



CAMERA DEI DEPUTATI

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

**RAPPORTO SULL'ATTIVITA' SVOLTA
DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE**

SECONDO TURNO DI PRESIDENZA

(6 aprile 2007 - 5 febbraio 2008)

(Presidente On. Gaspare Giudice)

XV LEGISLATURA

INDICE

Premessa	1
1. Le iniziative esterne	3
▪ 1.1. Le pubblicazioni del Comitato	3
▪ 1.2. Il sito Internet	5
▪ 1.3. Le riunioni interistituzionali	5
▪ 1.4. Il Comitato paritetico	7
3. I caratteri prevalenti dell'attività legislativa nel periodo di riferimento	9
4. L'attività consultiva	11
▪ 4.1. L'ordinaria attività consultiva: struttura e parametri dei pareri	11
▪ 4.3. L'attivazione del Comitato per la legislazione	16
▪ 4.4. Il seguito dei pareri	17
5. Gli atti sottoposti all'esame del Comitato	23
▪ 5.1. Tendenze della decretazione d'urgenza	23
▪ 5.2. Gli altri provvedimenti trasmessi al Comitato	34
▪ 5.3. Tendenze della delegificazione.	45
6. L'attuazione del diritto comunitario	47
Conclusioni	49

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il secondo turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XV legislatura, caratterizzato, sulla scia del precedente, da una multiforme attività, nella quale l'ordinaria attività consultiva gioca un ruolo importante ma non esclusivo, affiancandosi anche ad iniziative assunte nell'ambito del Comitato ma non riconducibili all'organo in quanto tale.

Con riguardo all'attività consultiva, si è confermata la consolidata caratterizzazione del Comitato come organo consultivo «tecnico» per gli aspetti relativi alla qualità della legislazione.

In linea con quanto sempre avvenuto, fin dalla sua istituzione, non si è assistito - nell'ambito del Comitato - al prevalere di logiche di schieramento, con conflitti maggioranza/opposizione circa la direzione da seguire nell'espressione dei pareri. Anche in caso di diversità di vedute tra i membri del Comitato, si è sempre preferito non ricorrere allo strumento della dissenting opinion. È l'ennesima conferma che i componenti del Comitato hanno una notevole consapevolezza del ruolo istituzionale da essi svolto, al servizio del miglioramento della qualità della legislazione.

Prima di procedere all'esposizione degli indirizzi espressi e dei risultati conseguiti nel corso di questa fase dell'attività del Comitato, che ha sostanzialmente coinciso con la parte finale della XV legislatura, appare utile richiamare sinteticamente il contesto istituzionale nel quale si è inserito - nel periodo qui considerato - l'operato di questo organo così peculiare.

Nel periodo di riferimento si sono consolidate alcune linee di tendenza ormai di lungo periodo, che concorrono a tracciare un contesto nel quale:

- la dislocazione delle decisioni nell'ambito delle politiche pubbliche implica sempre più il coinvolgimento di diversi livelli territoriali e, all'interno di ciascun livello territoriale, di diversi attori istituzionali, con l'uso di strumenti non sempre di natura legislativa ma selezionati in funzione dell'obiettivo che si intende perseguire. L'attività interistituzionale del Comitato è particolarmente volta a questo intreccio di livelli decisionali, investigati nei rapporti sulla legislazione;

- il ruolo dell'iniziativa legislativa del potere esecutivo ha assunto un rilievo sempre maggiore in termini quantitativi, con evidenti ricadute anche sull'attività del Comitato, in relazione alla tipologia dei provvedimenti sottoposti al suo parere (con specifico riguardo a leggi di conversione e leggi delega);

- le deliberazioni legislative tendono sempre più a concentrarsi in un numero di leggi più limitato rispetto al passato, che assumono talora una forte caratterizzazione multisetoriale.

1. LE INIZIATIVE ESTERNE

Proprio partendo dal dato istituzionale di un processo decisionale che vede la necessaria partecipazione di più livelli e su più piani, non esclusivamente normativi, il Comitato, *a latere* della ordinaria attività consultiva, si è reso promotore – fin dalla sua nascita - di un nuovo tipo di iniziative a carattere interistituzionale. Tali iniziative hanno finalità di riflessione di ordine generale sui problemi di metodo della legislazione e sulle principali tendenze che si manifestano nella accentuata dinamica dei fenomeni decisionali pubblici contemporanei. Esse si propongono di porre le basi per un dialogo su questi temi tra gli esponenti istituzionali appartenenti ai diversi livelli dell'ordinamento e più impegnati su problemi specifici di funzionamento del nostro sistema istituzionale.

1.1. Le pubblicazioni del Comitato

1.1.1. Il Rapporto sulla legislazione. La preparazione del rapporto annuale sulla legislazione riveste un'importanza centrale nell'attività esterna del Comitato. Il rapporto riflette infatti lo spirito di cooperazione interistituzionale che anima il Comitato. Esso, promosso nell'ambito di un'iniziativa di collaborazione tra la Camera e le Assemblee legislative regionali, aperta al concorso di altre istituzioni e dei centri scientifici esterni, è lo strumento attraverso il quale vengono individuate le tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro Paese.

Nel periodo di riferimento, è stato elaborato e presentato il rapporto 2007, composto, come tradizione, di cinque parti:

- la nota di sintesi descrive il contesto nel quale dovrà ridefinirsi il ruolo delle Assemblee legislative regionali, nel momento in cui si prospetta l'attuazione dell'articolo 119 e dunque la messa in funzione dell'intero Titolo V della Parte II della Costituzione. Essa si basa sul lavoro svolto – nel raccordo tra Parlamento ed Assemblee regionali – dalle commissioni di studio sui temi connessi alla riforma dei loro regolamenti interni e della connessa legislazione,

costituite nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome;

- la parte II – curata dall'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR (ISSIRFA) investiga le tendenze evolutive della legislazione regionale sulla base alle risposte fornite dagli uffici dei Consigli regionali ad un questionario, elaborato d'intesa tra l'istituto stesso, gli uffici della Camera e quelli delle Assemblee regionali;
- la parte III – curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze – dà conto della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V;
- la parte IV analizza i dati e le tendenze della legislazione statale;
- la parte V offre un quadro comparatistico dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Il Rapporto è stato presentato il 29 e 30 ottobre 2007 a Palermo, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui hanno partecipato numerose cariche istituzionali e della quale si dà conto nel paragrafo 1.3.

1.1.2. Gli Appunti del Comitato. L'iniziativa di dare vita ad una collana di approfondimenti utili al lavoro del Comitato, intitolata "Appunti del Comitato per la legislazione"¹ è finalizzata a saldare l'attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli, composti da due parti: la prima dà generalmente conto, in forma sintetica, della produzione normativa realizzata nel corso della legislatura; la seconda consiste in un *focus* volto ad approfondire di volta in volta specifiche tematiche. Il *focus* dei due fascicoli usciti nel periodo di riferimento (rispettivamente aggiornati al 15 luglio ed al 15 novembre 2007) ha riguardato: un quadro della complessità e dell'articolazione delle leggi approvate nei primi mesi della legislatura (per l'esattezza, 14,6 mesi), che si riflette in un procedimento legislativo che investe generalmente un numero consistente di Commissioni²; la

¹ Del primo fascicolo della collana è stata data notizia nella seduta del Comitato del 15 dicembre 2004.

² Il *focus* è stato elaborato sulla base dei dati relativi ai lavoratori preparatori delle leggi forniti dal Servizio Commissioni.

semplificazione normativa nei primi 18 mesi e mezzo della XV legislatura, attraverso l'esame di tre aspetti: la delegificazione, il riordino normativo e l'approvazione di disposizioni di abrogazione.

1.2. Il sito Internet

I contenuti delle pagine dedicate al Comitato nel sito della Camera sono oggetto di costante aggiornamento. Sul sito sono disponibili la composizione del Comitato, le convocazioni, i resoconti sommari delle sedute, i resoconti stenografici delle audizioni, i testi integrali dei rapporti sulla legislazione, i rapporti sull'attività svolta dal Comitato e, tramite un *link* alle pagine dell'Osservatorio sulla legislazione, i materiali di documentazione e gli "Appunti del Comitato".

1.3. Le riunioni interistituzionali

Nel corso del periodo di riferimento, si sono svolte alcune riunioni interistituzionali finalizzate prima alla elaborazione e quindi alla presentazione del Rapporto sulla legislazione 2007.

Come già accennato, il Rapporto è stato presentato nell'ambito di una importante riunione svoltasi il 29 e 30 ottobre 2007 presso la sede dell'Assemblea regionale siciliana (Palazzo dei Normanni a Palermo), articolata in due sessioni: nel pomeriggio del lunedì si è svolto un confronto tra istituzioni parlamentari e studiosi, cui hanno partecipato, dal versante politico, oltre all'estensore del presente rapporto, il vicepresidente del Comitato per la legislazione, on. Zaccaria, il presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera Luciano Violante, il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome Alessandro Tesini ed il Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, Gianfranco Miccichè. Le amministrazioni parlamentari erano rappresentate dai vicesegretari generali Alessandro Palanza (della Camera) e Giuseppe Castiglia (del Senato); sono infine intervenuti nove studiosi: i professori Paolo Caretti ed Antonio D'Atena, direttori dei due centri di ricerca che collaborano da diversi anni alla stesura del rapporto (il primo dirige l'Osservatorio sulle fonti ed il secondo l'ISSIRFA-CNR) ed altri sette studiosi che dirigono

strutture di ricerca nell'ambito del diritto parlamentare (i professori Beniamino Carovita di Toritto, Fulco Lanchester, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Giovanni Pitruzzella, Giuseppe Verde, Niccolò Zanon).

Al termine della prima sessione si è svolta una riunione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, nel corso della quale è stato predisposto un documento intitolato "12 proposte per la riforma delle Assemblee legislative regionali". Esso rappresenta una sintesi politica ed istituzionale del lavoro maturato nelle commissioni di studio per la riforma dei regolamenti interni delle Assemblee.

Nel documento i presidenti si impegnano a sollecitare le forze politiche in ciascuna Assemblea a trovare punti di larga convergenza in merito al quadro costituzionale in evoluzione e ad approfondire, in relazione alle specificità di ciascuna Regione, gli indirizzi di lavoro in esso contenuti, riguardanti, tra l'altro, i seguenti temi: le Assemblee regionali nel processo di completamento federalistico dell'ordinamento della Repubblica; l'approvazione di tutti gli Statuti ordinari e la riformulazione di quelli speciali; l'autonomia politica riconosciuta alle Regioni ed alle loro Assemblee rappresentative; il governo della complessità; la valorizzazione dei regolamenti consiliari; le garanzie della rappresentanza e l'efficienza degli organi; federalismo fiscale e procedure di bilancio; Regioni ed Unione europea; comunicazione e informazione.

Il documento ha costituito oggetto di discussione e di tacita approvazione nel corso della seconda sessione, apertasi il martedì mattina con l'indirizzo di saluto del Presidente della Giunta regionale siciliana, Salvatore Cuffaro, cui sono seguite le relazioni del sottoscritto e dei presidenti Tesini e Miccichè. Sono quindi intervenuti i presidenti e vicepresidenti delle Assemblee che avevano coordinato i lavori delle commissioni di studio interregionali per la riforma dei regolamenti interni e della connessa legislazione: Enzo Lucchini (Lombardia, capofila della commissione di studio sull'armonizzazione delle fonti); Mario Pietracupa (Molise, capofila con la Campania della commissione sullo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo); Monica Donini (Emilia-Romagna, commissione sui rapporti con l'Unione europea, Stato e comunità territoriali); Carlo Alberto Tesserin (Veneto, capofila della

commissione sullo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione)³.

Dopo gli interventi dei capifila regionali si è aperto un ampio dibattito cui hanno partecipato altri presidenti delle Assemblee regionali, due componenti del Comitato per la legislazione (Pierfrancesco Gamba e Antonio Verro) ed altri parlamentari componenti del Comitato paritetico Camera-Senato-Consigli regionali, della cui istituzione si dà conto nel successivo paragrafo.

Il documento approvato a Palermo, unitamente alla cosiddetta “Carta di Matera”, sottoscritta dai Presidenti dei Consigli regionali nell’ambito del primo convegno nazionale di CAPIre e finalizzata ad un efficace controllo delle Assemblee sulle politiche legislative⁴, contiene linee di indirizzo utili a rilanciare il ruolo di queste ultime ed è il risultato di un intenso lavoro che di anno in anno registra significativi passi in avanti.

1.4. Il Comitato paritetico

L’impegno ad istituire un Comitato paritetico, aperto anche alla partecipazione del Parlamento europeo, per rafforzare la collaborazione tra le Assemblee elettive, era stato assunto al termine della riunione interistituzionale svoltasi il 22 gennaio 2007 nella Sala della Lupa della Camera, in occasione della presentazione del Rapporto sulla legislazione 2006.

Il 28 giugno 2007 è stato quindi siglato un protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l’istituzione del Comitato, composto da tre deputati e tre senatori e da tre Presidenti dei Consigli regionali, nonché dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

³ Non sono intervenuti Giacomo Ronzitti (Liguria, capofila della commissione dedicata all’autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee) e Alessandrina Lo nardo (Campania, capofila insieme con il Molise della commissione sullo sviluppo e l’integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e controllo.

⁴ Il convegno si svolto a Matera il 25 e 26 giugno 2007. Il 26 giugno si è svolta un’ampia tavola rotonda, cui hanno partecipato i presidenti dei Consigli regionali e l’estensore del presente rapporto.

Il Comitato è chiamato a svolgere funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione tra Stato e Regioni, riferendo, da un lato, ai Presidenti delle Camere, e, dall'altro, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali⁵.

⁵ La prima riunione del Comitato si è poi tenuta il 19 febbraio 2008.

3. I CARATTERI PREVALENTI DELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEL PERIODO DI RIFERIMENTO

Il secondo turno di presidenza del Comitato ha coinciso con i 10 mesi antecedenti allo scioglimento delle Camere, caratterizzati da una produzione legislativa che presenta qualche elemento di discontinuità rispetto ai primi dieci mesi. In particolare, il numero delle leggi di conversione si dimezza: delle 29 leggi di conversione approvate nel corso della legislatura, fino al 5 febbraio 2008, 20 risalgono ai primi dieci mesi e solo 9 al secondo periodo. Al contrario, le leggi di ratifica sono tutte imputabili, tranne una, ai dieci mesi di riferimento del presente rapporto.

Nella tabella che segue si dà un quadro delle leggi approvate nel corso della legislatura, fino alla data del 5 febbraio 2008, per tipologia ed iniziativa, dando conto dei due periodi corrispondenti ai turni di presidenza del Comitato e del totale.

XV LEGISLATURA				
	dal 28/4/2006 al 5/4/2007	dal 6/4/2007 al 5/2/2008	Totale	
INIZIATIVA GOVERNATIVA	31	59	80	86,02%
Conversione di decreti- legge	20	9	29	31,18%
Leggi di bilancio	4	4	8	8,60%
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	1	1	1,07%
Leggi di ratifica	1	25	26	27,95%
Leggi comunitarie	1	0	1	1,07%
Leggi di semplificazione	0	0	0	0,00%
Altre leggi di iniziativa governativa	5	10	15	16,12%
Di cui contenenti disposizioni di delega	2	6	8	

INIZIATIVA PARLAMENTARE	3	10	13	13,98%
Leggi costituzionali	0	1	1	1,07%
TOTALE			93	100,00%

Rispetto alla tabella, si può aggiungere un ulteriore dato, relativo alle leggi contenenti delega al Governo: alle **8** leggi (tutte di iniziativa governativa) contenenti disposizioni di delega vanno aggiunte **3** leggi di conversione, per un totale di **11** leggi, delle quali:

- **5** leggi, incluse **3** leggi di conversione, nei primi dieci mesi;
- **6** leggi nel periodo di riferimento del presente rapporto, nel quale quindi non si sono avuti casi di leggi di conversione contenenti disposizioni di delega.

In attuazione di tali leggi delega, sono stati emanati **16** decreti legislativi.

Delle leggi recanti disposizioni di delega e, in due casi, autorizzazioni alla delegificazione, si tratterà nei paragrafi 5.2. (con riguardo alle norme di delega) e 5.3 (per il profilo della delegificazione).

4. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

In relazione all'attività consultiva, si registrano forti elementi di continuità con le legislature precedenti, con specifico riguardo ai parametri adottati nei pareri. Gli elementi di novità sono invece rappresentati, in questa legislatura, dalle iniziative assunte dal Comitato come organo e dai suoi componenti per dare maggiore eco e forza ai rilievi contenuti nei pareri (cfr. *infra*, il paragrafo relativo al seguito dei pareri).

4.1. L'ordinaria attività consultiva: struttura e parametri dei pareri

Nei paragrafi seguenti si analizza l'attività consultiva del Comitato nei dieci mesi che vanno dal 6 aprile 2007 al 5 febbraio 2008. Preliminarmente è, però, opportuno richiamare, in maniera riassuntiva, la struttura dei pareri e i parametri utilizzati.

4.1.1. La struttura dei pareri. Non è mutata rispetto all'assetto raggiunto e standardizzato nella legislatura precedente. I pareri in genere si compongono di:

- ✓ una premessa, dove si dà conto: della struttura e dello stato dell'*iter* del provvedimento; del suo impatto normativo; della presenza o meno dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione; del rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Nella premessa possono trovare posto eventuali suggerimenti volti a migliorare la redazione del testo;
- ✓ eventuali osservazioni e condizioni vengono distinte in base ai seguenti profili: l'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente; la chiarezza e la proprietà della formulazione; limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);

- ✓ in 4 occasioni, il parere è stato corredato di una raccomandazione, volta a trarre dal caso di specie un indirizzo di ordine generale⁶.

⁶ Nella scorsa legislatura, la raccomandazione aveva spesso giocato un ruolo a tutto campo, finalizzato a richiamare il necessario rispetto delle norme ordinarie in materia di decretazione d'urgenza; la formula *standard* era la seguente: "ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, siano valutate le modalità attraverso cui assicurare la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire – anche durante l'*iter* di conversione – il rispetto delle norme ordinarie che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare i limiti di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti-legge".

Nella legislatura in corso le raccomandazioni hanno invece assunto – generalmente – un carattere più puntuale. Nel periodo di riferimento riguardano essenzialmente due problematiche: il rispetto dei principi del diritto comunitario (la prima raccomandazione citata) e l'intreccio tra i diversi strumenti nella potestà normativa del Governo (decreti legislativi, decreti-legge, regolamenti di delegificazione). Più nel dettaglio:

- nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 67/2007 (C. 2695, misure urgenti in materia fiscale), il Comitato, con riferimento alla modifica, operata dal decreto, di un comma della legge finanziaria per il 2007, volta a sopprimere la necessità dell'autorizzazione delle competenti autorità europee per dare efficacia alle agevolazioni fiscali previste dalla disposizione stessa, raccomanda al legislatore, "in relazione all'esigenza di salvaguardare le esigenze di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento degli utenti circa la stabilità delle situazioni giuridiche", di valutare "la piena coerenza di ciascun intervento normativo con i principi del diritto comunitario e con gli strumenti che, sul piano sopranazionale, operano per assicurarne il rispetto da parte degli ordinamenti interni";

- nel parere sul disegno di legge C. 2161 (modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese), la raccomandazione si traduce in un duplice invito, volto ad evitare di rilegificare materie già delegificate e di utilizzare in modo corretto deleghe e autorizzazioni alla delegificazione, evitando intrecci tra di loro;

- nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 81/2007 (C. 2852, disposizioni urgenti in materia finanziaria), la raccomandazione riveste carattere più generale con riferimento alla decretazione d'urgenza: il Comitato raccomanda infatti di considerare "con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo. La *ratio* della citata norma, oltre che ribadire quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, quali l'epigrafe, il preambolo ovvero il contenuto prevalente dell'articolato (come sottolineato dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007), non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nella fattispecie concreta";

- infine, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 249/2007 (C. 3325, espulsioni ed allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza), il Comitato raccomanda al Governo "di utilizzare in modo coordinato, ove possibile, gli strumenti normativi a sua disposizione nella disciplina

4.1.2. I parametri utilizzati nei pareri. Essenzialmente, sono riconducibili a tre distinte fonti normative: la circolare emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera (contestualmente ad identiche circolari del Presidente del Senato e del Presidente del Consiglio dei Ministri) sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi; la legge 23 agosto 1988, n. 400, in relazione alle disposizioni sull'attività normativa del Governo; in misura minore, ma comunque significativa, la legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente). Con specifico riguardo alle norme di delega, si tiene altresì conto dei parametri costituzionali di cui all'articolo 76 della Costituzione; in un parere è stata anche citata la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2007. In relazione alla decretazione d'urgenza, nel periodo di riferimento del presente rapporto due pareri hanno richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale e in particolare le sentenze n. 360 del 1996 (divieto di reiterazione) e n. 181 del 2007 (presupposti di necessità ed urgenza).

La circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi. Nel periodo di riferimento del presente rapporto il 51,61 per cento dei pareri espressi (16 pareri su 31) contengono richiami espliciti al rispetto di essa, mentre il 9,67 per cento (3 pareri su 31) contiene solo un richiamo implicito alla circolare. Si indicano di seguito alcuni dei richiami più frequenti, che sono diretti a:

- privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera a)), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare (14 pareri);
- prestare attenzione agli aspetti terminologici ed alla precisione delle espressioni utilizzate (13 pareri);
- correggere richiami normativi formulati in modo generico o, in qualche caso, errati (12 pareri);
- formulare correttamente il titolo del provvedimento e la rubrica dei singoli articoli (8 pareri).

La legge n. 400 del 1988. Nel periodo di riferimento del presente rapporto, 7 dei 31 pareri espressi (pari al 22,58 per cento) richiamano espressamente la legge n. 400 del 1988. Più nel dettaglio, si tratta di 4 pareri espressi su disegni di legge di conversione e di 3 pareri espressi su

della materia oggetto del presente provvedimento, con particolare riguardo all'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo integrativo e correttivo afferente il decreto legislativo n. 30 del 2007".

disegni di legge contenenti disposizioni di delega. In sintesi il quadro che emerge è il seguente:

- un parere, espresso sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 81/2007 (C. 2852, materia finanziaria), richiama espressamente l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, con specifico riguardo ai limiti di cui all'articolo 15, comma 2, lettera e) (riproposizione di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale) e comma 3 (omogeneità del contenuto e immediata applicabilità delle disposizioni ivi inserite⁷), e, implicitamente, l'articolo 17 della medesima legge, in ordine all'esercizio della potestà regolamentare del Governo, anche in presenza di una riserva (relativa) di legge⁸;
- un parere, espresso sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 248/2007 (C. 3324, proroga termini e disposizioni urgenti in materia finanziaria), richiama l'articolo 15 della legge n. 400/1988 sia con riguardo al requisito dell'immediata applicabilità di alcune disposizioni sia per chiarire che non si intende intervenire su un processo di delega i cui termini sono peraltro scaduti, "nel rispetto del divieto, statuito dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, per il Governo di conferire deleghe legislative mediante decreto-legge, interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo possano confluire

⁷ I limiti di contenuto di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 sono stati sempre considerati riferibili, dal Comitato, non soltanto al decreto-legge nel testo originario ma anche al disegno di legge di conversione come definito nell'*iter* parlamentare. Come già segnalato, il rispetto della citata disposizione costituisce argomento di una apposita raccomandazione.

⁸ Il Comitato formula due distinte condizioni, finalizzate rispettivamente a valutare:

- "la soppressione dell'articolo 16, comma 1 – ove si novella il comma 989 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, al fine di introdurre un'autorizzazione al Governo per l'adozione, entro il 30 ottobre 2007, di un regolamento di delegificazione «volto a rivedere la disciplina delle tasse e dei diritti marittimi» – atteso che esso realizza l'effetto, in assenza di alcuna elencazione delle norme generali regolatrici della materia [la cui indicazione è prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988], di rimettere alla normazione secondaria l'integrale regolazione di un settore della disciplina tributaria, oggetto di riserva relativa di legge ai sensi dell'articolo 23 Cost.";
- l'idoneità dello strumento normativo previsto al comma 2 del medesimo articolo 16 ad incidere sull'attuale quadro normativo di rango primario, atteso che tale disposizione introduce un nuovo comma 989-bis nella citata legge finanziaria per il 2007, al fine di autorizzare l'adozione di un decreto ministeriale per «rivedere i criteri per l'istituzione delle autorità portuali e la verifica del possesso dei requisiti previsti per la conferma o la loro eventuale soppressione, tenendo conto della rilevanza dei porti, del collegamento con le reti strategiche, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento».

disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative”;

- due pareri si riferiscono esclusivamente al requisito dell'immediata applicabilità di alcune disposizioni contenute nei decreti-legge nn. 117 (C. 3044, sicurezza stradale) e 159 (C. 3194, interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) del 2007;
- i tre pareri espressi sui disegni di legge ordinari richiamano in due casi il rispetto del “modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400”⁹ e in un caso invitano la Commissione di merito a valutare l'idoneità di un regolamento di attuazione, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400, ad incidere su un regolamento di delegificazione adottato ai sensi del comma 2 del medesimo articolo¹⁰;

La legge n. 212 del 2000. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 23/2007 (C. 2534, ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario), si prende atto che una disposizione in materia tributaria destinata a produrre effetti dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto è formulata conformemente al principio secondo cui le norme contenute nello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000) possono essere derogate solo espressamente.

La giurisprudenza della Corte costituzionale. Nel periodo di riferimento del presente rapporto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha affrontato alcune questioni concernenti l'esercizio dei poteri di decretazione d'urgenza da parte del Governo ed i relativi profili di illegittimità connessi alla carenza di presupposti costituzionali. La pronuncia è stata illustrata nella seduta del 31 maggio 2007 ed è stata quindi richiamata nel parere sul decreto-legge n. 81-2007 (C. 2852, materia finanziaria).

⁹ Così nei pareri sui disegni di legge C. 2272-bis/A (misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali) e C. 2161 (modernizzazione delle amministrazioni pubbliche).

¹⁰ Così nel parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 2514 (delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione).

Altre sentenze della Corte costituzionale sono state richiamate con riguardo al divieto di reiterazione dei decreti-legge (sentenza n. 360 del 1996, richiamata nel parere sul disegno di legge C. 3325, di conversione del decreto-legge n. 249/2007) e all'esercizio della delega legislativa da parte del Governo (sentenze nn. 206 del 2001 e 170 del 2007, richiamate nel parere sullo schema di decreto legislativo in materia ambientale).

4.3. L'attivazione del Comitato per la legislazione

Nel corso del periodo di riferimento, l'attività del Comitato¹¹ si è concentrata soprattutto sui provvedimenti rimessi al suo esame *ex officio*, ossia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge (ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento) e dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega (ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento), come risulta dalla seguente tabella:

Numero di pareri espressi	Numero e tipologia dei provvedimenti sui quali è stato espresso il parere	Disposizione regolamentare di riferimento
14	14 disegni di legge di conversione, dei quali: 7 presentati alla Camera; 7 trasmessi dal Senato.	Art. 96-bis, comma 1
16	13 disegni di legge di iniziativa governativa e 3 proposte di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega e, in 2 casi, di delegificazione	Art. 16-bis, comma 6-bis
1	Schema di decreto legislativo	Art. 96-ter, comma 3

¹¹ L'attività svolta dal Comitato nel secondo turno di presidenza, in 21 sedute per la durata complessiva di 8 ore e 40 minuti, ha riguardato l'espressione di 31 pareri.

Nel caso del disegno di legge C. 2272-*bis*/A (misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali), il Comitato è stato autorizzato dal Presidente della Camera – su richiesta congiunta del presidente della Commissione di merito e del presidente del Comitato – ad esprimere un parere per l'Assemblea, dal momento che la Commissione Attività produttive aveva dovuto concludere l'esame del provvedimento senza poter preventivamente acquisire il prescritto parere del Comitato.

In altri due casi, il Comitato ha rinunciato a pronunciarsi:

- nella seduta del 19 settembre 2007 il Comitato ha preso atto di una comunicazione del presidente relativa al disegno di legge C. 3031, di conversione del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 118 (ammortamento di immobili strumentali), nella quale si rileva che, non essendo stato inserito il provvedimento nel calendario dell'Assemblea né nelle convocazioni della Commissione competente, “sembra emergere l'orientamento di non procedere alla conversione del decreto-legge, la cui scadenza è prossima”. Pertanto, il Comitato ha concordato di rinviare la trattazione del provvedimento, fermo restando che avrebbe proceduto all'esame qualora fosse emersa “una diversa intenzione di procedere alla conversione del decreto”;

- nella seduta del 17 ottobre 2007, il Comitato ha concordato di non pronunciarsi su un progetto di legge¹² trasmesso al Comitato in quanto contenente una delega, poi soppressa nel corso del successivo esame presso la Commissione, in quanto “erano venuti meno i presupposti della richiesta di espressione del parere da parte del Comitato per la legislazione ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*” del regolamento.

4.4. Il seguito dei pareri

Come già segnalato, nel corso del secondo turno di presidenza sono stati espressi dal Comitato: **16** pareri su progetti di legge trasmessi ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento; **14** pareri su disegni di legge di conversione ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1; **1**

¹² Si tratta dell'atto C. 2692, recante disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente. Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della relativa disciplina”.

parere su uno schema di decreto legislativo trasmesso ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3.

Con riguardo al seguito dei pareri resi, sono proseguite le iniziative già assunte durante il primo turno di presidenza, che hanno condotto ad un tasso di recepimento ancora più elevato: le condizioni sono state recepite nel **66,7** per cento dei casi (nel primo turno il tasso era pari al **47,6** per cento dei casi) e le osservazioni nel **53** per cento dei casi (contro il **39,2** del precedente turno). Considerando unitariamente i venti mesi che vanno dalla costituzione del Comitato al 5 febbraio 2008, il tasso di recepimento si attesta su valori pari al **55,6** per cento di condizioni e al **46,2** per cento di osservazioni accolte, delle quali rispettivamente il **13,9** per cento e l'**11,7** per cento accolte durante l'esame in Assemblea, a testimonianza di un'azione che non si è interrotta con la conclusione dell'istruttoria legislativa in Commissione ma è proseguita anche nella successiva discussione in Aula. Nella precedente legislatura, considerata nel suo complesso, il tasso di recepimento si era attestato su valori molto più bassi, pari al **30,9** per cento per le condizioni ed al **20,2** per cento per le osservazioni.

La percentuale di recepimento dei rilievi è dunque significativa, confermando l'utilità delle seguenti iniziative, già assunte all'inizio della legislatura e portate avanti nel periodo di riferimento:

- sollecitare la presenza dei rappresentanti del Governo e dei relatori nelle Commissioni di merito sui provvedimenti oggetto dei pareri;
- trasformare le condizioni e talora le osservazioni contenute nei pareri in emendamenti generalmente sottoscritti dal presidente e dal relatore sul provvedimento;
- presentare ordini del giorno che pongano all'attenzione dell'Assemblea alcune questioni di particolare rilievo, soprattutto nel procedimento di conversione di decreti-legge;
- intervenire nelle Commissioni di merito ed in Assemblea per rilanciare i rilievi contenuti nei pareri del Comitato.

4.4.1. La presenza di rappresentanti del Governo e dei relatori

La presenza dei rappresentanti del Governo competenti sui provvedimenti esaminati dal Comitato e dei relatori presso le Commissioni di merito è stata costantemente sollecitata da tutti i componenti il Comitato, al fine di creare un collegamento diretto con chi è chiamato a

dare in primo luogo risposta ai rilievi formulati nei pareri. L'esito di tale sollecitazione è stato indubbiamente positivo: il Governo ha infatti preso parte alla discussione di **15** pareri su **31**; più ridotta è risultata la risposta dei relatori presso le Commissioni di merito, che hanno partecipato soltanto in **4** casi.

Tale partecipazione, sempre attiva, ha consentito una migliore messa a punto dei pareri ed una interlocuzione diretta che ha contribuito a favorire l'alto tasso di recepimento dei rilievi formulati dal Comitato.

4.4.2. L'attività emendativa

In 10 casi (erano 4 nel turno precedente), i relatori presso le Commissioni di merito si sono fatti carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato ovvero i componenti del Comitato stesso hanno concordato di trasformare tali rilievi (generalmente le condizioni e, più limitatamente, le osservazioni) in emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea¹³.

La presentazione degli emendamenti, molti dei quali sono stati approvati, ha consentito di raggiungere importanti risultati in termini di sensibilizzazione delle Commissioni e dell'Assemblea ai temi della qualità della legislazione e di miglioramento della stesura dei provvedimenti.

I temi proposti negli emendamenti sono numerosi; si indicano di seguito, a titolo esemplificativo, quelli più rilevanti o ricorrenti:

¹³ Gli emendamenti sono stati presentati con riguardo a 5 disegni di legge di conversione ed a 5 disegni di legge contenenti disposizioni di delega. I disegni di legge di conversione si riferiscono ai seguenti decreti-legge: n. 23/2007 (C. 2534, ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario); n. 81/2007 (C. 2852, materia finanziaria); n. 147/2007 (C. 3025, avvio dell'anno scolastico e concorsi per ricercatori universitari); n. 159/2007 (C. 3194, interventi in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale); n. 248/2007 (C. 3324, proroga termini e disposizioni in materia finanziaria).

I disegni di legge contenenti disposizioni di delega sono i seguenti: C. 2272-bis/A (misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali); C. 2161 (modernizzazione delle pubbliche amministrazioni); C. 2480-A nuovo testo (autotrasporto merci e circolazione stradale); C. 3062 (legge comunitaria 2007); C. 3178 (attuazione protocollo *welfare*).

- tecnica della novellazione, con specifico riguardo alla trasformazione di modifiche non testuali in modifiche ai testi legislativi;
- correzione di riferimenti normativi erronei;
- disposizioni di delega e di delegificazione, anche con specifico riguardo alla definizione delle norme generali regolatrici della materia e delle disposizioni abrogate, secondo il disposto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988;
- immediata applicabilità dei decreti-legge.

4.4.3. La presentazione di ordini del giorno

Mentre gli emendamenti, per loro natura, hanno consentito di mettere a fuoco in maniera puntuale singole questioni, la presentazione di ordini del giorno è risultata funzionale ad aprire organici dibattiti sulla natura e sul ruolo della decretazione d'urgenza e del relativo procedimento di conversione nonché della legislazione delegata, anche nel caso dei disegni di legge già approvati dal Senato, per i quali non era possibile una ulteriore lettura dell'altro ramo.

Complessivamente, sono stati presentati ordini del giorno riferiti a **5** disegni di legge: in **2** casi essi hanno accompagnato la presentazione di emendamenti; in ulteriori **3** casi hanno riguardato disegni di legge che, per il principio della *navette*, non apparivano suscettibili di modifiche.

Sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 81 e 159 del 2007 (rispettivamente C. 2852 e C. 3194), entrambi in materia finanziaria, a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, gli emendamenti volti a rilanciare i rilievi formulati dal Comitato sono stati accompagnati da un ordine del giorno che riassumeva le questioni fondamentali da essi poste. Nel primo caso, l'ordine del giorno 9/2852/54, accolto come raccomandazione dal Governo, impegna quest'ultimo ad adottare i regolamenti di delegificazione in materia di tasse e diritti marittimi previsti dal decreto-legge n. 81/2007 in ossequio alla riserva di legge posta dall'articolo 23 della Costituzione. Nel secondo caso, l'ordine del giorno 9/3194/63, inizialmente accolto dal Governo come

raccomandazione limitatamente al dispositivo, è stato integralmente accettato a seguito di un intervento del presidente *pro tempore* del Comitato, volto a chiarirne la genesi e gli obiettivi condivisi da tutti i componenti del Comitato stesso. L'ordine del giorno, dopo aver richiamato i numerosi rilievi formulati nel parere del Comitato, che non hanno trovato accoglimento nell'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, sul quale il Governo ha posto la fiducia, impegna quest'ultimo "a tener conto, per il futuro, in sede di presentazione di emendamenti interamente sostitutivi oggetto di questione di fiducia, dei suggerimenti volti al perfezionamento del testo avanzati nelle sedi parlamentari proprie" (il riferimento, ovviamente, è soprattutto ma non esclusivamente al Comitato).

Su un ulteriore disegno di legge di conversione e su due disegni di legge ordinari provenienti dal Senato e non suscettibili di essere modificati, sono stati presentati esclusivamente ordini del giorno volti a porre in evidenza le questioni cruciali di ciascun provvedimento, tutti accettati dal Governo.

Così, l'ordine del giorno 9/2826/94, firmato congiuntamente da presidente e vicepresidente, relativo al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 61/2007 (C. 2826, emergenza rifiuti in Campania), punta l'attenzione sull'intreccio tra i poteri attribuiti dal provvedimento al commissario delegato e le prerogative della magistratura, già segnalato nel parere reso dal Comitato, che evidenziava un intreccio di strumenti giuridici tale da rendere "non facile la ricognizione della normativa concretamente vigente, anche in ragione della difficoltà di inquadrare – in una rigorosa gerarchia delle fonti del diritto – provvedimenti di diversa natura e destinati a produrre, dunque, effetti atipici sul piano normativo, amministrativo e anche giudiziario".

L'ordine del giorno 9/2900/4, presentato dal vicepresidente sul disegno di legge volto a modificare, anche attraverso lo strumento della delega, l'ordinamento giudiziario (C. 2900), si concentra sulla necessità di un esercizio coordinato della delega prevista dal provvedimento citato per il coordinamento delle norme che costituiscono l'ordinamento giudiziario e quella, pressoché coincidente, recata dall'articolo 2, comma 19, della legge 25 luglio 2005, n. 150, di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Infine, l'ordine del giorno 9/2849/41, presentato dal vicepresidente e dal relatore presso il Comitato sul disegno di legge in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (C. 2849), prendendo atto che

le Commissioni competenti in sede referente avevano ritenuto di non procedere ad alcuna modifica, privilegiando l'esigenza di una rapida conclusione dell'*iter* parlamentare rispetto alle esigenze di chiarimento di alcuni punti poste nel parere del Comitato, impegna il Governo a chiarire taluni aspetti delle deleghe previste dal provvedimento e dei loro rapporti con le disposizioni del progetto che già definiscono parte della disciplina.

5. GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO

5.1. Tendenze della decretazione d'urgenza

Il periodo di riferimento del presente rapporto, come già accennato, vede una ulteriore diminuzione – rispetto ai primi mesi della legislatura – del ricorso alla decretazione d'urgenza. Nel complesso della legislatura, la media mensile si attesta su valori decisamente più bassi rispetto al passato: **1,97** decreti emanati mensilmente a fronte dei **3,36** della precedente legislatura.

La riduzione quantitativa appare in qualche misura compensata dal contenuto talora eterogeneo dei decreti-legge che, in questa legislatura, unitamente alle due leggi finanziarie, hanno rappresentato di gran lunga i contenitori del maggior numero di norme.

Il dato numerico dei decreti-legge si riflette naturalmente anche sulla incidenza delle leggi di conversione sul complesso della produzione legislativa, la quale, ancora alta al termine del primo turno di presidenza del Comitato (58,8 per cento della produzione) si attesta al termine del secondo turno su un valore poco superiore al 30 per cento (31,18). Si tratta comunque di una incidenza molto maggiore rispetto al passato, che sembra almeno parzialmente attribuibile alla breve durata della legislatura ed alla diminuzione complessiva delle leggi approvate nel corso della legislatura (93 al 5 febbraio 2008): nella scorsa legislatura le leggi di conversione costituivano il 19,2 per cento delle leggi complessivamente approvate ma il dato è andato diminuendo nel corso di tutti i cinque anni di durata della legislatura stessa.

Dal punto di vista qualitativo, il decreto-legge si conferma sempre più uno strumento versatile e facilmente attivabile. Per questo motivo, è frequentemente utilizzato con modalità che – a giudizio del Comitato - non sempre sembrano del tutto riconducibili alla sua natura. Nel presente paragrafo si tenta di ricostruire, attraverso i pareri del Comitato, le caratteristiche della decretazione d'urgenza nel periodo di riferimento, enucleando alcuni temi oggetto di particolare attenzione.

Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione.

Sono ancora in fase di sperimentazione: a pochi giorni dalla conclusione del secondo turno di presidenza del Comitato, il 25 gennaio 2008, il Presidente del Consiglio ha illustrato al Consiglio dei ministri le linee di un proprio decreto che detta le modalità di effettuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), nonché della verifica d'impatto della regolamentazione (VIR)¹⁴.

Sui 28 provvedimenti di iniziativa governativa esaminati dal Comitato, soltanto 5 sono corredati sia dell'analisi tecnico-normativa, sia dell'analisi di impatto della regolamentazione; 1 è corredato della sola analisi tecnico-normativa. Nel dettaglio, si tratta di due disegni di legge di conversione (C. 2567 e C. 3325), di due disegni di legge ordinari (C. 1496-B e C. 2514) e di uno schema di decreto legislativo. Ad essi occorre aggiungere un ulteriore disegno di legge ordinario, corredato soltanto dell'analisi tecnico-normativa (C. 1825).

Tendenze della decretazione d'urgenza alla luce dei parametri adottati dal Comitato per la legislazione. Il paragrafo 4.2 contiene una sintetica ricognizione dei parametri adottati nei pareri del Comitato per la legislazione. Nel presente paragrafo, si ricostruiscono le tendenze della decretazione d'urgenza nel periodo di riferimento con riguardo a tali parametri, evidenziando infine ulteriori aspetti.

5.1.1. Analisi dei decreti-legge in relazione all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

Come segnalato, il Comitato ha assunto come parametro di valutazione dei decreti-legge l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, che ha sempre considerato applicabile non soltanto ai testi predisposti dal Governo, ma anche alle modifiche apportate in sede parlamentare.

¹⁴ L'AIR costituirà, si legge nel comunicato del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2008, "per ogni provvedimento normativo emanato dal Governo, il necessario corredo esplicativo dei motivi che impongono la scelta di regolare una materia con un atto normativo nuovo (anziché modificare adeguatamente uno già in vigore, percorrere la via amministrativa oppure quella alternativa alla regolazione), nonché la "storia" del provvedimento stesso; è pertanto strumento fondamentale per incidere significativamente sul fenomeno dell'eccesso di regolazione che spesso va a discapito della sua qualità; il decreto adottato contiene un nuovo modello di relazione AIR al quale i Ministeri si dovranno conformare".

Articolo 15, comma 2 della legge n. 400 del 1988. Pone in capo al Governo una serie di divieti che il Comitato, come più volte segnalato, considera limiti propri dello strumento della decretazione d'urgenza e pertanto applicabili anche alle Camere. In particolare, mediante decreto-legge il Governo non può:

a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

Si tratta di un divieto sempre rispettato dal Governo in sede di emanazione dei decreti-legge e che aveva trovato nel passato qualche eccezione durante l'*iter* parlamentare di conversione: durante il periodo del precedente turno di presidenza erano stati 3 i disegni di legge di conversione il cui contenuto è stato integrato, durante l'esame presso il Senato, con norme di carattere sostanziale afferenti all'esercizio di deleghe legislative. Il Comitato aveva intrapreso alcune iniziative volte a contrastare il fenomeno¹⁵, che hanno evidentemente contribuito al suo arresto nei successivi dieci mesi.

Nel periodo di riferimento, pertanto, si segnala un solo parere contenente un richiamo all'articolo 17, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988 volto a chiarire i rapporti tra l'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 248/2007 (C. 3324, proroga termini e disposizioni in materia finanziaria) e l'articolo 4, comma 1, lettera a), della legge 24 febbraio 2005, n. 34, contenente un principio e criterio direttivo per l'esercizio di una delega¹⁶.

¹⁵ Si rammentano, in particolare, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, svoltasi il 28 novembre 2006, e l'ordine del giorno presentato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 300/2006 (C. 2114-B, proroga termini), che invitava il Governo a non esercitare la delega prevista nel testo del disegno di legge a seguito delle modifiche apportate dal Senato.

¹⁶ Nel parere, il Comitato, con riguardo "all'articolo 6, comma 2, che fissa al 31 dicembre 2008 il termine per l'adozione dei progetti di unificazione tra la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti e la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali, di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), della legge 24 febbraio 2005, n. 34 –", invita le Commissioni di merito a chiarire "il richiamo a tale ultima disposizione, in quanto essa reca un principio e criterio direttivo riferito ad una delega il cui termine di esercizio è scaduto il 30 marzo 2007, nel rispetto del divieto, statuito dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988 per il Governo di conferire deleghe legislative mediante decreto-legge, 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".

b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione.

Nel periodo di riferimento non sono emersi elementi di criticità;

c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere.

Nel periodo di riferimento non sono emersi elementi di criticità;

d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Si tratta di un profilo che non presenta elementi di criticità nel periodo di riferimento;

e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 81/2007 (C. 2852, disposizioni urgenti in materia finanziaria), il Comitato formula una condizione che impegna la commissione di merito a verificare “la coincidenza tra il contenuto dell'articolo 15, comma 6, e la disposizione dell'articolo 1, comma 336, della legge n. 266 del 2005, procedendo in caso positivo alla soppressione della norma in esame, in quanto essa risulterebbe incompatibile con il limite di contenuto dei decreti-legge previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400 del 1988”¹⁷.

Articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Stabilisce che i decreti “devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Al requisito della immediata applicazione viene talora associata l'attenzione per la presenza di norme ordinamentali:

1. Omogeneità/disomogeneità. Il carattere omogeneo è richiesto dal citato comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. La disomogeneità, che tende a crescere durante l'esame parlamentare¹⁸,

¹⁷ La disposizione di cui all'articolo 1, comma 336, della legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005), volta all'istituzione di un fondo per l'accesso al credito dei giovani, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 137/2007 della Corte costituzionale.

¹⁸ Con specifico riguardo alla disomogeneità, nell'ambito più generale dei limiti di contenuto dei decreti-legge, emergono chiaramente le differenze esistenti nei regolamenti di Camera e Senato in ordine al procedimento di conversione, che è stato

denota provvedimenti in grado di rispondere all'esigenza di intervenire tempestivamente in molteplici settori. Dai pareri espressi dal Comitato emerge il seguente quadro:

- 9 decreti-legge presentano un contenuto omogeneo;
- 2 presentano un contenuto parzialmente omogeneo;
- 3 presentano un contenuto eterogeneo (nei quali il Comitato individua comunque una finalità o una cornice unificante).

Con riguardo al tema dell'eterogeneità, emerge, nelle premesse dei pareri sui decreti-legge n. 81/2007 (C. 2852, materia finanziaria) e n. 248/2007 (proroga di termini e disposizioni in materia finanziaria), un rilievo relativo alla presenza, in tali provvedimenti, di disposizioni volte alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, che risultano estranee anche rispetto ai tenui elementi unificanti riscontrabili nei due decreti e che generalmente sono contenute in provvedimenti *ad hoc*, esaminati in sede congiunta dalle commissioni riunite Affari esteri e Difesa.

2. Requisito della immediata applicazione (articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988). In 4 pareri del Comitato vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che difettano del requisito dell'immediata applicazione¹⁹.

oggetto di dibattito in seno al Comitato ed anche nell'ambito della Giunta del regolamento.

¹⁹ Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione: C. 2852 (materia finanziaria), C. 3044 (sicurezza stradale), C. 3194 (interventi in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) e C. 3324 (proroga termini e disposizioni in materia finanziaria). Particolarmente interessante risulta il rilievo formulato nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 3194, per il quale il Comitato tiene conto del collegamento sostanziale con la manovra di finanza pubblica per il 2008, evidenziando che esso "reca alcune norme i cui effetti finali sono destinati a prodursi in un momento differito rispetto alla loro entrata in vigore, anche in relazione al richiamato collegamento sostanziale con la manovra di bilancio di numerose disposizioni, operanti a decorrere dal 1° gennaio 2008; in particolare, suscita perplessità in ordine alla rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della «immediata applicabilità» delle misure disposte dal decreto, la previsione di cui all'articolo 5-bis, atteso che pone un termine notevolmente ampio (due anni) per il compimento dei propri effetti; analogamente, l'articolo 16 individua scadenze piuttosto dilatate (ovvero sei mesi, dodici mesi e diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto), procedendo peraltro a posticipare alla fine del 2012 un termine in scadenza alla fine del 2008; inoltre, in numerosissimi casi demanda la definizione degli elementi attuativi della disciplina introdotta a provvedimenti ulteriori, spesso senza indicare i termini di adozione dei suddetti atti [...] ovvero fissando termini estremamente ridotti".

Articolo 15, comma 4, della legge n. 400 del 1988. Dispone che il decreto-legge venga pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale, immediatamente dopo la sua emanazione.

Si tratta di un profilo che non presenta elementi di criticità nel periodo di riferimento.

5.1.2. La legge 27 luglio 2002, n. 212 (Statuto del contribuente).

Nel paragrafo 4.2 si è già citato il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 23/2007 (C. 2534, ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario), nel quale si prende atto che una disposizione in materia tributaria destinata a produrre effetti dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto è formulata conformemente al principio secondo cui le norme contenute nello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000) possono essere derogate solo espressamente.

5.1.3. La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Nel paragrafo 4.2 già si è avuto modo di evidenziare il ruolo giocato dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi nei pareri del Comitato. Nel presente paragrafo si enucleano più puntualmente, in relazione a singoli punti della circolare, i profili problematici emersi, omettendo quelli già trattati con riguardo al rispetto della legge n. 400 del 1988.

1. Disposizioni di deroga. In base alla circolare, le disposizioni derogatorie devono richiamare la disposizione generale cui fanno eccezione. Nel periodo di riferimento, non risultano provvedimenti nei quali il Comitato ha rilevato il mancato rispetto della circolare. Nel parere sul disegno di legge di conversione C. 3194 (interventi in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) si rileva nelle premesse che esso dispone discipline meramente derogatorie o a carattere transitorio.

2. Abrogazioni. La circolare raccomanda di esplicitare le disposizioni che vengono abrogate. E' una prescrizione ormai generalmente osservata, talora con clausola cautelativa, consentita dalla circolare, che recita: "Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:". Nel periodo di riferimento non si segnalano pareri su disegni di legge di conversione che trattano questo aspetto.

3. Tecnica della novellazione. I richiami ad un uso della tecnica della novellazione conforme a quanto previsto nei punti 3 e 9 della circolare costituiscono oggetto di 7 pareri, nei quali, in genere, viene espressamente richiamata la circolare stessa. I rilievi più frequenti concernono l'unità minima del testo da sostituire con una novella - che in base alla circolare dovrebbe essere il comma (o comunque un periodo o una lettera) - e la riformulazione come novelle di modifiche indirette alla legislazione vigente. Particolarmente interessanti, a quest'ultimo riguardo, appaiono i pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 147/2007 (C. 3025, avvio dell'anno scolastico 2007-2008 e disposizioni in materia di concorsi per ricercatori universitari), n. 159/2007 (C. 3194, interventi in materia finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), n. 248/2007 (C. 3324, proroga termini e disposizioni in materia finanziaria) e n. 249/2007 (C. 3325, allontanamenti dal territorio nazionale).

Nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 3025 si segnala che "il comma 1 dell'articolo 1 intende reintrodurre «il modello didattico già previsto dalle norme previgenti al decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59» concernenti l'organizzazione di classi funzionanti a tempo pieno nelle scuole primarie, senza però indicare in modo puntuale la normativa di cui si determinerebbe la reviviscenza"; la conseguente osservazione invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di riformulare la disposizione citata, "specificando con maggiore precisione la disciplina applicabile al cosiddetto tempo pieno".

Nel parere sul disegno di legge C. 3194 il Comitato invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di riformulare l'articolo 14, in materia di affidamento dei servizi aggiuntivi di cui all'articolo 117 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "in termini di novella, al fine di preservare la tendenziale unitarietà delle fonti perseguita mediante la codificazione della normativa".

Nel parere sul disegno di legge C. 3324, le considerazioni relative a modifiche non testuali si legano a quelle relative alla modifica di disposizioni adottate in tempi recentissimi, con specifico riguardo a quelle apportate alla legge finanziaria per il 2008: "la circostanza che – annota il Comitato – nella maggior parte dei casi, si interviene sul testo di quest'ultima legge senza procedere ad un'espressa modificazione del testo appare una modalità di produzione del diritto non rispondente ad esigenze di chiarezza, di certezza del diritto e di semplificazione dell'ordinamento vigente, anche in considerazione del fatto che tali modifiche implicite vengono apportate su una disciplina pubblicata in Gazzetta Ufficiale anteriormente al presente decreto ma entrata in vigore

successivamente”. Segue quindi un elenco di 9 disposizioni che il Comitato invita le Commissioni di merito a riformulare come novelle alla legge finanziaria 2008.

Nel parere sul disegno di legge C. 3325 (decreto-legge n. 249/2007, in materia di allontanamenti dal territorio nazionale), si rileva nelle premesse come esso intervenga mediante la novellazione espressa ovvero l'implicita modifica del decreto legislativo n. 30 del 2007, segnalando “che è tuttora aperta, fino al 10 ottobre 2008, la delega per l'adozione di interventi integrativi e correttivi al citato decreto legislativo n. 30”; conseguentemente, una osservazione concerne “l'opportunità di riformulare le disposizioni contenute negli articoli da 3 a 7 del decreto-legge in termini di novella al decreto legislativo n. 30 del 2007”.

4. Norme di interpretazione autentica. La circolare – al paragrafo 3, lettera l) – indica la formula che va utilizzata nelle disposizioni di interpretazione autentica, imponendo al legislatore di chiarire se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo. Nel periodo di riferimento soltanto il disegno di legge di conversione C. 3194 è oggetto di rilievi del Comitato che attengono alla formulazione di tali disposizioni e al loro effettivo contenuto di interpretazione autentica.

5. Richiami alla legislazione vigente effettuati in forma generica. La circolare dedica a questo aspetto il paragrafo 12, fornendo indicazioni di dettaglio circa una corretta formulazione dei richiami normativi. I pareri su disegni di legge di conversione contenenti rilievi in proposito sono complessivamente 4²⁰, tre dei quali segnalano la presenza di riferimenti normativi imprecisi o errati, che invitano a correggere (pareri sui disegni di legge C. 3025, C. 3194 e C. 3292).

Nel parere sul disegno di legge C. 3025 è contenuta una condizione volta alla correzione di un riferimento ad una legge che risulta abrogata (si tratta della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, recante tutela delle lavoratrici madri, abrogata ad opera dell'articolo 86 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151).

²⁰ Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge: n. 147/2007 (C. 3025, avvio dell'anno scolastico 2007-2008 e disposizioni in materia di concorsi per ricercatori universitari); n. 159/2007 (C. 3194, interventi in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale); n. 181/2007 (C. 3292, allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza); n. 248/2007 (C. 3324, proroga termini e disposizioni urgenti in materia finanziaria).

Anche nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 181/2007 (C. 3292) il riferimento normativo errato, investendo per di più un profilo delicato, in quanto concernente una fattispecie penale, è oggetto di una condizione: il Comitato – con riguardo “all’articolo 1-*bis*, che novella la fattispecie penale dell’articolo 3, comma 1, della legge n. 654 del 1975 (che punisce chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi ovvero istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi)” – invita le Commissioni riunite I e II a correggere “il richiamo all’articolo 13, n. 1 del Trattato di Amsterdam, atteso che quest’ultima disposizione si riferisce alla sola durata (illimitata) del medesimo trattato, sostituendolo con il riferimento all’articolo 13, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato dal trattato di Nizza (secondo cui il Consiglio può adottare «provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali»)”. Il Governo non ha insistito per la conversione del decreto ritenendo che non ci fossero i tempi tecnici per correggere il riferimento errato e consentire una seconda lettura da parte del Senato (che aveva introdotto la disposizione contenente tale richiamo normativo).

6. Incidenza su fonti secondarie. I disegni di legge di conversione oggetto di rilievi attinenti alla loro incidenza su fonti secondarie sono 3²¹. In ossequio al disposto della circolare (paragrafo 3, lettera e), il quale impedisce il ricorso all’atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi), il Comitato ha generalmente posto condizioni finalizzate alla soppressione di disposizioni volte a modificare - in modo diretto o non testuale - atti normativi secondari.

7. Terminologia. La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dedica agli aspetti terminologici il paragrafo 4, anche con l’obiettivo di agevolare la ricerca elettronica dei testi. Il Comitato ha sempre prestato attenzione al linguaggio utilizzato, che costituisce oggetto

²¹ Si tratta degli stessi disegni di legge di conversione elencati nella nota precedente, con l’eccezione dell’A. C. 3292.

di tre pareri²², due dei quali (sui disegni di legge C. 2852 e C. 3194) contengono un elenco di espressioni imprecise o improprie.

5.1.4. Aspetti ulteriori.

Si segnalano ora aspetti ulteriori rispetto alla circolare sui quali il Comitato è intervenuto nei propri pareri.

1. Disciplina di materie oggetto di una pluralità di provvedimenti in un breve arco temporale, anche attraverso interventi modificativi e/o soppressivi di disposizioni di recente approvazione. Si tratta di un rilievo contenuto in 5 pareri, nei quali si evidenzia che la modifica di disposizioni di recente entrata in vigore rappresenta una circostanza che costituisce una modalità di produzione normativa non (pienamente) conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente²³.

Nel punto 2 del paragrafo 5.1.3 si sono già segnalati i pareri sui disegni di legge di conversione C. 3292 e C. 3324, che connettono le modifiche – peraltro frequentemente non testuali – di norme di recente approvazione ad ulteriori questioni, relative al coordinamento con deleghe ancora aperte (cfr. anche il successivo punto) ed all’entrata in vigore delle norme implicitamente modificate. Resta da segnalare il parere sul decreto-legge n. 61/2007 (C. 2826, emergenza rifiuti in Campania), nel quale si rileva il tessuto normativo particolarmente complesso ed articolato in cui va ad inserirsi il provvedimento, il quale a sua volta autorizza l’adozione di ulteriori determinazioni, osservando nelle premesse che “l’intreccio di tali strumenti rende dunque non facile la ricognizione della normativa concretamente vigente, anche in ragione della difficoltà di inquadrare – in una rigorosa gerarchia delle fonti del diritto – provvedimenti di diversa natura e destinati a produrre, dunque, effetti atipici sul piano normativo, amministrativo e anche giudiziario”.

2. Collegamento con lavori legislativi in corso e deleghe aperte. I provvedimenti interessati da rilievi di questo tipo, in genere, sono volti a dettare discipline-ponte, in attesa dell’approvazione di altri provvedimenti

²² Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 81/2007 (C. 2852, materia finanziaria), n. 159/2007 (C. 3194, interventi in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l’equità sociale) e n. 180/2007 (C. 3199, differimento di termini in materia di autorizzazione integrata ambientale).

²³ Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 61/2007 (C. 2826, emergenza rifiuti in Campania), n. 147/2007 (C. 3025, avvio anno scolastico), n. 159/2007 (materia economico-finanziaria) n. 181/2007 (allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza) e n. 248/2007 (proroga termini e disposizioni finanziarie).

(leggi o decreti legislativi). Si segnalano, in particolare, per il collegamento con i lavori legislativi in corso, i pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 73/2007 (C. 2910, attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia), n. 117/2007 (C. 3044, sicurezza stradale) e n. 159/2007 (C. 3194, materia economico-finanziaria). I pareri sui disegni di legge in materia di allontanamenti dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza (C. 3292, decreto-legge n. 181/2007, e C. 3325, decreto-legge n. 249/2007) pongono invece in evidenza il collegamento con deleghe integrative e correttive per le quali i termini di esercizio sono ancora aperti²⁴. In particolare, il parere sul decreto-legge n. 249/2007 annota come contestualmente alla sua approvazione, il Consiglio dei ministri abbia proceduto, nella seduta del 28 dicembre 2007, all'adozione di uno schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 30/2007, oggetto di modifiche, per lo più non testuali, da parte del decreto-legge n. 249.

3. Adempimenti. Il Comitato per la legislazione ha sempre mostrato grande attenzione anche alla previsione di successivi adempimenti, con riguardo, soprattutto, a due aspetti: la congruità dello strumento previsto e l'eventuale indicazione dei termini per l'adozione. Il primo aspetto trova riscontro anche nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che, al paragrafo 2, lettera e), impone di specificare il tipo di regolamento di cui si autorizza l'adozione. A tale proposito, nel parere sul disegno di legge C. 2852 (decreto-legge n. 81/2007, materia finanziaria) il Comitato ha posto una condizione finalizzata a valutare l'idoneità dello strumento normativo (un decreto ministeriale in materia di autorità portuali) previsto dall'articolo 16, comma 2, "ad incidere sull'attuale quadro normativo di rango primario"; un'altra condizione concerne la necessità di "definire con maggiore precisione i contenuti del decreto previsto dall'articolo 5, comma 2".

Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 73/2007 (C. 2910, attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia), si evidenzia – anche attraverso alcune esemplificazioni – la presenza di "disposizioni che rinviano a successive attività procedurali e provvedimenti del Ministero dello sviluppo economico, i cui elementi costitutivi appaiono talora descritti in modo sommario e risultano privi dell'indicazione di un termine per il loro compimento".

²⁴ Si è già segnalato, inoltre, il collegamento dell'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 248/2007 con una delega i cui termini di esercizio risultano scaduti.

5.2. Gli altri provvedimenti trasmessi al Comitato

Il Comitato, nel periodo di riferimento, si è pronunciato su 16 progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa e, in 2 casi, anche disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Si tratta di un numero cospicuo di provvedimenti, talora di grande portata e/o di rilevante impatto politico, in relazione ai quali il Comitato ha avuto modo di svolgere ampie riflessioni – oltre che sulle disposizioni di delega ed i loro collegamenti con decreti-legge in corso di conversione, altre deleghe e procedure di delegificazione – su alcuni temi di carattere generale attinenti al procedimento legislativo. Si segnala, tra l'altro, il ricorrente dibattito relativo a disegni di legge già approvati dal Senato e non suscettibili, per motivi di ordine prettamente politico, di modifiche²⁵, e la discussione sul disegno di legge C. 3178, recante norme di attuazione del protocollo sul *welfare*, nella quale è stato approfondito il tema dei rapporti tra contrattazione collettiva e potestà legislativa parlamentare.

Il Comitato ha avuto anche modo di pronunciarsi su uno schema di decreto legislativo, oggetto del paragrafo 5.2.2.

5.2.1. I progetti di legge recanti disposizioni di delega.

I rilievi formulati dal Comitato attengono sia strettamente ai principi ed alle modalità di esercizio della delega, sia, più in generale, a tutte le disposizioni dei provvedimenti sottoposti al suo esame.

Nei paragrafi che seguono si dà conto dei rilievi formulati dal Comitato con riguardo alle disposizioni di delega.

²⁵ Sui 7 disegni di legge approvati dal Senato, incluso un testo tornato alla Camera in seconda lettura, l'unico che appariva suscettibile di modifiche era il disegno di legge comunitaria 2007 (C. 3062); una volta intervenuto lo scioglimento delle Camere anche quest'ultimo, per evitare una problematica navette, è stato approvato dall'Assemblea, il 19 febbraio 2008, nel testo già approvato dal Senato, rinunciando ad alcune modifiche migliorative introdotte dalla Commissione.

I principi e le modalità di esercizio della delega.

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, al paragrafo 2, lettera d), richiama gli elementi costitutivi delle disposizioni contenenti deleghe legislative: 1) il destinatario della delega (il Governo); 2) il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive; 3) l'oggetto della delega; 4) i principi e i criteri direttivi (che devono essere distinti dall'oggetto della delega). Ad eccezione del primo punto, che non presenta profili problematici, si sintetizzano di seguito i rilievi formulati dal Comitato sugli elementi costitutivi delle disposizioni di delega.

I termini per l'esercizio della delega e per l'eventuale emanazione di disposizioni integrative e correttive.

La questione dei tempi di attuazione delle deleghe costituisce oggetto di peculiare attenzione da parte del Comitato, che nel parere sul disegno di legge comunitaria 2007 (A. C. 3062), esprime apprezzamento per l'innovativa previsione da esso recata, secondo cui i termini di esercizio delle deleghe concernenti le direttive comunitarie indicate nel provvedimento stesso "sono individuati *per relationem*, e cioè definiti in coincidenza con quelli previsti dalle singole direttive per il recepimento ovvero, se già scaduti o prossimi alla scadenza, il termine è automaticamente fissato in tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento (in dodici mesi nel caso in cui la direttiva non indichi un termine); tale previsione risulta sicuramente utile a prevenire il rischio che, in ragione del prolungarsi dell'*iter* parlamentare, siano fissati termini non compatibili con le prescrizioni comunitarie, ferma restando l'esigenza, più volte segnalata dal Comitato per la legislazione, di termini congrui in relazione ai previsti passaggi parlamentari nella procedura di adozione dei decreti".

In precedenza, nel parere sul nuovo testo della proposta di legge C. 1318 (conflitto di interessi) il Comitato aveva formulato una condizione volta "a coordinare il termine per l'esercizio della delega («entro due mesi dalla pubblicazione»), peraltro estremamente ridotto, con il momento di entrata in vigore della legge fissato all'articolo 29 («decorsi centoventi giorni dalla sua pubblicazione»), al fine di evitare che il termine possa spirare prima ancora che la disposizione di delega acquisti efficacia".

Nel parere sul disegno di legge C. 2272-*bis*/A, il Comitato rileva che i termini previsti per l'esercizio di alcune deleghe risultano estremamente

ridotti (da tre e sei mesi), “sia in connessione alla complessità delle procedure previste e dei pareri da acquisire, sia in relazione, per converso, al termine previsto per l’adozione, entro due anni, dei decreti legislativi integrativi e correttivi”. Analoga preoccupazione è espressa nel parere sul disegno di legge C. 2600, che delega il Governo al recepimento di alcune direttive comunitarie, “anche tenuto conto del previsto meccanismo – comunque valutato positivamente dal Comitato – di un eventuale «doppio parere parlamentare» in ordine ai profili finanziari degli schemi dei decreti legislativi”, nonché nel parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 1825, recante Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale.

Talora, il termine di attuazione delle deleghe è prorogabile in relazione al termine fissato per l’espressione del parere sullo schema e per la trasmissione di quest’ultimo. Nel parere sul disegno di legge C. 3178 (attuazione del protocollo sul *welfare*) il Comitato ha invitato la Commissione di merito a chiarire – in relazione all’articolo 31, comma 1, sesto periodo – che il termine per l’esercizio della delega ivi prevista è ulteriormente prorogabile nel caso sia concessa identica proroga per l’espressione del parere.

L’oggetto della delega.

Nelle premesse del parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 1762, recante delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione di redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto e per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali, si rileva come l’articolo 4, comma 1, individua l’oggetto della delega – con formula imprecisa e che andrebbe chiarita – nella «riforma generale del sistema di valutazione del catasto dei fabbricati» anziché riferirsi al «sistema di valutazione dei fabbricati su base catastale».

Nel parere sul disegno di legge C. 2900, recante modifiche alle norme sull’ordinamento giudiziario, il Comitato formula una osservazione volta a chiarire se vi sia coincidenza tra l’oggetto della delega recata dall’articolo 7 del provvedimento (finalizzata al «coordinamento delle norme che costituiscono l’ordinamento giudiziario sulla base delle disposizioni contenute nella presente legge» e quella già conferita al Governo dalla legge n. 150 del 2005 «ad adottare [...] un decreto legislativo contenente il

testo unico delle disposizioni legislative in materia di ordinamento giudiziario».

I principi e i criteri direttivi.

Il tema dei principi e criteri direttivi è affrontato nei pareri del Comitato con riguardo a diversi profili, che possono essere così sintetizzati:

- ✓ necessità di esplicitare principi e criteri direttivi, distinguendoli dall'oggetto della delega: è un rilievo formulato come condizione o osservazione, a seconda del grado di esplicitazione dei principi e criteri direttivi. Figura come osservazione nel parere sul disegno di legge C. 2161 (modernizzazione delle amministrazioni pubbliche) e come condizione nei pareri sulle proposte di legge C. 1579 (patente nautica a punti) e C. 2463 (interventi speciali per le città). E' assimilabile a questa fattispecie la condizione formulata nel parere sulla proposta di legge C. 1318 (conflitto di interessi) in riferimento "all'articolo 21 – ove si delega il Governo ad emanare (*rectius*: adottare) una disciplina che estenda le regole in materia di conflitto di interessi anche agli organi di governo delle autonomie territoriali, «secondo i principi ed i criteri desumibili dalla presente legge» -", finalizzata "ad esplicitare le linee essenziali alle quali il legislatore delegato è tenuto ad ispirarsi, eventualmente richiamando espressamente singoli articoli o istituti giuridici disciplinati dal provvedimento in esame";
- ✓ opportunità di rendere più stringenti i principi e criteri direttivi: è oggetto di una osservazione contenuta nel parere sul disegno di legge comunitaria 2007 (C. 3062);
- ✓ espressa estensione dei principi e criteri direttivi stabiliti per la delega principale anche alla delega integrativa e correttiva: è oggetto di una condizione contenuta nel parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 1825 (disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale), finalizzata "a specificare che eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi sono adottati con l'osservanza dei medesimi principi e criteri direttivi della delega principale";
- ✓ rilievi concernenti la formulazione delle disposizioni recanti principi e criteri direttivi.

Aspetti ulteriori

Oltre che sugli elementi costitutivi delle disposizioni di delega il Comitato si è pronunciato su numerosi altri profili, che attengono sia al peculiare strumento utilizzato sia, più in generale, alla qualità della legislazione.

Il riferimento alla delega nel titolo del provvedimento e nelle rubriche degli articoli.

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dispone che il titolo degli atti legislativi e degli articoli contenenti disposizioni di delega facciano espresso riferimento alla loro presenza. Si tratta di un precetto generalmente osservato, con qualche eccezione. Nel parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 1825 (disciplina del settore televisivo) una osservazione invita a valutare “l’opportunità di integrare il titolo nonché la rubrica dell’articolo 7 con un espresso riferimento alla presenza di disposizioni di delega, in ossequio al paragrafo 1 della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi”. Un analogo rilievo, ma solo nelle premesse, è contenuto nel parere sul disegno di legge C. 3178 (attuazione del protocollo sul *welfare*).

Il rapporto tra Parlamento e Governo

I pronunciamenti del Comitato in materia di principi e criteri direttivi sono volti a salvaguardare il ruolo delle Assemblee elettive, evitando che indirizzi eccessivamente generici dilatino la discrezionalità del Governo nell’adozione dei decreti legislativi. Nella stessa ottica si muove il costante apprezzamento per quelle procedure che valorizzano la funzione di controllo/indirizzo esercitata dalle Commissioni parlamentari nell’espressione dei pareri sugli schemi di provvedimenti delegati, con specifico riguardo al meccanismo del doppio parere. Come già accennato, nel parere sul disegno di legge C. 2600 tale apprezzamento si unisce alla constatazione della brevità dei termini per l’esercizio delle deleghe, anche tenuto conto della complessa procedura volta a coinvolgere due volte le Camere. Nel parere sul disegno di legge comunitaria 2007 (C. 3062), il Comitato segnala che esso “ripropone previsioni - già presenti in precedenti leggi comunitarie - che il Comitato aveva apprezzato in quanto idonee ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di

attuazione delle deleghe: si evidenzia, in particolare, la riproposizione del meccanismo del «doppio parere parlamentare» su schemi di decreti legislativi, limitatamente a quelli che prevedono sanzioni penali ovvero ai casi in cui il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione; analogo apprezzamento il Comitato esprime in ordine alla previsione che impone al Governo un obbligo di informare il Parlamento circa i motivi che non hanno consentito il rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle deleghe (articolo 1, comma 7)".

Una ulteriore osservazione contenuta nel parere riguarda la sequenza dei pareri sugli schemi di decreti legislativi, nella quale il Parlamento deve essere l'ultimo soggetto a pronunciarsi. Il Comitato segnala quindi, in relazione all'articolo 22, comma 2, che "dovrebbe precisarsi che la trasmissione dello schema del decreto legislativo alla Conferenza Stato-Regioni precede la trasmissione alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, in ottemperanza al principio secondo cui le Camere intervengono per ultime nel processo di adozione dei medesimi decreti legislativi".

Il coordinamento con la legislazione vigente.

I progetti di legge contenenti disposizioni di delega pongono problemi di coordinamento delle riforme operate attraverso la legislazione delegata in parte analoghi a quelli già visti con riguardo alla decretazione d'urgenza ed in parte peculiari di tale strumento normativo. Sotto quest'ultimo profilo si segnala, in particolare, il tema delle abrogazioni.

Tre peculiari questioni concernono:

- ✓ la sovrapposizione con disposizioni recate da decreti-legge in corso di conversione, già accennato con riguardo a questi ultimi. Si segnala in proposito il parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 1825 (disciplina del settore televisivo), che contiene una condizione finalizzata a garantire il coordinamento dei "contenuti del provvedimento con quanto statuito nell'articolo 16 del decreto-legge n. 159 del 2007, in corso di conversione al Senato";
- ✓ la sovrapposizione con deleghe ancora aperte. Si tratta di una problematica affrontata, in forma di osservazione, nei pareri sui

disegni di legge C. 2272-*bis*/A (misure per il cittadino consumatore) e C. 2900 (modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario);

- ✓ l'intreccio tra procedure di delega e procedure di delegificazione. Nell'arco di poco più di un mese, tra il 29 maggio e il 5 luglio 2007, il Comitato ha modo di pronunciarsi sulla questione in tre pareri:
- nel parere sul disegno di legge C. 2272-*bis*/A, il Comitato, in relazione all'articolo 19 – ove si delega il Governo alla semplificazione delle procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi – invita la Commissione competente e l'Assemblea a valutare “l'opportunità di prevedere una delega su tale materia, atteso che l'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37 ha già dettato una disciplina «delegificata» dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi, che la delega in esame sembra quindi voler riportare nell'ambito della normazione primaria”;
 - la medesima problematica è oggetto, nel parere sul disegno di legge C. 2161, di una raccomandazione che, con riferimento al contenuto degli articoli 10 e 15, invita il legislatore ad aver cura “di verificare l'opportunità di intervenire, mediante una nuova disciplina ovvero una norma di delega, su materie per le quali si sia già proceduto a dettare una normativa «delegificata», determinando dunque una parziale rilegificazione, nonché una potenziale sovrapposizione di fonti normative di diverso rango”. L'invito viene quindi esteso ad aver cura “di utilizzare gli strumenti normativi, ed in particolare il meccanismo delle deleghe e della delegificazione in conformità ai principi ed alle prescrizioni ordinamentali relative alle fonti di produzione del diritto”;
 - nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2599 (riordino degli enti di ricerca) il Comitato rileva che nel conferire in materia una apposita delega legislativa il provvedimento cambia rotta rispetto all'opzione di ricorrere a regolamenti di delegificazione esercitata l'anno precedente, con il decreto-legge n. 262/2006, “manifestando dunque un'espressa opzione per la permanenza della suddetta disciplina nell'alveo della legislazione primaria, in luogo della

precedente scelta, che, tuttavia, non risulta modificata con riferimento ad ulteriori enti di ricerca”.

La tecnica della novellazione.

E' un profilo presente in 8 pareri relativi ai progetti di legge contenenti disposizioni di delega, talora affrontato nel più vasto ambito del complessivo impatto sull'ordinamento (cfr. i paragrafi dedicati alle formule abrogative ed al collegamento con lavori legislativi in corso). Nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 3178 (attuazione del protocollo sul *welfare*) si segnala, provvedendo anche ad un'ampia esemplificazione, che esso, “nell'intervenire in un settore normativo particolarmente complesso, [...] contiene numerose disposizioni che incidono con modifiche non testuali in ambiti caratterizzati da una peculiare stratificazione normativa”.

Richiami normativi effettuati in forma generica o erronei.

E' un profilo che emerge in 7 pareri, generalmente nelle premesse. Nel parere sul disegno di legge comunitaria 2007 viene formulata una condizione volta ad aggiornare i riferimenti alla normativa comunitaria contenuti nell'articolo 8, comma 6, che richiama tre regolamenti ormai abrogati. Nel parere sul nuovo testo del disegno di legge C. 2514 (revisione della normativa in materia di filiazione) è presente una osservazione volta a verificare la congruità del richiamo alla normativa in materia di affidamento condiviso.

Le abrogazioni. Formule e termini.

Per quanto riguarda gli atti contenenti deleghe, le clausole concernenti l'abrogazione sono generalmente formulate in modo conforme alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2272-*bis*/A (misure per il cittadino consumatore) il Comitato rileva che “nell'intento di innovare e semplificare le regole concernenti lo svolgimento di determinate attività produttive si adottano talora formula abrogative redatte in forma generica e modifiche non testuali, senza procedere, in alcuni casi, ad un adeguato coordinamento normativo con la disciplina prevedente”, fornendo diverse esemplificazioni. La presenza di una formula abrogativa indeterminata

viene segnalata anche nel nuovo testo del disegno di legge C. 1825 (disciplina del settore televisivo).

La terminologia.

Sono 9 i pareri che sollevano questioni legate alla imprecisione delle espressioni utilizzate o al loro incerto significato politico-giuridico, talora facendone oggetto di specifiche osservazioni (pareri sul nuovo testo della proposta di legge C. 1318 e sui disegni di legge C. 2161, C. 1762 e C. 2849).

Collegamento con lavori legislativi in corso.

Nelle premesse dei pareri sul nuovo testo del disegno di legge C. 1825 (disciplina del settore radiotelevisivo) e sul nuovo testo del disegno di legge C. 2480-A (autotrasporto merci e circolazione stradale), il Comitato affronta il problema della sovrapposizione con altri provvedimenti all'esame delle Camere nella più ampia prospettiva del complessivo impatto sull'ordinamento²⁶.

La previsione di adempimenti.

Alle previsioni riguardanti l'adozione di regolamenti di delegificazione è dedicato il prossimo paragrafo. Con riguardo agli altri adempimenti, nei pareri sui progetti di legge contenenti disposizioni di delega, in perfetta linea con i pareri riguardanti i disegni di legge di conversione, il Comitato guarda con particolare attenzione ai seguenti aspetti: la congruità degli strumenti normativi previsti rispetto all'obiettivo perseguito ed all'ambito normativo loro demandato; la specificazione della tipologia di atto prevista (con particolare riguardo al tipo di regolamenti di cui si prevede

²⁶ Osserva infatti il Comitato nel primo dei pareri citati che "nell'intervenire in un settore dell'ordinamento già caratterizzato dalla presenza di una pluralità di fonti normative stratificate nel tempo, si introducono disposizioni concernenti la fase di transizione delle trasmissioni televisive dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale senza procedere ad una complessiva novellazione dell'attuale disciplina principalmente contenuta nel testo unico della radiotelevisione (decreto legislativo n. 177 del 2005) e nella legge n. 112 del 2004; tale modalità di produzione normativa non appare conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente, a ciò contribuendo anche la potenziale sovrapposizione di alcune disposizioni con gli articoli 39 e 40 del disegno di legge finanziaria per il 2008 (A.S. 1817), nonché con le disposizioni dell'articolo 16 del decreto-legge n. 159 del 2007, emanato lo scorso 1° ottobre ed attualmente in corso di conversione al Senato (A. S. 1819)".

l'adozione²⁷). Si segnalano, tra gli altri, i pareri sul disegno di legge C. 2272-bis/A (misure per il cittadino consumatore), che affronta, anche con esemplificazioni, i temi della congruità degli strumenti previsti e dei relativi termini²⁸ e sul disegno di legge C. 3178 (attuazione del protocollo sul welfare)²⁹

Disposizioni di interpretazione autentica.

Soltanto il parere sul disegno di legge C. 2272-bis/A (misure per il cittadino consumatore) affronta la questione delle norme di interpretazione autentica, svolgendo una interessante considerazione sulla vetustà della norma interpretata e sul tempo necessario per il dispiegamento degli effetti della norma di interpretazione. Il Comitato rileva infatti, nelle premesse, con riguardo all'articolo 7, che la norma di interpretazione autentica ivi contenuta, "formalmente riferita all'articolo 22 del regio decreto 23 agosto 1890, n. 7088 (modificato più volte a partire dal 1991) appare suscettibile di ingenerare dubbi in ordine alla sua effettiva efficacia retroattiva, anche in relazione alla previsione di un termine di cinque anni per il pieno dispiegamento dei suoi effetti".

²⁷ Si segnala, a titolo esemplificativo, il parere sul disegno di legge C. 1496-B (diritti di trasmissione degli eventi sportivi), che contiene una osservazione volta a precisare la tipologia di regolamento cui si riferisce l'articolo 1, comma 3, lettera l).

²⁸ Il Comitato rileva che il provvedimento "prescrive ulteriori interventi di fonti subprimarie che, in talune delle ipotesi previste, non appaiono strumenti del tutto congrui in relazione agli specifici ambiti normativi loro demandati; in particolare, l'articolo 17 demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione di un regime fiscale agevolato dei prodotti del commercio equo e solidale; l'articolo 25 demanda ad un «apposito provvedimento» del Governo il compito di modificare precedenti decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e di trasferire al Ministero dello sviluppo economico determinate competenze; l'articolo 54 autorizza il Governo al mero adeguamento, con regolamenti di delegificazione, di fonti secondarie che richiederebbero una complessiva integrazione; peraltro, anche in tali casi i termini previsti per l'adozione dei relativi provvedimenti risultano estremamente ridotti (ad esempio, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'articolo 27, dovrebbe essere adottato entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge)".

²⁹ Nel parere è formulata una osservazione che invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di "specificare ulteriormente presupposti, elementi essenziali e termini di adozione del decreto" ministeriale previsto all'articolo 22, finalizzato a realizzare la deducibilità ai fini fiscali per il 2008 o a introdurre misure di detassazione per ridurre l'imposizione fiscale sulle somme oggetto degli sgravi contributivi sulla retribuzione di secondo livello. Tale rilievo va letto anche in relazione alla riserva di legge in materia tributaria di cui all'articolo 23 della Costituzione.

5.2.2. Lo schema di decreto legislativo in materia ambientale.

L'esame dello schema di decreto legislativo n. 168, concernente ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, ha avuto luogo ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione Ambiente. Esso ha consentito di affrontare i temi legati alla legislazione delegata, con specifico riguardo al conferimento di deleghe legislative per periodi anche molto lunghi e sulla base di principi e criteri direttivi talmente generici che consentono un'ampia scelta discrezionale al Governo anche su argomenti di forte impatto politico. Nel caso di specie, lo schema di decreto, come rilevato nel parere, incide in misura rilevante sul cosiddetto "codice ambientale", di cui riscrive integralmente la Parte II, relativa alle procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione d'impatto ambientale e per l'autorizzazione integrata ambientale, utilizzando la delega ad emanare decreti integrativi e correttivi del codice stesso, sulla base dei principi e criteri direttivi dettati per la delega principale. Gli stessi principi e criteri direttivi che hanno portato il legislatore delegato, nel 2006, ad assumere determinate posizioni, gli consentono, a distanza di un anno, di assumere una linea talora radicalmente diversa. Il punto su cui è chiamato a pronunciarsi il parere del Comitato è la legittimità di tali innovazioni, che rideterminano una riscrittura del "codice ambientale" in alcune delle sue parti più cruciali. Le premesse del parere richiamano pertanto i parametri ordinamentali esplicitati dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 206 del 2001, e ribaditi dal Consiglio di Stato, con specifico riguardo all'esercizio della potestà delegata di natura correttiva e integrativa; una conseguente osservazione invita la Commissione di merito a valutare se, in relazione ai contenuti dell'articolo 1, comma 2, e dell'articolo 3 dello schema, che incidono in maniera rilevante sul "codice ambientale", "l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo «correttivo e integrativo» risulti coerente con i parametri indicati dalle supreme magistrature come richiamati in premessa, tenuto conto in particolare dell'esigenza, da un lato, di evitare che mediante decreti correttivi si possa realizzare un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale" ovvero un mancato rispetto dei principi fissati dalla legge di delegazione e, dall'altro lato, dell'esigenza di assicurare, in questa cornice, la piena rispondenza della normativa interna al diritto comunitario".

5.3. Tendenze della delegificazione.

Come già accennato, nel periodo di riferimento il Comitato non ha avuto modo di pronunciarsi su progetti di legge recanti esclusivamente autorizzazioni alla delegificazione ma ha espresso il parere sul disegno di legge di conversione C. 2852 (decreto-legge n.81/2007, materia finanziaria) e sui disegni di legge delega C. 2272-*bis*/A (misure per il cittadino consumatore) e C. 2161 (modernizzazione delle amministrazioni pubbliche), contenenti anche autorizzazioni alla delegificazione. In tali pareri, emergono, essenzialmente, i seguenti profili:

- la necessità che le autorizzazioni alla delegificazione siano formulate in base al disposto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;
- la valutazione della congruità dello strumento normativo prescelto, anche in presenza di riserve di legge previste dalla Costituzione.

Nel paragrafo 5.2 già si è accennato al tema della potenziale sovrapposizione tra autorizzazioni alla delegificazione e disposizioni di delega già vigenti o contenute nel medesimo provvedimento.

Nel parere sul disegno di legge C. 2161 entrambi i profili vengono estensivamente trattati e costituiscono oggetto di tre condizioni³⁰.

³⁰ Le tre condizioni sono le seguenti:

“all'articolo 1, comma 1 - che novella la legge n. 241 del 1990, inserendovi un nuovo articolo che obbliga le amministrazioni a corrispondere ai cittadini una somma in caso di ritardo nella risposta alle loro istanze, e affida ad un regolamento di delegificazione la definizione di modalità, misure e termini dell'adempimento - si valuti la congruità dello strumento normativo previsto alla lettera c), atteso che esso opera in un ambito non previamente disciplinato da norme di legge e pertanto, essendo gli elementi della fattispecie già definiti, potrebbe prevedersi un più agevole regolamento di attuazione; analogamente alla lettera b), che sostituisce integralmente l'articolo 2 della citata legge n. 241 dovrebbe valutarsi la congruità del riferimento all'emanazione, su proposta del Ministro competente, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi del *comma* 3 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, in quanto tale comma disciplina i regolamenti adottati con decreto ministeriale, mentre in questo caso appare versarsi nell'ambito tipico dei regolamenti di organizzazione che, nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono adottati ai sensi del *comma* 1, lettera d), del citato articolo 17;

all'articolo 5, comma 3 - ove si prevede l'emanazione di un regolamento di delegificazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri interessati - si proceda a riformulare la norma secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 che, oltre a stabilire i contenuti propri delle disposizioni volte ad autorizzare l'adozione di

Come già segnalato, un'apposita raccomandazione concerne l'intervento di norme di delega in ambiti delegificati.

Nel parere sul disegno di legge C. 2272-bis/A è formulata una condizione volta al rispetto del modello di delegificazione codificato dalla legge n. 400 del 1988³¹.

Infine, nel parere sul disegno di legge di conversione C. 2852 si tratta il tema della delegificazione in collegamento con ambiti oggetto di riserva (relativa) di legge³². A seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, il contenuto della condizione è stato trasfuso in un ordine del giorno, accolto come raccomandazione dal Governo stesso.

regolamenti di delegificazione, stabilisce che essi vengano adottati nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; all'articolo 12 - che al comma 5 autorizza il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione volto a rendere permanente la disciplina già dettata in via sperimentale per un periodo di due anni dal comma 2 del medesimo articolo, in materia di controlli sulle piccole e medie imprese certificate - si verifichi la congruità del ricorso al meccanismo della delegificazione per conseguire l'effetto della stabilizzazione della suddetta disciplina e, in caso positivo, si coordini comunque il contenuto del medesimo regolamento di delegificazione (riferito alle sole piccole e medie imprese) con quanto disposto al comma 6, secondo cui, in mancanza dell'adozione del regolamento, la disciplina di cui al comma 2 si applica in modo permanente a tutte le imprese, e quindi non soltanto alle piccole e medie imprese”.

³¹ La condizione è del seguente tenore: “agli articoli 12 e 54 - che recano due autorizzazioni alla delegificazione, rispettivamente, in materia di incentivi non fiscali in favore delle imprese operanti nel settore del gas naturale e di disciplina di taluni aspetti relativi alla documentazione concernente il trasferimento di diritti reali sui veicoli ed alla circolazione dei medesimi - si integrino le disposizioni, indicando le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni per le quali si determina l'effetto abrogativo, secondo il modello di delegificazione codificato dal citato articolo 17, comma 2, della legge n. 400; al riguardo, sarebbe inoltre opportuno adeguare la rubrica degli articoli al loro effettivo contenuto”.

³² La condizione è così formulata: “sia valutata la soppressione dell'articolo 16, comma 1 - ove si novella il comma 989 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, al fine di introdurre un'autorizzazione al Governo per l'adozione, entro il 30 ottobre 2007, di un regolamento di delegificazione «volto a rivedere la disciplina delle tasse e dei diritti marittimi» - atteso che esso realizza l'effetto, in assenza di alcuna elencazione delle norme generali regolatrici della materia, di rimettere alla normazione secondaria l'integrale regolazione di un settore della disciplina tributaria, oggetto di riserva relativa di legge ai sensi dell'articolo 23 Cost.”.

6. L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

Il presente capitolo, che figura per la prima volta nei rapporti sull'attività del Comitato, appare opportuno per tirare le fila e ricondurre ad unitarietà un ragionamento sugli strumenti di attuazione del diritto comunitario che è stato fin qui condotto in modo puntuale con riguardo agli specifici provvedimenti adottati.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi non soltanto sul disegno di legge comunitaria annuale ma anche su ulteriori provvedimenti di attuazione del diritto comunitario: in particolare, il disegno di legge C. 2600, recante delega per il recepimento di alcune direttive comunitarie ed il disegno di legge di conversione C. 2910 (attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia). Nei pareri su tali disegni di legge il Comitato ha osservato, nelle premesse, che essi, nell'attuare norme ed obblighi di origine comunitaria, hanno la stessa "finalità già perseguita da diversi provvedimenti che, in un lasso di tempo relativamente breve, si sono affiancati allo strumento annuale della legge comunitaria".

Si tratta di una constatazione che evidenzia come la legge comunitaria annuale non sia più l'unico strumento attraverso il quale si dà attuazione agli obblighi comunitari, che richiedono ulteriori provvedimenti adottati in corso d'anno.

CONCLUSIONI

Nel presente rapporto si è cercato di sintetizzare l'attività svolta dal Comitato nell'arco dei dieci mesi di attività compresi tra l'inizio di aprile 2007 e l'inizio di febbraio 2008, che hanno coinciso con l'ultima fase della XV legislatura. E' stata un'attività intensa e produttiva su molti fronti, che ha visto il Comitato ed i suoi componenti proseguire e rafforzare le iniziative intraprese, quasi a titolo sperimentale, già nel precedente turno di presidenza, con un discreto successo.

Tali ulteriori iniziative, nate dall'esigenza di imprimere maggiore eco e forza ai pareri del Comitato, unitamente ad altre azioni (come la costante sollecitazione alla partecipazione alle sedute del Comitato dei rappresentanti del Governo e dei relatori nelle Commissioni di merito), hanno sortito l'effetto di aumentare sensibilmente il tasso di recepimento dei rilievi formulati dal Comitato nei propri pareri, investendo tutta la Camera dei temi della qualità della legislazione. L'esperienza di questi mesi – e, direi, di tutta la legislatura – dimostra come si possa rafforzare il ruolo del Comitato promuovendone l'interlocuzione con il Governo e con le Commissioni parlamentari senza intervenire sul regolamento interno e senza modificarne poteri ed ambito di intervento. Si tratta di temi che nel loro complesso potranno però essere oggetto di ulteriori riflessioni nella prossima legislatura.

Sul fronte dell'attività interistituzionale, si sono registrati ulteriori, rilevanti progressi nel rafforzamento dei rapporti delle due Camere con le Assemblee legislative regionali. Il percorso, cominciato, alla fine di gennaio 2007, con la riunione dedicata alla presentazione del Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea, che ha rappresentato un importante punto di snodo, si è poi snodato attraverso le seguenti tappe: la partecipazione di Camera e Senato alle commissioni di studio interregionali per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione; la sigla di un protocollo di intesa volto alla costituzione di un comitato paritetico Camera-Senato-Consigli regionali, aperto alla partecipazione del Parlamento europeo; la partecipazione al convegno di CAPIre svoltasi a Matera; la riunione interistituzionale di Palermo dedicata alla presentazione del rapporto 2007, dove è stato approvato un documento di indirizzo politico basato sui lavori delle

commissioni interregionali di studio; infine, pochi giorni dopo il termine del mio turno di presidenza, la prima riunione del Comitato paritetico, che ha posto le basi per il lavoro futuro. Un lavoro che si fonda su una collaborazione sempre più intensa e proficua, che inizia a coinvolgere non soltanto tutte le Assemblee legislative nazionali, ma anche il Parlamento europeo e che vede il Comitato per la legislazione giocare un ruolo da protagonista, unendo una sempre più proficua attività consultiva, rivolta all'interno della Camera, ad una sempre più vivace attività di collegamento tra le istituzioni, in una prospettiva che tiene conto del dipanarsi della legislazione attraverso tre distinti livelli territoriali, tutti chiamati, per la loro parte, a concorrere ad un procedimento decisionale complesso.