATO

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Primo turno di Presidenza
Presidente On. Salvatore CICU

(7 maggio 2013 – 6 marzo 2014)

INDICE

PREMESSA	-
I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI	3
▪ 1.1. <i>Il Rapporto sulla legislazione</i>	3
▪ 1.4. <i>Gli Appunti del Comitato</i>	6
▪ 1.5. <i>Il sito internet</i>	6
II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO	7
III. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA	9
IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO	10
▪ 4.1. <i>La struttura dei pareri</i>	10
▪ 4.2. <i>I parametri utilizzati nei pareri</i>	13
▪ 4.3. <i>Analisi tecnico normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)</i>	15
▪ 4.4. <i>Profili trattati nella circolare ed ulteriori aspetti di formulazione tecnica dei testi normativi</i>	19
▪ 4.4.1. <i>Profili trattati nella circolare</i>	19
▪ 4.4.2. <i>Ulteriori aspetti di tecnica legislativa</i>	20
▪ 4.5. <i>Sistema delle fonti</i>	27
▪ 4.6. <i>Richiami alla legge n. 400 del 1988</i>	33
▪ 4.7. <i>Profili della legislazione delegata</i>	37
▪ 4.8. <i>Omogeneità/eterogeneità del contenuto</i>	39
▪ 4.9. <i>Richiami alla legge n. 212 del 2000</i>	41
▪ 4.10. <i>Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale</i>	43
▪ 4.11. <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	46
V. CONCLUSIONI	47
VI. TABELLE	49

PREMESSA

Il primo turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVII legislatura ha sostanzialmente coinciso con la durata del Governo Letta, insediatosi il 28 aprile 2013 e rimasto in carica fino al 21 febbraio 2014.

Il presente Rapporto abbraccia quindi un arco temporale ben definito dal punto di vista istituzionale, nel quale gli elementi di continuità con la precedente legislatura si uniscono a qualche segnale di novità.

Il fattore più evidente di continuità, che attraversa le ultime legislature, è rappresentato dall'utilizzo della decretazione d'urgenza come strumento pressoché esclusivo per l'attuazione del programma di governo. Si è anche consolidata la prassi di un frequente ricorso, soprattutto alla Camera, alla questione di fiducia, posta sul testo licenziato dalla Commissione competente: per mantenere ferma questa prassi, in diverse occasioni il testo è stato rinviato dall'Assemblea all'esame della Commissione al fine di apportare le modifiche necessarie.

La discontinuità è rintracciabile nello sforzo di evitare i cosiddetti decreti omnibus, anche se resta marcato il carattere intersettoriale di numerosi provvedimenti d'urgenza. Un ulteriore impegno – il cui esito sarebbe tutto da valutare – è stato perseguito dal Governo per limitare il rimando a successivi provvedimenti attuativi (il Governo Letta aveva ereditato dal precedente una mole imponente di adempimenti da attuare), attraverso la scrittura di norme auto-applicative.

In questo quadro problematico dal punto di vista della produzione normativa – che resta volatile, stratificata, spesso inattuata – il Comitato per la legislazione ha cercato di svolgere un'attività a tutto campo: all'espressione dei pareri ha fatto spesso seguito la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno; si è svolta una riflessione ad ampio raggio sul sistema delle fonti e sulle prospettive di riforma regolamentare, sia

in sedute informali sia in occasione di convegni e seminari di studio; si è effettuata una costante azione di sensibilizzazione nel dialogo con il Governo, sia con l'audizione del Ministro pro tempore per i rapporti con il Parlamento, sia con l'invio di lettere su temi specifici.

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

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

Come già accennato nella premessa, la riflessione sugli andamenti dell'attività normativa è stata intensa ed è culminata in significative occasioni di dibattito – trasmesse in diretta *web tv* – che hanno coinvolto i componenti del Comitato, la Presidenza della Camera, il Senato, le Commissioni bicamerali, il Governo, il mondo accademico e delle professioni.

1.1. Il Rapporto sulla legislazione

La presentazione del Rapporto 2013 tra Stato, Regioni e Unione europea era stata inizialmente programmata a Cagliari, presso il Consiglio regionale della Sardegna, il 29 novembre 2013. L'alluvione che ha funestato l'isola pochi giorni prima ha reso impossibile l'evento, che si è quindi svolto alla Camera, nella Sala della Regina, il 20 febbraio 2014.

La redazione annuale di un rapporto sulla legislazione è stata promossa dal Comitato fin dalla sua nascita, nel 1998 e coinvolge, oltre alla Camera dei deputati, l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

La presentazione del rapporto, organizzata congiuntamente da Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, costituisce una sede importante di confronto tra i rappresentanti delle Assemblee legislative. Quest'anno è mancato invece il confronto con il Governo, allora dimissionario.

La discussione è stata introdotta dal sottoscritto e presieduta dal Vicepresidente della Camera dei deputati, Luigi Di Maio, che ha poi tirato le conclusioni. Vi hanno preso parte: i

26 LUGLIO 2012 – 5 FEBBRAIO 2013

presidenti Vannino Chiti (Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato), che ha svolto un'ampia relazione, Renato Balduzzi (Commissione parlamentare per le questioni regionali), Giancarlo Giorgetti (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) e Bruno Tabacci (Commissione parlamentare per la semplificazione); i senatori Ignazio Angioni e Francesco Palermo; i presidenti dei Consigli regionali dell'Umbria (Eros Brega, coordinatore della Conferenza), del Veneto (Clodovaldo Ruffato, vice coordinatore della Conferenza) e della Lombardia (Raffaele Cattanco).

1.2. Altri convegni

La presentazione del Rapporto è stata preceduta e seguita da due importanti dibattiti, entrambi ospitati nella sala Aldo Moro di Palazzo Montecitorio:

◆ il 28 novembre 2013 è stato presentato il volume curato da Lino Duilio "Politica della legislazione, oltre la crisi".

Il volume, pubblicato dalla casa editrice Il Mulino, è nato dalle ricerche sul sistema delle fonti e l'uso degli strumenti normativi promosse nell'ambito del Comitato per la legislazione nella scorsa legislatura.

Alla presentazione hanno preso parte, oltre al sottoscritto ed al curatore, il Vice Presidente della Camera, Luigi Di Maio, i presidenti Renato Balduzzi e Bruno Tabacci ed il Ministro *pro tempore* per i rapporti con il Parlamento Dario Franceschini;

◆ il 6 marzo 2014 si è tenuto il convegno "Qualità della legislazione e tempi dei procedimenti legislativi", promosso dal sottoscritto.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

L'incontro si è aperto con interventi di rappresentanti del mondo delle professioni e dell'imprenditoria: hanno preso la parola il Vicepresidente nazionale del notariato, Gabriele Noto, il Commissario straordinario del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Giancarlo Laurini, l'avvocato Antonio Matonti della Direzione Affari legislativi di Confindustria. Al successivo dibattito hanno partecipato i professori Guido Alpa (presidente del Consiglio nazionale forense) e Giuseppe Ugo Rescigno, il presidente della Commissione Difesa Elio Vito, i componenti del Comitato per la legislazione Renato Balduzzi Francesca Businarolo, Andrea Giorgis e Marcello Tagliatela (Vicepresidente).

Sono stato lieto di trarre le conclusioni dell'interessante dibattito.

1.3. L'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento ed il coordinamento dell'attività di Governo

Il 12 dicembre 2013 si è svolta l'audizione di Dario Franceschini, Ministro *pro tempore* per i rapporti con il Parlamento ed il coordinamento dell'attività di Governo, che ha riguardato l'uso dei principali strumenti normativi dell'Esecutivo e lo 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. Si è trattato di un confronto ricco di spunti, aperto dall'ampia relazione del Ministro e che ha visto l'intervento di diversi deputati.

26 LUGLIO 2012 – 5 FEBBRAIO 2013

1.4. Gli Appunti del Comitato

Il 15 gennaio 2014 è uscito il primo fascicolo della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato fin dal 2004 in funzione di un aggiornamento periodico sull’attività normativa. Il fascicolo dà conto della produzione normativa realizzata nei primi mesi della XVII legislatura e focalizza l’analisi sulla conversione dei decreti-legge.

1.5. 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”.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel primo turno di presidenza il Comitato si è riunito **35** volte, esprimendo **39** pareri su **35** provvedimenti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio (su quattro è stato espresso il parere sia in prima sia in seconda lettura):

- ◆ **27** disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell'[articolo 96-bis, comma 1 del Regolamento della Camera](#)): in due casi il Comitato ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura;
- ◆ **6** disegni di legge governativi contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (a norma dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#)), tra i quali il disegno di legge di stabilità 2014, contenente autorizzazioni alla delegificazione;
- ◆ **2** testi unificati, entrambi di proposte di legge di iniziativa parlamentare (C. 282 ed abb.; C 331 ed abb.), sottoposti all'esame del Comitato sia in prima sia in seconda lettura a norma dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#) del Regolamento, in quanto contenenti deleghe al Governo, rispettivamente in materia fiscale e di introduzione di pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella normativa complementare, nonché di riforma della disciplina sanzionatoria.

26 LUGLIO 2012 – 5 FEBBRAIO 2013

<i>Tipologia pareri</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Tipologia provvedimenti</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i>	29	74,36%	27 disegni di legge di conversione
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i>	10	25,64%	6 disegni di legge governativi e 2 testi unificati (di iniziativa parlamentare) contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione;

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

III.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

Quasi tre quarti dei pareri espressi dal Comitato ha riguardato dunque disegni di legge di conversione; i restanti pareri hanno riguardato provvedimenti contenenti deleghe al Governo o autorizzazioni alla delegificazione.

Si tratta di un dato non sorprendente alla luce di quanto già accennato nella premessa, sull'uso della decretazione d'urgenza come strumento pressoché esclusivo per l'attuazione del programma di governo, cui si accompagna l'uso della legislazione delegata per il recepimento della normativa europea e per prospettive di più lungo periodo. Nella legge di stabilità 2014, dove non è possibile – per espressa previsione della legge di contabilità – introdurre deleghe, si è fatto ricorso a procedure di delegificazione.

Nella sostanza, il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi su un'alta percentuale delle leggi approvate nei primi mesi della legislatura: fanno eccezione le 7 leggi di ratifica, le 3 leggi di bilancio (bilancio, assestamento e rendiconto) e 2 leggi di iniziativa parlamentare volte all'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta.

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

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 del regolamento della Camera).

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.

Sui **39** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, soltanto **1** è privo di rilievi. Si tratta del

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

parere riferito ad un decreto-legge che constava di un solo breve articolo, i cui contenuti sono confluiti nella legge di conversione del decreto-legge n. 69/2013: decreto-legge 24 giugno 2013, n. 72, recante misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale (**A.C. 1260**).

La struttura dei **38** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi		
Tipologia di rilievi	Pareri	%
Osservazioni	1	2,63%
Condizioni	2	5,26%
Osservazioni e condizioni	21	55,26%
Osservazioni e raccomandazioni:	1	2,63%
Condizioni e raccomandazioni:	1	2,63%
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni:	12	31,58%

Complessivamente, il **94,7** per cento dei pareri (**36** su **38**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni; **12** pareri (il 31,58 per cento) contengono tutte le tre tipologie di rilievi utilizzate dal Comitato.

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

La tipologia dei rilievi presenti in ciascun parere è indicata nella [tabella 1](#).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

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

- ◆ la **legge 28 novembre 2005, n. 246** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;
- ◆ la **circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi**, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- ◆ la **legge 23 agosto 1988, n. 400**, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- ◆ la **legge 27 luglio 2000, n. 212**, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali. Sono **2** i pareri che richiamano la necessità di valutare le disposizioni oggetto del parere del Comitato alla luce delle previsioni costituzionali: in entrambi il riferimento è all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione ([Scheda 22, punto 7](#); [Scheda 25, punto 9](#)).

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. Particolarmente significativi appaiono i rilevi relativi alla stratificazione normativa ed all'intreccio tra le fonti normative (come ad esempio decreti-legge che intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione ovvero su ambiti oggetto di delega o delegificazione), nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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

Dei **39** pareri resi dal Comitato **6** riguardano provvedimenti (2 testi unificati, sui quali è stato reso un secondo parere in seconda lettura; due disegni di legge di conversione approvati dalla Camera e modificati dal Senato;) cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (**ATN**) e di analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**).

Dei **33** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

- 1** (pari al **3%** del totale) risulta corredato di AIR e di ATN;
- 9** (pari al **27,3%** del totale) risultano corredati della sola ATN;
- 23** (pari al **69,7%** del totale) sono privi sia di AIR sia di ATN.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, che ne hanno dettato una nuova disciplina a livello governativo. 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 precludano 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

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

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.

Nei **32** casi in cui l'**AIR** è assente:

- ◆ in **12** pareri si segnala che l'**AIR** è assente “senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008”;
- ◆ in **20** pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'**AIR** è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento: in **13** pareri¹ la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica tautologicamente l'assenza dell'**AIR** in considerazione “dell'urgenza del provvedimento stesso”; in **4** pareri è invece presente una

¹ Si tratta degli A.C. 1012, 1139, 1248, 1260, 1540, 1544, 1574, 1690, 1885, 1921, 1941, 1920, 2012).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

diversa giustificazione².

² Nel dettaglio: nel parere sull'**A.C. 1326**, *Legge di delegazione europea*, si richiama la complessità dell'intervento legislativo; nel parere sull'**A.C. 1154**, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, vi è un richiamo all'urgenza definito "non congruo"; nel parere sull'**A.C. 1836**, *Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre*, si dà conto del fatto che "il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che "Per ciascuna direttiva europea è stata effettuata l'AIR a livello europeo" e che "In relazione alla natura e all'ambito delle disposizioni del presente disegno di legge, si opererà la valutazione dell'impatto regolatorio in fase di predisposizione dei singoli decreti legislativi di recepimento delle direttive nell'ordinamento interno, in attuazione della presente legge di delegazione; inoltre, comunque, gli stessi decreti legislativi saranno sottoposti al successivo monitoraggio previsto dalle procedure concernenti la VIR" (valutazione di impatto della regolamentazione"; nel parere sull'**A.C. 1864**, *Legge europea 2013-bis*, analogamente, si dà conto che "il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che: "Nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate, coerenti con le osservazioni e le specifiche richieste di modifica delle disposizioni nazionali rappresentate dalla Commissione europea. [...]” e che, "Successivamente all'entrata in vigore della legge, si potrà procedere allo svolgimento della VIR [verifica di impatto della regolamentazione] sulle normative oggetto di modifica, con specifica considerazione degli effetti derivanti dalle misure anti infrazione”.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.4. Profili trattati nella circolare ed ulteriori aspetti di formulazione tecnica dei testi normativi

4.4.1. Profili trattati nella circolare

Dei **39** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **36** si riferiscono a profili trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, come risulta dalla seguente tabella.

Pareri riguardanti aspetti trattati nella circolare	36 su 39	
Norme di interpretazione autentica	7	17,95%
Deroghe	12	30,77%
Abrogazioni	4	10,26%
Richiami generici, imprecisi o errati	23	58,97%
Incidenza su fonti secondarie	13	33,33%
Redazione del testo	26	66,67%
Titolo e rubriche	5	12,82%
Modifiche non testuali	28	71,79%

Dalla tabella emergono con evidenza talune problematiche strutturali della produzione legislativa, che appare:

- ◆ non sempre curata nella formulazione (ne sono spie la ricorrenza di questioni relative alla redazione del testo, ovvero la chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati);

- ◆ sempre più complessa e di difficile interpretazione, anche a causa delle numerose modifiche non testuali a previgenti disposizioni normative;
- ◆ condizionata da un alto numero di disposizioni derogatorie, che talora accompagnano perfino la definizione della disciplina generale, cui si deroga nel momento stesso in cui viene dettata;
- ◆ sempre più intrecciata con le fonti di rango subordinato, in forza di due fenomeni tra loro correlati: le modifiche a fonti secondarie apportate con fonti di rango primario; la previsione di provvedimenti non sempre facilmente riconducibili al sistema delle fonti per modificare atti legislativi (cosiddetta delegificazione spuria). Nel presente paragrafo ci si limita al primo aspetto; il secondo verrà trattato nei paragrafi relativi alla legge n. 400 del 1988 e al coordinamento con la normativa di rango costituzionale.

La [tabella 2](#) indica nel dettaglio gli aspetti trattati nella circolare che costituiscono oggetto di singoli pareri espressi dal Comitato.

4.4.2. Ulteriori aspetti di tecnica legislativa

Oltre ai profili trattati nella circolare, il Comitato presta attenzione ai seguenti aspetti:

- ◆ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ◆ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

♦ presenza di preamboli introduttivi privi di portata normativa e di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

Pareri contenenti rilievi ulteriori non presenti nella Circolare		
Modifica di norme recenti	7	17,9%
Norme descrittive, ricognitive, programmatiche	17	43,6%
Preamboli	1	2,6%
Stratificazione normativa	7	17,9%
Regole e Deroghe	1	2,6%
Efficacia disp. abrogate o modificate	5	12,8%
Proroga di disposizioni transitorie	6	15,4%
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	10	25,6%

La [tabella 3](#) riporta i profili ulteriori a quelli trattati nella circolare che costituiscono oggetto dei singoli pareri.

Rimandando per il dettaglio alle schede relative a tutti i pareri espressi nel periodo di riferimento, che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione di carattere generale sugli aspetti appena segnalati.

Talune tendenze di tecnica legislativa manifestatesi nella parte finale della scorsa legislatura si ripresentano anche nei primi

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

mesi di quella in corso e costituiscono oggetto di attenzione da parte del Comitato. Sono quattro i fenomeni di particolare interesse in questa fase:

- una accentuata volatilità di diverse disposizioni, in ambiti nei quali si procede o in via incrementale e/o per successivi aggiustamenti, che producono talora una stratificata situazione normativa, non sempre corredata degli opportuni coordinamenti;
- la previsione di discipline a carattere temporaneo, transitorio o sperimentale, poi magari di volta in volta prorogate;
- la redazione – a corredo delle parti precettive – di parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio, che indicano contesto e finalità, talora in stile quasi colloquiale.

4.4.2.1. Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento

Come risulta dalla [tabella 3](#), sono molti i pareri che si soffermano sui temi collegati della modifica di norme di recente approvazione, della stratificazione normativa e del mancato coordinamento con la normativa vigente. Con riguardo al primo profilo, il Comitato ribadisce ogni volta che si integra così “una modalità di produzione normativa non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente”.

In relazione al secondo profilo, taluni temi appaiono oggetto di ripetuti interventi normativi. Tra tutti, si segnala il parere sul decreto-legge n. 151/2013, che fa riferimento alla stratificazione normativa cumulatasi anche in tempi molto recenti, in materia di attestazione energetica degli edifici e di EXPO 2015 (punti [3](#) e [4](#) della Scheda [36](#)).

Con riguardo al terzo profilo, i casi più problematici si verificano quando si sovrappongono disposizioni tra loro

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

analoghe ma parzialmente divergenti: è quanto avvenuto, per esempio, con l'articolo 1, comma 12-*bis* del decreto-legge n. 133/2013 (A.C. 1941), che, in materia di sanzioni ed interessi nel caso di insufficiente versamento della seconda rata dell'IMU 2013, si è sovrapposto all'articolo 1, comma 728, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014). Il Comitato ha posto una specifica [condizione](#) ([Scheda 29, punto 3](#)).

4.4.2.2. Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio

Sono relativamente numerosi i provvedimenti che contengono o prorogano discipline a carattere temporaneo, transitorio o sperimentale ovvero che prevedono meccanismi, talora particolarmente complessi, di deroga al diritto vigente.

Il tema più interessante, in questa chiave, è quello riguardante le gestioni commissariali, che, tra l'altro, comporta due deroghe significative a disposizioni di carattere generale:

- ◆ le procedure di nomina dei commissari sono spesso previste in deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2 della legge n. 400/1988 (decreto del presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri) e, talora, al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge n. 13/1991 (tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati nella forma dei decreti del Presidente della Repubblica) ([Scheda n. 5](#));
- ◆ la proroga di gestioni commissariali e di stati di emergenza che durano da molti anni è deliberata in deroga al divieto di proroga di tali gestioni disposto dall'articolo 3, comma 2 del decreto-legge 15 maggio

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

2012, n. 59³. Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 136/2013 si annota che esso, “all’articolo 5, comma 5, nel prorogare le due gestioni commissariali sopra indicate, che risalgono – rispettivamente – al 2010 ed al 2006, e che già erano state prorogate con il decreto-legge n. 1 del 2013, reca un’ulteriore deroga al divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali disposto dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante misure volte al riordino della Protezione civile, il quale è stato derogato, a distanza di un anno e mezzo dalla sua introduzione, già numerose volte (si vedano, da ultimo, i decreti-legge nn. 1 e 43 del 2013)».

A titolo esemplificativo, la gestione commissariale della galleria Pavoncclli, afflitta da problemi di vulnerabilità sismica, risale al DPCM in data 16 ottobre 1998 ed è stata prorogata fino al 31 marzo 2014 dall’articolo 4 del decreto-legge n. 43/2013 ([Scheda n. 7, punto 4](#)).

Particolarmente interessante con riguardo sia a discipline di carattere temporaneo o sperimentale o comunque soggette a condizioni sia ai meccanismi derogatori, è il parere sul decreto-legge n. 76/2013 (A. C. 1458), nel quale il Comitato:

- nelle premesse si sofferma sulla “presenza di discipline che talvolta vengono enunciate, ma la cui applicazione risulta subordinata a futuri interventi di riprogrammazione finanziaria (articolo 3, comma 1) o alla decorrenza di un termine (articolo 10, comma 3), oppure sono qualificate come aventi natura sperimentale, anche in ragione delle attuali disponibilità finanziarie o della necessità di adottare futuri interventi di riordino (articolo 1, comma 1; articolo 2, comma 6,

³ “Le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e comunque non oltre il 31 dicembre 2012”).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

articolo 5, comma 1), oppure come destinate a operare in via provvisoria, nelle more dell'adeguamento di un certo settore dell'ordinamento (articolo 7, comma 6) o sino al verificarsi di un evento futuro, rappresentato dalla realizzazione di un adempimento (articolo 10, comma 1)”;

- ha formulato una condizione finalizzata a dipanare il “complesso e farraginoso meccanismo di deroga di norme legislative” previsto in materia di apprendistato, “cui concorrono atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico, che risultano tra di loro inestricabilmente intrecciati – prevedendo i diversi livelli di intervento in modo coerente con il sistema delle fonti e del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. La premessa (punto [5](#) della Scheda n. [14](#)) si diffonde sul punto.

Nel parere sul decreto-legge n. 126/2013, poi decaduto (A.C. 1906), il Comitato:

- nella premessa (punto [6](#) della Scheda n. [27](#)) segnala numerose disposizioni a carattere transitorio;
- formula quindi una specifica raccomandazione, finalizzata ad evitare “il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”.

Identica raccomandazione è ripetuta nel parere sul decreto-legge n. 150/2013 (A.C. 2027) ([Scheda 34](#)).

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

4.4.2.3. Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio

Il ricorso a preamboli esplicativi e a periodi privi di contenuto immediatamente precettivo, in quanto si limitano a dare indicazioni di contesto, descrittive, ricognitive, di principio o programmatiche, ha trovato notevole diffusione a partire dal decreto-legge n. 70/2011, nella scorsa legislatura.

In questa legislatura, si segnala, a titolo esemplificativo, l'articolo 37, comma 5 del decreto-legge n. 69/2013, il quale, riecheggiando formulazioni di analogo tenore e di valenza programmatica già presenti nei decreti-legge n. 138/2011 e nn. 1 e 5 del 2012 (rispettivamente, articolo 3, comma 1; articolo 1, comma 2; articolo 12, comma 2), dichiara che le attività di sperimentazione volte alla semplificazione amministrativa “non sono soggette a limitazioni, se non quando sia necessario tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà e la dignità dell'uomo e l'utilità sociale, il rispetto della salute, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale”.

Nel parere su tale decreto il Comitato ha formulato una specifica [raccomandazione](#) (si veda il punto [6](#) della Scheda [8](#)), segnalando che tali previsioni, oltre ad accrescere le dimensioni degli atti normativi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nei quali sono inserite.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.5. Sistema delle fonti

Il Comitato ha sempre dedicato una grande attenzione nei suoi pareri agli aspetti critici legati al sistema delle fonti, analizzando:

- ◆ i rapporti tra le fonti del diritto;
- ◆ il coerente utilizzo delle fonti;
- ◆ la sovrapposizione di fonti;
- ◆ la previsione di adempimenti particolari;
- ◆ gli intrecci con altri atti, in particolare con altri decreti-legge in corso di conversione.

La tabella seguente mostra in maniera eloquente la frequenza con la quale il Comitato si è soffermato su tali problematiche.

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

Sistema delle fonti: pareri con notazioni rispetto al totale		
Incidenza su fonti subordinate	14	35,9%
Rapporti tra le fonti primarie del diritto	3	7,7%
Delegificazione spuria	9	23,1%
Coerente utilizzo delle fonti normative	15	38,5%
DM non regolamentari	3	7,7%
DPCM con contenuto normativo	10	25,6%
Sovrapposizione di fonti normative	6	15,4%
Adempimenti	8	20,5%
Intreccio con DL in corso di conversione	5	12,8%

La [tabella 4](#) illustra nel dettaglio i pareri espressi dal Comitato sugli specifici aspetti.

Ne emerge un quadro nel quale il sistema delle fonti appare soggetto a mille fughe e deroghe, che denotano talora una buona dose di creatività e fantasia da parte del legislatore, anche nella costruzione di procedure complesse e della correlata previsione di regimi transitori (necessari *medio tempore* proprio per la complessità delle procedure previste).

I fenomeni più radicati nel tempo possono essere semplicemente richiamati per memoria.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

1. Nei rapporti con le fonti subordinate il legislatore mostra di volta in volta attitudini anche opposte tra di loro:
 - ne invade il campo, novellando o modificando in maniera indiretta tali fonti o, all'opposto, demanda ad atti atipici la possibilità di derogare a norme di rango legislativo o di modificarle⁴;
 - si rifugia in decreti ministeriali dei quali precisa la natura non regolamentare⁵;
 - ricorre spesso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri come fonte intermedia tra i regolamenti ministeriali ed i regolamenti governativi (da emanare con DPR), andando oltre le previsioni della legge n. 400 del 1988⁶.

2. Si interviene con fonte legislativa nelle more dell'adozione di atti regolamentari, talora previsti da molti anni: il parere

⁴ In questi casi, generalmente, il Comitato pone condizioni depressive; per esempio, nel parere sull'A.C. 2027 (decreto-legge n. 150/2013, "mille proroghe"), è posta la seguente condizione «al comma 6 dell'articolo 1, si sopprima la disposizione contenuta al terzo periodo, tenuto conto che essa assegna ad un atto di natura politica, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione».

⁵ La fuga dal regolamento si deve sia a tentativi di velocizzazione delle procedure (con l'obiettivo di evitare il controllo del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti), sia alla necessità di superare il vincolo imposto dall'articolo 117, sesto comma, primo periodo della Costituzione, in base al quale lo Stato può esercitare la potestà regolamentare soltanto nelle materie di legislazione esclusiva. Nel caso di previsione di decreti di natura non regolamentare, il Comitato ribadisce costantemente che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «un atto statale dalla indefinibile natura giuridica» e che 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".

⁶ In questo caso si ripete di parere in parere la considerazione che tale circostanza "non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)".

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

- sull'**A.C. 1574** (decreto-legge n. 104/2013, istruzione, università e ricerca) evidenzia una disposizione che agisce “*nelle more dell'adozione*” di un regolamento che, a distanza di quasi 14 anni dalla sua previsione, non risulta ancora emanato: «il decreto legge, all'articolo 19, comma 2, che interviene in tema di rinnovo dei contratti a tempo determinato del personale docente nelle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, agisce “*nelle more dell'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508*”, che non risulta tuttavia ancora emanato;» ([Scheda n. 19, punto 6](#)).
3. Si prevede un decreto legislativo e, nelle more della sua emanazione, un regime transitorio fondato su un atto di rango secondario: nel parere sull'**A.C. 1542-A** (disegno di legge governativo sulle città metropolitane) il Comitato segnala che «il provvedimento all'esame, all'articolo 15, comma 8, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disporre “*in via transitoria, in attesa dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 10*” la disciplina di alcuni aspetti che il successivo comma 10 affida, appunto, ad una fonte di rango primario, quale il decreto legislativo, e delineando così una procedura di cui andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti;». Ne consegue una [condizione](#) ([Scheda n. 24, punto 8](#)).
4. Nei rapporti con le fonti di rango primario, talora si anticipano i contenuti di altre leggi ([Scheda n. 1, punto 9](#)); si anticipa l'adozione di un decreto-legge, “del quale si prefigurerebbero – sin d'ora e in via legislativa – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà” ([Scheda 25, punto 8-bis](#)); si configura una sorta di cedevolezza delle leggi statali rispetto a quelle regionali, «senza però che le formulazioni utilizzate siano

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

di immediata comprensione». Ne consegue una [condizione \(Scheda n. 24, punto 6\)](#).

5. Talora, infine, i decreti-legge si intrecciano con altri in corso di conversione: in questi casi il Comitato annota che «da tale circostanza 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 e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile» (pareri sugli **A.C. 1012** (decreto-legge n. 54/2013, IMU - [Scheda n. 3, punto 4](#)); **1574** (decreto-legge n. 104/2013, istruzione, università e ricerca - [Scheda n. 19, punto 2](#)); **1628** (decreto-legge n. 91/2013, beni culturali - [Scheda n. 20, punto 2](#)); **1690** (decreto-legge n. 120/2013, finanza pubblica e immigrazione - [Scheda n. 23, punto 5](#)) **1920** (decreto-legge n. 145/2013, “destinazione Italia” - [Scheda n. 30, punto 4](#)).

Nel citato parere sul disegno di legge C. 1542-A, il Comitato annota con *self restraint* che «il testo all'esame contiene talune disposizioni che, pur ponendo questioni che attengono al corretto uso delle fonti del diritto, sono tuttavia riconducibili a valutazioni di legittimità costituzionale, le quali esulano dunque dall'ambito di competenza del Comitato per la legislazione (ad esempio, l'articolo 11, comma 2, secondo periodo, stabilisce che le regioni riconoscono alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri “forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione”, riecheggiando – con norma di rango ordinario – quanto l'articolo 116, terzo comma della Costituzione già prevede in relazione al riconoscimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

regioni ordinarie; analogamente, l'articolo 15, comma 1-*bis*, lettera *b*), nell'affidare a tali province interamente montane e confinanti la “cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale e enti territoriali di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti”, riecheggia parzialmente – con norma di rango ordinario – quanto l'articolo 117, ultimo comma della Costituzione prevede per le Regioni (“*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*”)» ([Scheda n. 24, punto 9](#)).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.6. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **20** pareri sui **39** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988, a testimonianza dell'attenzione posta dal Comitato sul sistema delle fonti.

Si tratta di **17** pareri espressi su disegni di legge di conversione e di **3** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione.

La tabella che segue dà conto dei richiami alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 operate dai pareri espressi nel periodo di riferimento.

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988		
Riferimento normativo	Num. pareri	% rispetto al totale dei pareri resi
art. 11, co. 2 Comm. straord. di Gov.	3	7,69%
art. 13-bis Chiarezza testi normativi	1	2,56%
art. 15, co. 2, a) Deleghe in DL	1	2,56%
art. 15, co. 2, e) Disp. illegittime Corte Cost.	1	2,56%
art. 15, co. 3 Immed. applicazione	9	23,08%
art. 17, co. 1 Reg. esec., att. integ., indep. (DPR)	2	5,13%
art. 17, co. 2 Reg. delegif. (DPR)	7	17,95%
art. 17, co. 3 Reg. settoriali (DM)	3	7,69%
art. 17, co. 4-bis Org. Uffici e Ammin.	1	2,56%
art. 17 in generale Regolamenti	3	7,69%

La [tabella 5](#) dà conto nel dettaglio dei richiami alla legge n. 400/1988 contenuti nei singoli pareri espressi dal Comitato. Rimandando per l'analisi di dettaglio, alle schede che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limito in questa sede ad una rapidissima ricognizione:

◆ il tema della nomina dei commissari straordinari di Governo è stato già affrontato nel paragrafo relativo ai regimi derogatori;

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

◆ l'articolo 13-*bis*, sulla chiarezza dei testi normativi, è stato invocato dal Comitato – sia nelle premesse sia nella conseguente condizione – una sola volta, in presenza di una disposizione – l'articolo 7, comma 6 – elaborata in forma di concatenazione di richiami normativi, senza alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono (parere sull'**A.C. 1458** - decreto-legge n. 76/2013, occupazione e IVA - [Scheda n. 14, punto 7](#));

◆ con riguardo ai limiti di contenuto ed all'immediata applicazione dei decreti-legge, i casi più eclatanti concernono:

● l'introduzione nel disegno di legge di conversione di disposizioni incidenti su deleghe, puntualmente oggetto di condizioni soppressive da parte del Comitato, con la doppia motivazione che «l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge e che, con specifico riferimento all'introduzione di norme che incidono sui termini di esercizio di deleghe legislative, tale circostanza, per costante giurisprudenza del Comitato, integra 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 nel testo possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite» (parere sull'**A.C. 1906** - decreto-legge n. 126/2013, finanza di regioni ed enti locali, decaduto - [scheda n. 27, punto 2](#));

● la salvezza di provvedimenti adottati in attuazione di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale (parere sull'**A.C. 1540** - decreto-legge n. 91/2013, femminicidio e province - [scheda n. 16, punto 2](#) e conseguente [condizione](#));

● la formulazione di due raccomandazioni di identico tenore relative al “rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare del requisito di immediata applicabilità delle norme recate nei decreti-legge ([schede 8, punto 8](#); [30, punto 5](#));

◆ con riguardo all'articolo 17: già ho accennato alla fuga dal regolamento, che si sostanzia nel ricorso a fonti atipiche come gli atti qualificati di natura non regolamentare o i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei ministri di settore e – non di rado – con l'intervento consultivo di altri soggetti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata, parti sociali); altri macrofenomeni sono:

- il ricorso a decreti direttoriali in luogo di fonti secondarie (link a **A.C. 1197** (decreto-legge n. 43/2013, Piombino, Expo2015) [scheda n. 7, punto 15](#));

- la cosiddetta “delegificazione spuria”, cioè l'attribuzione della facoltà di intervenire su materie disciplinate dalla legge a fonti diverse dai regolamenti di delegificazione ovvero con procedure diverse rispetto a quelle definite dal comma 2 dell'articolo 17 (pareri sull'**A.C. 1248** - decreto-legge n. 69/2013, “fare” - [scheda n. 8, punti 15 e 16](#), sull'**A.C. 1865** - disegno di legge di stabilità 2014 - [scheda n. 25, punti 15 e 16](#), sull'**A.C. 1920** - decreto-legge n. 145/2013, “destinazione Italia” - [scheda n. 30, punti 7 e 9](#)). Con specifico riguardo ai regolamenti di organizzazione dei Ministeri, una fattispecie di delegificazione spuria è rilevata nel parere sull'**A.C. 2027** (decreto-legge n. 150/2013, mille proroghe - [scheda n. 34, punto 15](#)).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.7. Profili della legislazione delegata

Sono **7** i progetti di legge contenenti disposizioni di delega esaminati dal Comitato, in due dei casi sia in prima, sia in seconda lettura, per un totale di **9** pareri.

L'analisi del Comitato ha riguardato i seguenti aspetti problematici:

- ◆ La scarsa definizione dei principi e criteri direttivi. Nei due pareri sul testo unificato recante la delega fiscale (**TU 282**) il Comitato evidenzia in seconda lettura ([Scheda n. 38, punto 1](#)) l'amplificazione di tale problematica rispetto al testo esaminato in prima lettura ([Scheda n. 18, punto 6](#));
- ◆ la sovrapposizione tra principi, criteri direttivi ed oggetto della delega. Sempre a titolo esemplificativo, nei pareri sul citato **TU 282** (delega fiscale) e sul disegno di legge governativo sulle città metropolitane (**A.C. 1542-A**), il Comitato formula analoghe osservazioni ([Scheda n. 18, punto 5](#) e [scheda n. 24, punto 10](#)) volte ad «esplicitare i principi e i criteri direttivi di delega ivi indicati al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega»;
- ◆ le procedure di delega. In particolare, l'attenzione del Comitato si è concentrata sulla necessità di individuare termini certi e conoscibili per l'esercizio della delega, evitando tecniche di “scorrimento” di tali termini. Nel parere espresso in seconda lettura sul **TU 331** (pene detentive), il Comitato ha dovuto constatare non soltanto il mancato accoglimento della condizione formulata in proposito nel parere in prima lettura ([condizione, scheda n. 6](#)) ma l'estensione della tecnica dello scorrimento ad un'ulteriore disposizione di delega ([condizione, scheda n. 37, punto 2](#)). Analoghi rilievi circa la necessità di meglio definire i termini di delega sono presenti nel parere sul disegno di legge **C. 1154** (finanziamento ai partiti; link a [scheda n. 12, punto 5](#) e [relativa condizione](#)).

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

La tabella seguente dà conto della frequenza dei vari rilievi negli atti esaminati.

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega		
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo	% rispetto al totale dei pareri resi
Principi e criteri direttivi generici o mancanti	4	10,26%
Sovrapposizione tra principi, criteri e oggetto della delega	3	7,69%
Procedure di delega	5	12,82%

La [tabella 6](#) dà conto nel dettaglio dei singoli pareri del Comitato.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

Il tema della omogeneità/eterogeneità dei contenuti dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato ha sempre ricevuto particolare attenzione con specifico riguardo ai disegni di legge di conversione, anche in relazione al rispetto dell'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, in base al quale «*il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*».

D'altra parte, proprio alcuni dei disegni di legge di conversione sono i provvedimenti che appaiono più problematici da questo punto di vista. E' anche significativo che il periodo di riferimento del presente rapporto si collochi a valle della sentenza n. 22 del 2012 e coincida, nella sua parte finale, con la pubblicazione della sentenza n. 32 del 2014.

Nei pareri trovano posto, lungo il crinale eterogeneità/omogeneità, molteplici definizioni, la cui distinzione è talora impercettibile:

- ◆ dei provvedimenti dei quali il Comitato ha evidenziato un alto grado di eterogeneità: **7** presentano un “contenuto eterogeneo”⁷; **3** hanno un contenuto “estremamente vasto e complesso”; **1** ha un contenuto “estremamente vasto ed articolato”; **1** ha un contenuto “complesso ed articolato”;

- ◆ in **1** parere il contenuto viene definito “disomogeneo con finalità univoca”; pari giudizio si evince indirettamente anche nelle premesse di altri **2** pareri;

- ◆ “parzialmente omogeneo” è il contenuto rilevato da **1** altro parere;

- ◆ “tendenzialmente omogeneo” è il contenuto rilevato da **1** altro parere, sul **TU 282** (testo unificato parlamentare 282, delega fiscale);

⁷ Sull'A.C. 1248 il Comitato ha rilevato nel parere un contenuto “estremamente vasto e complesso”, mentre sull'A.C. 1248-B, come modificato dal Senato, il parere ha rilevato un contenuto “eterogeneo”.

7 MAGGIO 2013 – 6 MARZO 2014

♦ “sostanzialmente omogeneo” è il contenuto di **5** provvedimenti; in **1** ulteriore parere tale classificazione non è esplicitata ma si evince dal contesto;

♦ “omogeneo” è il contenuto rilevato in **13** pareri, dei quali **8** relativi a disegni di legge di conversione;

♦ “ampiamente modificato” è definito il contenuto dell’**A.C. 676-B**, in seguito alla lettura presso l’altro ramo del Parlamento ([Scheda 4](#)); l’**A.C. 676**, esaminato in prima lettura dalla Camera, rientrava tra quelli il cui contenuto era stato definito “sostanzialmente omogeneo”;

♦ in **1** parere, quello sull’**A.C. 1865** (disegno di legge di stabilità 2014), il Comitato ha osservato come spetti alle Presidenze delle Assemblee parlamentari il vaglio del contenuto delle disposizioni del disegno di legge di stabilità: «il disegno di legge di stabilità contiene, in ragione della funzione ad esso attribuita dalla normativa vigente, disposizioni che incidono su diversi settori dell’ordinamento nell’ottica della manovra di finanza pubblica; peraltro, i Regolamenti parlamentari disciplinano in modo specifico il vaglio, affidato alle Presidenze di Assemblea, volto ad accertare che il disegno di legge di stabilità non contenga disposizioni estranee al suo oggetto e che rispetti le prescrizioni, presenti nella legislazione vigente, relative al suo contenuto proprio» (si veda la **scheda n. 25, punto 1**).

Non sono mancate, anche su questo aspetto, le raccomandazioni (parere sull’**A.C. 1012**, decreto-legge n. 54/2013, IMU; [scheda n. 3, punto 1](#)).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, ha effettuato espliciti richiami allo **Statuto del contribuente** in **3** pareri relativi a due decreti-legge ed al disegno di legge di stabilità. Nei primi due pareri (su decreti-legge), ha segnalato:

♦ una deroga implicita all'articolo 3, comma 1, secondo periodo della 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*”» ([Scheda n. 14, punto 6](#));

♦ una disposizione di interpretazione autentica, in materia tributaria, con effetti retroattivi, in deroga all'articolo 1, comma 2 della legge n. 212/2000 ([Scheda n. 33, punto 4](#)).

Nel parere sull'**A.C. 1865** (disegno di legge di stabilità 2014) il Comitato ha evidenziato come il problema si ponesse in un adempimento previsto: «il disegno di legge, al comma 385, prevede l'adozione, entro il 31 gennaio 2014, di provvedimenti normativi, anche in deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, di razionalizzazione delle detrazioni per oneri sostenuti dal contribuente per i quali è prevista una detrazione dall'imposta lorda del 19 per cento», peraltro prefigurando, come già segnalato, il ricorso ad un decreto-legge; ne è derivata una articolata condizione, volta a rendere autoapplicative le disposizioni di cui ai commi 385 e 386 ([condizione](#)).

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

13 dei **39** pareri resi dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione. In qualche caso il Comitato, pur rimanendo nell'ambito delle proprie competenze, segnala particolari criticità in relazione al rispetto dei principi costituzionali. Oltre ai casi per così dire "classici", in cui si invoca l'articolo 77, secondo comma della Costituzione con riguardo al limite di contenuto dei decreti-legge (3 pareri), appaiono particolarmente interessanti i pareri nei quali si fa riferimento al rispetto delle riserve di legge:

- due pareri si soffermano su fattispecie di delegificazione spuria riguardanti la riserva di legge in materia tributaria disposta dall'articolo 25 della Costituzione ([Scheda n. 25, punto 16](#); [Scheda n. 27, punto 10](#)), formulando analoghe condizioni ([condizione](#) nella scheda 25 e [condizione](#) nella scheda 27);

- il parere sul disegno di legge di stabilità 2014 si sofferma su una disposizione di interpretazione autentica, dotata quindi di efficacia retroattiva, in una materia coperta da riserva di legge a norma dell'articolo 25, secondo comma della Costituzione, segnalando la necessità che «l'eventuale portata retroattiva della disposizione non collida con l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» ([Scheda n. 25, punto 9](#));

- il parere sul decreto-legge n. 150/2013 si sofferma infine sulla riserva di legge prevista dall'articolo 95, terzo comma della Costituzione ([Scheda n. 34, punto 15-bis](#)), formulando la seguente condizione: «al comma 6 dell'articolo 1, si sopprima altresì la disposizione contenuta al terzo periodo, tenuto conto che essa assegna ad un atto di natura politica, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di derogare a fonti di rango primario, in una materia coperta da

riserva di legge a norma dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione».

Il parere sul decreto-legge n. 151/2013 affronta invece il tema della reiterazione in rapporto alla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 ed alla peculiarità del caso di specie: il decreto-legge n. 126/2013, a seguito del passaggio al Senato in prima lettura, presenta un contenuto definito dal Comitato “estremamente vasto e articolato”, visto che ai due articoli contenuti nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri sono stati aggiunti 10 altri articoli e 67 commi aggiuntivi. Il Governo, alla Camera, dapprima pone la fiducia su questo testo per poi rinunciare alla conversione, proprio a causa del contenuto estremamente dilatato, sul quale si appunta l'attenzione del Presidente della Repubblica, che, in una lettera in data 27 dicembre 2013 indirizzata al presidente del Consiglio, giudica in questo caso possibile una parziale reiterazione: “ove ad una richiesta di riesame dei contenuti di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica ovvero all'impossibilità di procedere alla sua conversione a causa dei rilievi avanzati dallo stesso, ne consegua la decadenza, potrebbe procedersi comunque ad una parziale reiterazione dei contenuti del provvedimento decaduto, purché essa tenga conto dei motivi posti alla base della richiesta avanzata dal Capo dello Stato”.

Il passo della lettera del presidente della Repubblica è citato nel parere sul decreto-legge n. 151/2013, che pur rilevando la presenza nel preambolo del decreto-legge stesso il riferimento a “*nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità rispetto alla originaria deliberazione di alcune disposizioni*”, osserva che “non sono tuttavia esplicitati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione, ancorché, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al divieto di reiterazione dei decreti-legge”. Il Comitato segnala tuttavia, a giustificazione della reiterazione, la

richiamata lettera del Capo dello Stato ([Scheda n. 36, punto 2](#)),
senza formulare rilievi.

4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Come già accennato, il primo turno di presidenza del Comitato nella XVII legislatura si è svolto a valle dell'importante sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, sulla eterogeneità dei decreti-legge (citata in 4 pareri) e la sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32, depositata il 25 febbraio 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 marzo 2014, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-vicies-ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, “in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione” in quanto detti articoli, introdotti in sede di conversione del decreto “In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall’art. 77, secondo comma, Cost.,” per “l’assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge” devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi, integrando con ciò un vizio procedurale.

Si tratta di una sentenza di indubbia importanza, pubblicata il giorno precedente la fine del turno di presidenza del sottoscritto e che mi auguro possa dispiegare pienamente i suoi effetti già nell'immediato futuro, ponendo rimedio a quella dilatazione dei contenuti dei decreti-legge che ne costituisce una delle maggiori criticità.

V. CONCLUSIONI

Come già accennato nelle premesse, la XVII legislatura fa seguito al periodo finale della XVI, contrassegnato da un Governo di natura tecnica, che, di fronte al perdurare della crisi economico-finanziaria, ha fatto ricorso a decreti-legge dai contenuti molto ampi e contenenti la previsione di numerosi adempimenti, che a tutt'oggi hanno trovato attuazione soltanto in maniera parziale.

I primi mesi della legislatura, se non segnano particolari miglioramenti dal punto di vista della scrittura dei testi e della stratificazione normativa, fanno però registrare provvedimenti generalmente più circoscritti e più autoapplicativi, segno evidente che Governo e Parlamento hanno iniziato ad affrontare talune delle patologie che affliggono il sistema. La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, da ultimo citata, potrà senz'altro contribuire ad una razionalizzazione nell'uso della decretazione d'urgenza.

Chiave di volta per dare risposta alle patologie potrebbe essere rappresentata da un cresciuto ruolo del Comitato per la legislazione, riconosciutogli anche dalle riforme regolamentari in itinere. Su tali riforme, ho considerato opportuno promuovere una discussione informale in seno al Comitato, al cui esito ho indirizzato una lettera alla Presidente della Camera.

Nel periodo iniziale della legislatura, il Comitato ha comunque proseguito la prassi già avviata nella precedente di accompagnare i pareri con la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno.

L'auspicio è che nel clima riformatore che sta finalmente interessando il Paese e le istituzioni, si ponga particolare attenzione ai temi della qualità della legislazione, che sono decisivi anche nell'ottica della crescita del Paese: un Paese con regole più certe, più facilmente conoscibili ed applicate è senz'altro un Paese migliore per i suoi cittadini e per gli stranieri.

VI. TABELLE

Tabella 1 - La tipologia dei rilievi contenuti nei pareri					
AC	Oss.	Cond.	Racc.	Forma Atto	Note
676	SI	SI	NO	DL 2013/35	2 Condizioni, 6 Osservazioni
734	SI	NO	SI	DL 2013/14	2 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1012	SI	SI	SI	DL 2013/54	1 Condizione, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione
676/B	SI	SI	NO	DL 2013/35	1 Condizione, 2 Osservazioni
1139	SI	SI	NO	DL 2013/61	1 Condizione, 1 Osservazione
TU 331	NO	SI	NO	pdl	2 Condizioni
1197	SI	SI	NO	DL 2013/43	7 Condizioni, 5 Osservazioni
1248	SI	SI	SI	DL 2013/69	9 Condizioni, 8 Osservazioni, 2 Raccomandazioni
1260	NO	NO	NO	DL 2013/72	Decaduto; contenuto assorbito dal DL 69/2013
1310	SI	SI	NO	DL 2013/63	3 Condizioni, 4 Osservazioni
1326	SI	SI	NO	L. di delegazione europea	2 Condizioni, 2 Osservazioni
1154	SI	SI	NO	ddl Gov	3 Condizioni, 5 Osservazioni
1417	NO	SI	NO	DL 2013/78	2 Condizioni
1458	SI	SI	NO	DL 2013/76	5 Condizioni, 2 Osservazioni

Tabella 1 - La tipologia dei rilievi contenuti nei pareri					
AC	Oss.	Cond.	Racc.	Forma Atto	Note
1248-B	SI	SI	NO	DL 2013/69	3 Condizioni, 3 Osservazioni
1540	SI	SI	SI	DL 2013/93	3 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1544	SI	SI	NO	DL 2013/102	2 Condizioni, 4 Osservazioni
TU 282	SI	SI	NO	pdI	3 Condizioni, 6 Osservazioni
1574	SI	SI	SI	DL 2013/104	3 Condizioni, 6 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1628	SI	SI	SI	DL 2013/91	5 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1670	SI	SI	SI	DL 2013/114	1 Condizione, 1 Osservazione, 1 Raccomandazione
1682	SI	SI	NO	DL 2013/101	4 Condizioni, 5 Osservazioni
1690	SI	SI	SI	DL 2013/120	1 Condizione, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1542-A	SI	SI	NO	ddl Gov	12 Condizioni, 4 Osservazioni
1865	SI	SI	SI	legge di stabilità	10 Condizioni, 7 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1885	SI	SI	NO	DL 2013/136	2 Condizioni, 3 Osservazioni
1906	SI	SI	SI	DL 2013/126	decaduto; 6 Condizioni, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1921	SI	SI	NO	DL 2013/146	3 Condizioni, 3 Osservazioni

Tabella 1 - La tipologia dei rilievi contenuti nei pareri					
AC	Oss.	Cond.	Racc.	Forma Atto	Note
1941	SI	SI	SI	DL 2013/133	3 Condizioni, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1920	SI	SI	SI	DL 2013/145	7 Condizioni, 2 Osservazioni, 1 Raccomandazione
1836	SI	SI	NO	L. di delegazione europea	2 Condizioni, 2 Osservazioni
1864	SI	SI	NO	L. europea	2 Condizioni, 1 Osservazione
2012	SI	SI	NO	DL 2014/4	3 Condizioni, 3 Osservazioni
2027	SI	SI	SI	DL 2013/150	4 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione
2096	SI	SI	NO	DL 2013/149	5 Condizioni, 4 Osservazioni
2121	SI	SI	NO	DL 2013/151	2 Condizioni, 5 Osservazioni
TU 331-B	SI	SI	NO	pdl	2 Condizioni, 2 Osservazioni
TU 282-B	SI	NO	NO	pdl	1 Condizione
2149	NO	SI	SI	DL 2014/2	3 Condizioni, 1 Raccomandazione

Tabella 2. Gli aspetti della circolare oggetto dei singoli pareri

AC	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Forma Atto
676	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	DL 2013/35
734	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	DL 2013/14
1012	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	DL 2013/54
676/B	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	DL 2013/35
1139	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	DL 2013/61
1197	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	DL 2013/43
1248	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	DL 2013/69
1310	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	DL 2013/63
1326	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	Legge di delegazione europea
1154	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	ddl Gov
1417	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	DL 2013/78
1458	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	DL 2013/76
1248-B	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI	DL 2013/69

Tabella 2. Gli aspetti della circolare oggetto dei singoli pareri

AC	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Forma Atto
1540	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	DL 2013/93
1544	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	DL 2013/102
TU 282	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	pdl
1574	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	DL 2013/104
1628	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	DL 2013/91
1670	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2013/114
1682	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	DL 2013/101
1690	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2013/120
1542-A	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	ddl Gov
1865	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	legge di stabilità 2014
1885	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	DL 2013/136
1906	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	DL 2013/126
1921	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	DL 2013/146
1941	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	DL 2013/133
1920	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	DL 2013/145

Tabella 2. Gli aspetti della circolare oggetto dei singoli pareri

AC	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Forma Atto
1836	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	l. di delegazione europea
1864	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	l. europea
2012	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2014/4
2027	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	DL 2013/150
2096	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	DL 2013/149
2121	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	DL 2013/151
TU 331-B	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	pdl
2149	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	DL 2014/2

**Tabella 3. PROFILI ULTERIORI RISPETTO A QUELLI TRATTATI
NELLA CIRCOLARE**

AC	Mod. norme recenti	Modifiche a norme recanti novelle	Portata normativa Norme descr, ricogn, programm.	Preamboli	Stratificazione normativa	Regole e Deroghe	Efficacia disp. abrogate o modificate	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Forma Atto
676	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2013/35
1012	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO		NO	DL 2013/54
676/B	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	DL 2013/35
1139	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		NO	DL 2013/61
1197	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI		NO	DL 2013/43
1248	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO		NO	DL 2013/69
1310	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO		NO	DL 2013/63
1326	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	ddl Gov
1417	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	DL 2013/78
1458	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	DL 2013/76
1248-B	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	DL 2013/69
1540	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		SI	DL 2013/93
TU 282	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	pdl
1574	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2013/104
1628	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI		NO	DL 2013/91
1682	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	DL 2013/101

**Tabella 3. PROFILI ULTERIORI RISPETTO A QUELLI TRATTATI
NELLA CIRCOLARE**

AC	Mod. norme recenti	Modifiche a norme recanti novelle	Portata normativa Norme descr, ricogn, programm.	Preamboli	Stratificazione normativa	Regole e Deroghe	Efficacia disp. abrogate o modificate	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Forma Atto
1690	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		NO	DL 2013/120
1542-A	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	ddl Gov
1865	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI		SI	legge di stabilità 2014
1885	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	DL 2013/136
1906	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	DL 2013/126
1941	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO		NO	DL 2013/133
2012	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2014/4
2027	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	DL 2013/150
2096	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2013/149
2121	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	DL 2013/151
2149	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	DL 2014/2

Tabella 4 – Sistema delle Fonti

AC	Incidenza su fonti subordinate	Rapporti tra le fonti primarie del diritto	Rapporti tra fonti di uguale rango	Delegificazione spuria	Coerente utilizzo fonti normative	DM non regolamentari	DPCM con contenuto normativo	Sovrapposizioni e di fonti normative	Adempimenti	Intreccio con DL in corso di conversione	Forma Atto
<u>676</u>	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	DL 2013/35
<u>734</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/14
<u>1012</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2013/54
<u>1197</u>	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/43
<u>1248</u>	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	DL 2013/69
<u>1310</u>	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	DL 2013/63
<u>1326</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>1417</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/78
<u>1458</u>	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	DL 2013/76
<u>1248-B</u>	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	DL 2013/69

Tabella 4 – Sistema delle Fonti

AC	Incidenza su fonti subordinate	Rapporti tra le fonti primarie del diritto	Rapporti tra fonti di uguale rango	Delegificazione spuria	Coerente utilizzo fonti normative	DM non regolamentari	DPCM con contenuto normativo	Sovrapposizioni e di fonti normative	Adempimenti	Intreccio con DL in corso di conversione	Forma Atto
<u>1540</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	DL 2013/93
<u>1544</u>	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/102
<u>TU 282</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	TU 282
<u>1574</u>	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	DL 2013/104
<u>1628</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	DL 2013/91
<u>1670</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/114
<u>1682</u>	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2013/101
<u>1690</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	DL 2013/120
<u>1542-A</u>	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	ddl Gov
<u>1865</u>	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	legge di stabilità stabilita 2014

Tabella 4 – Sistema delle Fonti

AC	Incidenza su fonti subordinate	Rapporti tra le fonti primarie del diritto	Rapporti tra fonti di uguale rango	Delegificazione spuria	Coerente utilizzo fonti normative	DM non regolamentari	DPCM con contenuto normativo	Sovrapposizioni e di fonti normative	Adempimenti	Intreccio con DL in corso di conversione	Forma Atto
<u>1885</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/136
<u>1906</u>	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/126
<u>1921</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/146
<u>1941</u>	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	DL 2013/133
<u>1920</u>	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	DL 2013/145
<u>1836</u>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	l. di delegazione europea
<u>1864</u>	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	l. europea
<u>2012</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2014/4
<u>2027</u>	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	DL 2013/150
<u>2096</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	DL 2013/149

Tabella 5 – Richiami alla legge n. 400/1988

	art. 11	art. 13-bis	art. 15, c.2, a	art. 15, c.2, e	art. 15, c.3	art. 17 c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3	art. 17, c.4-bis	art. 17 in generale
AC	Comm. straordin. di Gov.	Chiarezza testi normativi	Deleghe in DL	Corte Cost.	Immed. applicazione	Reg. esec., att. - integ., indep. (DPR)	Reg. delegif. (DPR)	Reg. settoriali (DM)	Org. Uffici e Ammin.	Regolamenti
<u>676</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
<u>676/B</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
<u>1139</u>	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<u>1197</u>	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO
<u>1248</u>	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO
<u>1310</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
<u>1417</u>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
<u>1458</u>	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI

Tabella 6 - Deleghe					
AC	Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. Generici/mancanti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Procedure di delega	Forma Atto
<u>TU 331</u>	SI	SI	NO	SI	pdl
<u>1326</u>	SI	NO	NO	NO	l. di delegazione europea
<u>1154</u>	SI	NO	SI	SI	ddl Gov
<u>TU 282</u>	SI	SI	SI	NO	pdl
<u>1542-A</u>	SI	NO	SI	SI	ddl Gov
<u>1836</u>	SI	SI	NO	SI	l. di delegazione europea
<u>1864</u>	SI	NO	NO	NO	l. europea
<u>TU 331-B</u>	SI	NO	NO	SI	pdl
<u>TU 282-B</u>	SI	SI	NO	NO	pdl