

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Sesto turno di Presidenza
Presidente On. Doris LO MORO

(iniziato il 26 luglio 2012 – aggiornamento al 5 febbraio 2013)

INDICE

PREMESSA	1
I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI	3
▪ 1.1. <i>La presentazione del Rapporto sulla legislazione</i>	3
▪ 1.2. <i>L'attività preparatoria del Rapporto</i>	4
▪ 1.3. <i>Gli Appunti del Comitato</i>	5
▪ 1.4. <i>Il sito internet</i>	5
II. UNO SGUARDO SULLA LEGISLATURA	7
III. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO	9
IV. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA	11
V. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO	17
▪ 4.1. <i>La struttura dei pareri</i>	17
▪ 4.2. <i>I parametri utilizzati nei pareri</i>	19
▪ 4.3. <i>Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)</i>	21
▪ 4.4. <i>Richiami alla circolare ed ulteriori profili di formulazione tecnica dei testi normativi</i>	23
▪ 4.5. <i>Richiami alla legge n. 400 del 1988</i>	40
▪ 4.6. <i>Il rinvio a successivi atti legislativi</i>	54
▪ 4.7. <i>Profili della legislazione delegata</i>	55
▪ 4.8. <i>Omogeneità/eterogeneità del contenuto</i>	66
▪ 4.9. <i>Richiami alla legge n. 212 del 2000</i>	69
▪ 4.10. <i>Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale</i>	69
▪ 4.11. <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	71
VI. CONCLUSIONI	73

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il sesto turno di presidenza del Comitato per la legislazione, che ha coinciso con gli ultimi mesi della XVI legislatura. Esso costituisce quindi l'occasione anche per presentare i dati riassuntivi dell'attività consultiva svolta dal Comitato in questi cinque anni scarsi.

Si è trattato di una legislatura indubbiamente interessante e non priva di profili problematici nell'ottica del Comitato, soprattutto per quanto riguarda la tecnica di redazione dei testi legislativi e il sistema delle fonti.

Questi due aspetti verranno approfonditi con riguardo agli ultimi mesi della legislatura, che confermano alcune linee tendenziali in atto da tempo. Mi limito in questa sede a segnalare che l'andamento della legislazione ha sollecitato i diversi componenti succedutisi alla presidenza a promuovere attente riflessioni sul sistema delle fonti, che hanno affiancato gli annuali rapporti sulla legislazione, affrontando i seguenti temi: la decretazione d'urgenza; le ordinanze di protezione civile; la legislazione delegata; l'attuazione del diritto europeo; l'instabilità normativa.

Quest'ultimo tema è oggetto di una ricerca da me promossa, che viene pubblicata contestualmente al presente rapporto. A quest'ultimo è allegato un CD, che raccoglie delle schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

1.1. La presentazione del Rapporto sulla legislazione

Fin da quando è nato, nel 1998, il Comitato per la legislazione ha promosso la redazione annuale di un rapporto sullo stato della legislazione che, anno per anno, fotografa lo svolgimento delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo. Nel corso del sesto turno di presidenza è stata presentata il 23 novembre 2012 a Firenze, nella bella sede del Consiglio regionale della Toscana, la quattordicesima edizione del rapporto, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui ho partecipato in rappresentanza del Comitato.

Il dibattito si è incentrato sul nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo delle Assemblee legislative nella definizione in forma democratica di tali politiche. Alla base del dibattito vi è una lettura che, partendo dai dati e dalle analisi dei fenomeni legislativi ed istituzionali, consente di andare oltre i paradigmi ormai tradizionali della crisi delle istituzioni della rappresentanza nazionale, della cessione di sovranità dello Stato verso l'Unione europea e della marginalizzazione del Parlamento dai grandi circuiti della decisione pubblica, concentrandosi sulla necessità di ripensare le funzioni delle Assemblee legislative statali e regionali alla luce dei principi della condivisione di sovranità e della cooperazione nella partecipazione ai processi decisionali europei, con l'obiettivo di sostenere un processo di progressiva

“parlamentarizzazione” della *governance* europea, a partire da quella più propriamente economico-finanziaria.

1.2. L'attività preparatoria del Rapporto

Nell'ambito degli approfondimenti tematici per la predisposizione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, si sono svolte, presso la Sala Aldo Moro di Palazzo Montecitorio, due importanti tavole rotonde:

◆ alla prima, svoltasi il 24 settembre 2012 ed intitolata “rappresentanza politica e ruolo della legge”, ho partecipato in veste di Presidente del Comitato. Ad essa hanno preso parte la Vice Presidente della Camera Rosy Bindi (presidente del Comitato per la documentazione), i professori Ugo De Siervo, Antonio La Spina, Paolo Caretti, Stelio Mangiameli e Nicola Lupo, ed il direttore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, Paolo Pietrangelo. Il senatore Andrea Pastore, Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, ha inviato un importante contributo scritto;

◆ la seconda, svoltasi il 13 novembre 2012 ed intitolata “Parlamenti e legislazione nell'età contemporanea”, è stata coordinata dalla sottoscritta ed ha visto la partecipazione di diversi componenti del Comitato. Si è incentrata sulla relazione del Professor Philip Norton, autore di molti studi sul ruolo del Parlamento nelle diverse democrazie europee e, come componente della Camera dei Lord, Presidente della Commissione che ha redatto, nel 2000, il rapporto “Strengthening Parliament”. Della relazione di Lord Norton hanno dibattuto i professori Fulco Lanchester, Cesare Pinelli e Giorgio Rebuffa, nonché i componenti del Comitato Lino Duilio, Carlo Monai Roberto Zaccaria

1.3. Gli Appunti del Comitato

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, che, dal 2004, persegue l’obiettivo di saldare l’attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. I due fascicoli (rispettivamente aggiornati al 15 settembre 2012 ed al 15 gennaio 2013) sono composti da due parti: la prima dà conto, in forma sintetica, della produzione normativa realizzata nel corso della legislatura; la seconda consiste in un *focus*, volto ad approfondire, di volta in volta, un aspetto della produzione normativa. Il *focus* di settembre 2012 dà conto delle operazioni di riduzione dello *stock* normativo intraprese nella XVI legislatura; il *focus* di gennaio 2013 presenta un quadro della produzione legislativa ulteriore rispetto a quella più conosciuta ed oggetto di indagine (decretazione d’urgenza e leggi di bilancio), soffermandosi sulle leggi di iniziativa parlamentare e mista e sull’attività svolta dalle Commissioni in sede legislativa.

1.4. Il sito internet

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

II.

UNO SGUARDO SULLA LEGISLATURA

Il presente rapporto costituisce l'occasione per dare conto in maniera riassuntiva dell'attività consultiva svolta nel corso della legislatura, durante la quale il Comitato ha espresso 184 pareri, 17 dei quali (il 9,34 per cento) senza rilievi e 167 contenenti rilievi.

TOTALE	184
Pareri senza rilievi	17
Pareri con rilievi	167, dei quali contenenti:
Osservazioni	41
Condizioni	12
Raccomandazioni	6
Osservazioni e Condizioni	86
Osservazioni e Raccomandazioni	5
Condizioni e Raccomandazioni	1
Osservazioni, Condizioni e Raccomandazioni,	16

Per quanto riguarda l'esito dei pareri, il tasso di recepimento delle osservazioni e delle condizioni registrato nell'intera legislatura non risulta particolarmente confortante: sono state recepite il 30 per cento delle osservazioni ed il 14 per cento delle condizioni. Anche se il tasso di recepimento va valutato alla luce della congiuntura politica ed economica che ha contrassegnato la legislatura, mi riservo nelle conclusioni di avanzare talune proposte per rafforzare il ruolo del Comitato nel procedimento legislativo.

Per quanto riguarda la tipologia, è evidente la prevalenza dei pareri espressi su disegni di legge di conversione, a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del regolamento: si tratta di **114** pareri su **184**; **51** pareri hanno riguardato progetti di legge contenenti deleghe al Governo e/o autorizzazioni alla delegificazione; **14** hanno interessato schemi di decreto legislativo ai sensi dell'articolo 96-*ter* del regolamento; **3** sono stati espressi ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su progetti di legge ordinaria; **2** sono stati espressi nell'ambito della procedura cosiddetta del secondo parere, in base alla pronuncia della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009.

Un'ultima annotazione riguarda l'espressione di opinioni dissenzienti, che ha interessato soprattutto il primo turno di presidenza, per poi esaurirsi a partire dal quarto turno¹. Si tratta di un dato interessante, che pone in evidenza l'*idem sentire* dei componenti del Comitato, dopo una prima fase dove non sempre si è raggiunta la convergenza su posizioni comuni.

¹ Delle sei opinioni dissenzienti espresse nella legislatura, 4 si sono registrate durante il primo turno di presidenza, 1 nel secondo turno ed 1 nel terzo turno.

III.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel sesto turno di presidenza il Comitato si è riunito **13 volte, esprimendo 18 pareri** su **17 provvedimenti normativi**, tutti rimessi al suo esame d'ufficio (su uno è stato espresso il parere sia in prima sia in seconda lettura):

- ◆ **9** disegni di legge di conversione di decreti-legge (ai sensi dell'[articolo 96-bis, comma 1 del Regolamento della Camera](#)): in un caso il Comitato, nel periodo di riferimento, ha espresso il parere sia in prima, sia in seconda lettura;
- ◆ **4** disegni di legge governativi ed **1** proposta di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione (ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#));
- ◆ **2** testi unificati, uno dei quali di proposte di legge di iniziativa parlamentare (C. 2861 ed abb.) ed uno nato dalla confluenza di un disegno di legge governativo e 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare, sottoposto all'esame del Comitato ai sensi dell'[articolo 16-bis, comma 6-bis](#) del Regolamento, in quanto contenente una delega al Governo: **TU 2519-B** recante misure per il riconoscimento dei figli naturali;
- ◆ lo schema di decreto legislativo n. **491**, riguardante la riorganizzazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa), trasmesso al Comitato ai sensi dell'[articolo 96-ter, comma 3](#) del regolamento (ovvero su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione Affari sociali).

<i>Tipologia pareri</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Tipologia provvedimenti</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i>	<i>10</i>	<i>55,5%</i>	<i>9 disegni di legge di conversione</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i>	<i>7</i>	<i>38,9 %</i>	<i>4 disegni di legge governativi, 1 proposta di legge parlamentare e 2 testi unificati (uno misto ed uno parlamentare) contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione;</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-ter, co. 3</i>	<i>1</i>	<i>5,6%</i>	<i>1 schema di decreto legislativo</i>

IV.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

Oltre la metà dei pareri espressi dal Comitato ha riguardato dunque disegni di legge di conversione; i restanti pareri hanno riguardato provvedimenti contenenti deleghe al Governo o autorizzazioni alla delegificazione ed uno schema di decreto legislativo delegato.

Se la decretazione d'urgenza sembra quindi rappresentare lo strumento principe dell'azione governativa per il breve-medio periodo, anche le procedure delegate assumono rilevanza per prospettive di più lungo periodo.

Il Comitato, nel presente turno di presidenza, si è espresso su una percentuale relativamente bassa dei decreti-legge emanati: 9 su 14 (pari al 64,3 per cento): gli altri 5 decreti-legge, nella fase politicamente delicata che ha preluso allo scioglimento anticipato della legislatura, sono infatti decaduti ma i contenuti di due di essi sono confluiti in altri decreti-legge (v. infra) e i contenuti di altri due nella legge di stabilità².

La fase immediatamente precedente allo scioglimento ha visto anche, come di consueto, un'intensificazione della produzione legislativa, tanto che nel 2012 sono state approvate 110 leggi, a fronte di 73 leggi nel 2010 e 70 nel 2011.

² Le disposizioni dei decreti-legge 29 ottobre 2012, n. 185, recante disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici, ed 11 dicembre 2012, n. 216, recante disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea sono confluite nella legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228).

La tabella che segue riporta il numero delle leggi approvate nel corso del 2012 e di tutta la legislatura, divise per iniziativa e tipologia, mettendo in evidenza l'universo delle leggi non sottoposte al parere del Comitato, che pure costituisce una percentuale cospicua delle leggi approvate.

	2012	2013	XVI legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA	73	4	296
<i>di cui:</i>			
Conversione di decreti legge	29	2	106
Leggi di bilancio	4	0	20
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	5
Leggi comunitarie	0	0	3
Leggi di ratifica	30	2	137
Altre leggi di iniziativa governativa	10	0	25
INIZIATIVA PARLAMENTARE	29	0	80
<i>di cui:</i>			
Leggi di ratifica	4	0	4
INIZIATIVA REGIONALE	0	2	2
<i>di cui:</i>			
Leggi costituzionali	0	2	2
INIZIATIVA MISTA	8	1	13
<i>di cui:</i>			
Leggi costituzionali	1	1	2
Leggi di ratifica	1	0	3
TOTALE	110	7	391

La tabella che segue presenta i decreti-legge sui quali il Comitato si è espresso nel periodo di riferimento, in ordine cronologico decrescente, mettendo in evidenza la dimensione iniziale e quella risultante dal procedimento di conversione, nonché l'eventuale posizione della questione di fiducia.

Le modifiche degli spazi legislativi della decretazione d'urgenza durante l'esame parlamentare										
Decreto-legge Numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi		
1	14/1/13	Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale	3	6	5	9	1	2	3	50,0%
227	28/12/12	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione	9	75	9	75	1	2	0	0,0%
223	18/12/12	Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013	6	22	6	22	1	2	0	0,0%
216	11/12/12	Disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea	10	41	Confluito nella legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013)					
207	3/12/12	Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale	5	13	7	22	1	2	9	69,2%
194	16/11/12	Disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012	2	5	Confluito nel testo del D.L. n. 174/2012					
188	5/11/12	Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane	9	25	Decaduto					
187	2/11/12	Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A ed in materia di trasporto pubblico locale	3	12	Confluito nel testo del D.L. n. 179/2012					
185	29/10/12	Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici	2	4	Confluito nella legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013)					
179	18/10/12	Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese	39	320	73	516	1	3	196	61,3%

Venendo agli aspetti qualitativi, mi auguro che le pagine che seguono mettano sufficientemente in luce le caratteristiche peculiari della legislazione – e soprattutto della decretazione d’urgenza – in questo turno di presidenza, iniziato con l’esame del **decreto-legge n. 95 del 2012** (c.d. *spending review*), sul quale il Comitato ha espresso un articolato parere, ricco di rilievi.

Questo parere rappresenta una specie di *summa* della giurisprudenza del Comitato e costituirà asse portante del presente rapporto, unitamente al parere sul decreto-legge n. 179 del 2012. In tali pareri si mettono in luce ancora una volta le caratteristiche dei provvedimenti emanati in questa fase storica, contrassegnata dall’acuirsi della crisi economico-finanziaria internazionale, già evidenziate dalla presidente Lussana nel precedente rapporto e così sintetizzabili:

- ◆ una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni (fenomeno posto in luce dalla tabella che precede);
- ◆ una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l’ampiezza e l’articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;
- ◆ il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;
- ◆ una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme³ e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento.

³ Come caso estremo di volatilità, si segnalano le frequenti occasioni nelle quali decreti-legge in corso di conversione vengono modificati o comunque si intrecciano con altri decreti appena convertiti o anche essi all’esame parlamentare.

V. **L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO**

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

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

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

Sui **18** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **1** è privo di rilievi. Si tratta del parere sul

testo unificato **C. 2519 ed abb.-B**, recante disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali (approvato dalla Camera e modificato dal Senato). Sul medesimo provvedimento il Comitato si era già espresso in prima lettura, formulando due osservazioni.

La struttura dei **17** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi		
Tipologia di rilievo	Pareri	%
Osservazioni e condizioni	11	64,7%
Osservazioni	3	17,6%
Condizioni	1	5,9%
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	2	11,8%

Complessivamente, il 77,8 per cento dei pareri (**14** su **18**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni.

I rilievi dei pareri sui singoli atti

AC	Oss.	Cond.	Racc.	Tipologia Atto
5389	SI	SI	SI	Ddl conversione
16/491	SI	SI	NO	Schema di decreto legislativo
5423	SI	SI	NO	Ddl conversione
5440	SI	SI	NO	Ddl conversione
5291	SI	SI	NO	Ddl Governo
4573	NO	SI	NO	Proposta di legge
5019-bis	SI	SI	NO	Ddl Governo
TU 2519 ed abb./B	NO	NO	NO	Testo Unificato
5520	SI	SI	NO	Ddl conversione
4434/B	SI	SI	NO	Ddl Governo
TU 2861 ed abb.	SI	NO	NO	Testo unificato
5569	SI	SI	NO	Ddl Governo
5520/B	SI	SI	SI	Ddl conversione
5617	SI	NO	NO	Ddl conversione
5626	SI	SI	NO	Ddl conversione
5657	SI	NO	NO	Ddl conversione
5713	SI	SI	NO	Ddl conversione
5714	SI	SI	NO	Ddl conversione

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

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

- la **legge 28 novembre 2005, n. 246** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;

- la ***circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi***, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- la ***legge 23 agosto 1988, n. 400***, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- la ***legge 27 luglio 2000, n. 212***, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali. Sono **2** i pareri che richiamano la necessità di valutare le disposizioni oggetto del parere del Comitato alla luce delle previsioni costituzionali.

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. Particolarmente significativi appaiono i rilevi relativi alla stratificazione normativa ed all'intreccio tra le fonti normative (come ad esempio decreti-

legge che intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione ovvero su ambiti oggetto di delega o delegificazione), nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni.

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

Dei **18** pareri resi dal Comitato **5** riguardano provvedimenti (2 testi unificati, di cui uno in seconda lettura; un disegno di legge di conversione ed un disegno di legge ordinario approvati dalla Camera e modificati dal Senato; una proposta di legge) cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (**ATN**) e di analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**).

Dei **13** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

3 (pari al **23%** del totale) risultano corredati di AIR e di ATN;

7 (pari al **54%** del totale) risultano corredati della sola ATN;

3 (pari al **23%** del totale) sono privi sia di AIR sia di ATN.

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

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

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

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

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

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

Tipologia di provvedimenti governativi	Numero di provvedimenti esaminati	Numero di provvedimenti corredati da AIR e ATN	%	Numero di provvedimenti corredati da sola ATN	%
<i>Disegni di legge di conversione</i>	9	0	0,00%	6	66,7%
<i>Altri disegni di legge</i>	3	2	66,7%	1	33,3%
<i>Schemi di decreti legislativi</i>	1	1	100,00%	0	0,00%
TOTALE	13	3	23%	7	54%

Nei **10** casi in cui l'AIR è assente:

- ◆ in **4** pareri si segnala che l'AIR è assente “senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008”;
- ◆ in **5** pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento. In un caso (A.C. **5679**, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia), l'esclusione viene motivata, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, in base all'evenienza che il provvedimento rientra tra gli «atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato»;
- ◆ in **1** parere (A.C. **5617**) la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica l'assenza dell'AIR in considerazione “dell'urgenza del provvedimento stesso.

4.4. Richiami alla circolare ed ulteriori profili di formulazione tecnica dei testi normativi

Dei **18** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **13** contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare.

I singoli pareri, generalmente, richiamano la circolare in relazione a molteplici profili.

La tabella che segue dà conto di tali richiami e dei rilevi relativi alla stratificazione normativa ed alla modifica di norme di recente approvazione, all'intreccio con altri decreti-legge in corso di conversione nonché alla presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe

ed eccezioni. Come accennato, questi tre ultimi profili non sono riconducibili alla circolare ma attengono comunque ad un ordinato modo di legiferare.

<i>I richiami alla circolare e i profili ulteriori</i>	
Terminologia	6
Modifiche non testuali	10
Richiami generici o errati	7
Deroghe	6
Incidenza su fonti subordinate	4
Interpretazione autentica	3
Abrogazioni	3
Stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione	6
Intreccio con decreti-legge in corso di conversione	3
Regole e deroghe	1

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

- ◆ non sempre curata nella formulazione (ne sono spie la ricorrenza di questioni terminologiche ovvero di chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati), ovvero – aspetto connesso con le indicazioni della circolare – non sempre limitata ad un contenuto precettivo;

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

I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

Atto camera oggetto del parere	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici o errati	Incidenza su fonti subordinate	Terminologia	Modifiche non testuali	Norme di interpretazione autentica
5389	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
16/491	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
5423	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO
5440	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO
5291	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
4573	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5019-bis	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
TU 2519/B	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5520	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
4434/B	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
2861	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5569	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
5520/B	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
5617	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
5626	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
5657	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
5713	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO
5714	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Segnalazioni ulteriori nei pareri sui singoli atti

Atto camera oggetto del parere	Stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione	Intreccio con decreti-legge in corso di conversione	Disposizioni con efficacia retroattiva
5389	SI	SI	SI
16/491	NO	NO	NO
5423	SI	NO	NO
5440	NO	NO	NO
5291	SI	NO	NO
4573	NO	NO	NO
5019-B	NO	NO	NO
TU 2519/B	NO	NO	NO
5520	SI	NO	SI
4434/B	NO	NO	NO
2861	NO	NO	NO
5569	NO	NO	NO
5520/B	SI	SI	NO
5617	NO	NO	NO
5626	SI	SI	SI
5657	NO	NO	NO
5713	NO	NO	NO
5714	NO	NO	NO

Rimandando al CD allegato al presente rapporto la puntuale indicazione di tutti i profili problematici emersi in relazione a singoli punti della circolare, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione sugli aspetti appena segnalati.

Formulazione e struttura del testo e richiami normativi effettuati in forma generica o errata

Già nel precedente rapporto sull'attività del Comitato la presidente Lussana ha segnalato alcune caratteristiche peculiari di diversi decreti-legge adottati nell'ultimo scorcio della legislatura. Tali caratteristiche si riscontrano con la massima evidenza anche in due provvedimenti d'urgenza emanati durante il periodo di riferimento del presente rapporto: i decreti-legge nn. **95** (*spending review 2*) e **179** (ulteriori misure per la crescita del Paese) del 2012.

Nei pareri su tali decreti il Comitato parte dalla constatazione del contenuto estremamente vasto e complesso, per soffermarsi quindi sulla struttura: il parere sul decreto-legge n. 95/2012 evidenzia nelle premesse che «il provvedimento presenta una struttura molto complessa, in quanto, già nella versione originaria, era organizzato in 5 titoli, si componeva di 25 articoli, corrispondenti a 424 commi e conteneva tre allegati, per un totale di 86 pagine della "Gazzetta Ufficiale". Il testo trasmesso dal Senato si articola in 6 titoli e si compone di 39 articoli, corrispondenti a 559 commi. Molte delle disposizioni contengono novelle e sono caratterizzate da una struttura particolarmente complessa: a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 12, concernente la soppressione di enti e società, occupava, nel testo originario, 11 pagine e mezza della

"Gazzetta Ufficiale" e si articolava in 88 commi (divenuti 73, a seguito di alcune soppressioni approvate al Senato)»⁴.

Ulteriori annotazioni concernono la qualità di redazione del testo, con particolare riguardo alla presenza di disposizioni prive di immediata portata precettiva, in quanto contengono dichiarazioni programmatiche o di principio, ovvero risultano meramente descrittive o ricognitive della legislazione vigente o, ancora, si limitano ad indicare le finalità perseguite con le singole norme. Nel parere sul decreto-legge n. 95/2012 il Comitato segnala nelle premesse che «il provvedimento si contraddistingue per la genericità delle disposizioni da esso recate, la quale si traduce nella presenza di un numero elevato di norme prive di portata normativa in quanto meramente descrittive; nella presenza di rinvii generici alla normativa vigente (risultando così difficilmente individuabile la disciplina oggetto del rinvio); di clausole abrogative generiche; nell'assenza di clausole di coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto con l'ordinamento vigente e nell'introduzione di deroghe generiche e implicite». Formula quindi la seguente raccomandazione, ove struttura e complessità del testo si uniscono ad una considerazione sulla precettività delle disposizioni: «abbia altresì cura il legislatore di verificare la portata precettiva delle norme che si introducono nei

⁴ Il parere sul decreto-legge n. 179 del 2012, analogamente, evidenzia i seguenti profili problematici: «il provvedimento presenta una struttura molto complessa, componendosi, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, di 73 articoli, ripartiti in dieci sezioni, in difformità dunque rispetto alle prescrizioni contenute nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che prescrive che la partizione di primo livello sia costituita dal «Capo», recante uno o più articoli, eventualmente scomponibile in «Sezioni». Nella maggior parte dei casi, gli articoli si compongono a loro volta di numerosi commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, così che i preamboli esplicativi posti all'inizio di ogni articolo non risultano idonei a facilitare la lettura del testo. Alcune disposizioni (si vedano, ad esempio, l'articolo 23, commi 2 e 3, e l'articolo 12, comma 2), non risultano formulate in conformità alle prescrizioni contenute al paragrafo 7, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi riguardanti la struttura dei commi».

provvedimenti, specie ove questi, come nel caso all'esame, che si compone di ben 559 commi, risultano assai lunghi e complessi, evitando in particolare il ricorso a disposizioni che appaiono prive di portata innovativa dell'ordinamento, in quanto generiche, meramente descrittive, di principio, ovvero ricognitive della normativa vigente, poiché tutte le anzidette disposizioni, oltre ad accrescere le dimensioni dei testi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nei quali sono inserite».

I richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa vengono segnalati nelle premesse e, qualora appaiano palesemente errati (per esempio, perché riferiti a disposizioni abrogate ovvero a provvedimenti inesistenti) sono oggetto di condizioni o di osservazioni⁵.

Nel parere sul decreto-legge n. 95 del 2012, il Comitato constata che il legislatore si è rapportato alla normativa previgente attraverso richiami generici in luogo di un rinvio specifico alla normativa in esame. Questo particolare aspetto è stato oggetto di una condizione: «in relazione alle disposizioni indicate in premessa che contengono rinvii normativi generici o imprecisi, si provveda a specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio».

Stratificazione normativa e modifiche non testuali

La stratificazione normativa ha sempre suscitato l'interesse del Comitato, soprattutto quando si concreta in modifiche non testuali e vede succedersi numerosi atti in un ristretto arco temporale. La volatilità appare un fenomeno sempre più diffuso: le norme sembrano avere una sempre più labile resistenza nel tempo. Sempre più spesso si registra la necessità

⁵ Cfr. sul CD le schede 1 (condizione), 2 (osservazione), 3 (osservazione), 4 (osservazione), 9 e 16 (richiami in premessa).

di dover modificare norme entrate in vigore da pochi giorni ovvero, nel giro di pochi mesi, la disciplina di un determinato settore può subire numerose modifiche, assestamenti e ripensamenti.

Si segnalano, in particolare, i seguenti pareri:

- ◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 95 del 2012, il Comitato annota che «il provvedimento, secondo una modalità di produzione legislativa che, come rilevato già in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa», formulando conseguentemente la seguente condizione: «con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 23-ter, che intervengono su settori normativi già oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa, nella materia della gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, sia effettuato un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole individuazione del quadro normativo di riferimento»;
- ◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 174/2012 (finanza enti territoriali), il Comitato rileva che «il decreto-legge, all'articolo 10-bis, relativo alla gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, interviene in una materia già oggetto di stratificazione normativa, dettando una disciplina della società di gestione della casa da gioco e della distribuzione dei proventi, che innova parzialmente quella dettata dall'articolo 31, commi 37 e 38, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999), più volte modificato, senza novellare le citate disposizioni, ma disponendone la cessazione dell'efficacia – in luogo

dell'abrogazione – a decorrere dalla data di inizio dell'attività da parte della società per azioni prevista dal comma 1»;

- ◆ con specifico riguardo alle modifiche non testuali, nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 179/2012 si rileva che: «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, in numerose circostanze, incide su di essa mediante modifiche non testuali (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, comma 4; l'articolo 5, comma 1; l'articolo 15, comma 3; l'articolo 34, comma 1 e l'articolo 35, comma 3), ovvero reca disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione (si vedano, ad esempio, l'articolo 11-*bis*, in materia di credito d'imposta per promuovere l'offerta on-line di opere dell'ingegno; l'articolo 13-*ter*, sulla carta dei diritti volta a definire i principi e criteri per garantire l'accesso universale della cittadinanza alla rete internet; l'articolo 14-*bis*, sulla pubblicità dei lavori parlamentari); integrandosi, in tutte le citate circostanze, una modalità di produzione normativa che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente».

Il Comitato ha espresso in merito la seguente osservazione: «si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale su previgenti normative, in termini di novella alle medesime; si dovrebbero altresì inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto».

Intreccio tra decreti-legge in corso di conversione

Sono ascrivibili a questo paragrafo due diverse fattispecie:

- ◆ il caso di un decreto-legge che interagisce con altro già emanato;
- ◆ il caso di un decreto-legge i cui contenuti vengono assorbiti da altro disegno di legge di conversione.

Ancora una volta, è nel parere sul decreto-legge n. 95/2012 che il Comitato individua entrambe le fattispecie, annotando nelle premesse che:

- «il provvedimento, in più punti (si vedano, l'articolo 2, comma 7, l'articolo 5, commi da 2 a 4; l'articolo 14, commi 2 e 8) reca disposizioni che si intersecano con quelle di cui agli articoli 3, 3-*bis*, 4 e 4-*bis*, comma 3, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile»;
- «il provvedimento in esame riproduce integralmente, agli articoli 23-*bis* e seguenti, i contenuti del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario; come già evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e da distinti decreti del Presidente della Repubblica - possono discendere effetti di incertezza

sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari, sia pure attenuata dall'espressa clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto-legge non convertito in legge, il cui contenuto risulta confluito nel provvedimento in esame».

Ne consegue la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

Nei pareri sui decreti-legge n. 174 (nel testo modificato dal Senato) e n. 179 del 2012 si constata ancora la confluenza di altro decreto-legge (rispettivamente n. 194 e n. 187 del 2012); la raccomandazione (analoga a quella formulata in relazione al decreto-legge n. 95 del 2012) è presente soltanto nel parere sul decreto-legge n. 174 (**A. C. 5520-B**).

Disposizioni in deroga

Costituiscono oggetto di 6 pareri, nelle premesse dei quali il Comitato segnala la presenza di disposizioni derogatorie, specificando se esse sono implicite ovvero esplicite, puntuali ovvero generiche:

- ◆ nel parere sul decreto-legge n. 179 del 2012 si segnala la presenza di deroghe – rispettivamente specifiche e generiche – alla legislazione vigente ovvero alla legislazione vigente in determinati settori;
- ◆ nel parere sullo schema n. 491 il Comitato annota che esso «all'articolo 8, comma 3, contiene una deroga implicita a quanto stabilito dall'articolo 51 dello statuto della Croce rossa italiana, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2005, n. 97, in base al quale il commissario straordinario «può essere nominato per non più di ventiquattro mesi entro i quali dovranno essere ricostituiti gli organi statutari».»;
- ◆ nel parere sul decreto-legge n. 1/2013 (rifiuti e inquinamento ambientale – **A.C. 5714**) il Comitato rileva che «il provvedimento, all'articolo 2, comma 1, agisce in deroga ad una disposizione di portata generale in materia di durata delle gestioni commissariali introdotta dall'articolo 3 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, disponendo la proroga degli incarichi di alcuni Commissari straordinari, nominati per lo svolgimento di interventi in materia di emergenze ambientali»;
- ◆ nei pareri sui decreti-legge nn. 95 e 129 del 2012, oltre al vasto campionario di deroghe di vario tipo contenuto nel primo provvedimento, il Comitato si sofferma sulle deroghe alla legge n. 400 del 1988:
 - nel primo caso il Comitato rileva nelle premesse che all'articolo 2 del decreto-legge i commi 10-*bis* e 10-*ter* dispongono «- rispettivamente - che: per le amministrazioni e gli enti pubblici "il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario" e che "Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di

organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze", laddove l'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, demanda invece a regolamenti di delegificazione il compito, tra gli altri, di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri e le relative piante organiche; al riguardo, si segnala, peraltro, che l'articolo 12, ai commi 10 e 54 - con disposizioni che non risultano coordinate con le precedenti - prevede, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, che le rispettive dotazioni organiche siano adeguate con l'ordinaria strumentazione, cioè con regolamenti "da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-*bis* della legge n. 400 del 1988".» Ne consegue la seguente osservazione: «all'articolo 2, commi 10-*bis* e 10-*ter*, si dovrebbe valutare l'opportunità della deroga implicita ivi contenuta all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali sulla produzione normativa»;

- nel secondo caso il Comitato annota nelle premesse che «un'ulteriore disposizione derogatoria del diritto vigente, nella quale non è presente un'espressa indicazione delle norme derogate, si rinviene altresì all'articolo 1, comma 1; infatti, la disposizione in questione, laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente

della Repubblica; inoltre, la disposizione in questione, nell'autorizzare il Commissario “ad esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67”, gli conferisce la facoltà – ai sensi del comma 4-*bis* del citato articolo 13 – di provvedere “in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento”». Ne consegue la seguente condizione: «all'articolo 1, comma 1, primo periodo – laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – sia esplicitata la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica, con l'auspicio che, per il futuro, ci si attenga, nel delineare le procedure di nomina di Commissari straordinari del Governo, al dettato della legge n. 400 del 1988».

Regole e deroghe

Costituiscono oggetto del solo parere sul decreto-legge n. 95/2012, nelle cui premesse il Comitato evidenzia che, «secondo una tecnica normativa invalsa nei più recenti provvedimenti, il disegno di legge presenta una peculiare struttura, consistente nell'introduzione di numerose previsioni di carattere generale alle quali seguono disposizioni di carattere derogatorio ovvero condizionante delle prime; da ciò consegue

che, nell'ambito di numerose disposizioni, all'enunciazione della regola segue l'individuazione della deroga».

Incidenza su fonti subordinate

Si tratta di un fenomeno segnalato in 4 pareri, nelle premesse dei quali si rileva che la modifica di fonti subordinate implica «una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001)».

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 227 del 2012 (missioni internazionali) il Comitato formula una condizione finalizzata a verificare la congruità delle disposizioni con il sistema delle fonti.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 158 del 2012 (tutela della salute) il Comitato si limita a formulare una condizione soppressiva della disposizione che incide su fonti subordinate.

Nei pareri sui decreti-legge n. 95 e n. 179 del 2012, il Comitato formula invece, accanto alla condizione soppressiva, una opzione ulteriore, consistente nella riformulazione delle disposizioni incidenti su fonti subordinate «nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza».

Disposizioni con efficacia retroattiva.

Il profilo dell'efficacia retroattiva delle disposizioni si lega strettamente, nella giurisprudenza del Comitato, a tre questioni:

1. le disposizioni qualificate in termini di interpretazione autentica;
2. il rispetto delle previsioni in materia dello Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000; *cf.* il paragrafo 3.6);
3. la congruità rispetto al disposto dell'articolo 25 della Costituzione.

Nel presente turno di presidenza sono **3** i pareri che hanno per oggetto questo tema, con esclusivo riguardo alle disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica. Nelle premesse dei pareri espressi sui decreti-legge n. 95 e n. 179 del 2012 il Comitato segnala che «il disegno di legge [...] contiene numerose disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica di previgenti normative, in relazione alle quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro 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 parere sul decreto-legge n. 174 del 2012 (finanza degli enti territoriali - **A.C. 5520**) il Comitato svolge nelle premesse interessanti considerazioni su una norma interpretativa riguardante il testo previgente di una disposizione oggetto di novella: «il decreto-legge, all'articolo 8, comma 1, reca una norma interpretativa finalizzata alla determinazione dell'importo massimo della riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, da applicare, quale misura sanzionatoria, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 149. Tuttavia, la norma interpretata è stata modificata dall'articolo 4, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 16 del 2012, il quale ha espunto dalla suddetta disposizione la previsione del limite massimo della sanzione, che era fissato nel 3 per cento delle entrate correnti certificate nel rendiconto. A

ciò consegue che l'ambito della norma interpretativa parrebbe, dunque, riguardare gli effetti prodotti dalla disposizione previgente, i quali sembrerebbero protrarsi a tutt'oggi, non risultando ancora conclusa la procedura relativa alla certificazione del saldo raggiunto dagli enti con riferimento al patto di stabilità dell'anno 2011, e alla conseguente applicazione delle sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi». Ne consegue la seguente osservazione: «per quanto detto in premessa, all'articolo 8, comma 1, che reca una norma interpretativa dell'articolo 7, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 149 del 2011, nella sua formulazione previgente, le Commissioni dovrebbero chiarire la *ratio* della norma interpretativa in esame, eventualmente riformulandola al fine di limitarne l'ambito interpretativo ai soli fini degli effetti prodotti dall'attuazione della norma nel testo previgente alle modifiche ad essa apportate con la legge n. 44 del 2012 di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012».

4.5. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **8** pareri sui **18** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988, a testimonianza dell'attenzione posta dal Comitato sul sistema delle fonti.

Si tratta di **5** pareri espressi su disegni di legge di conversione; di **2** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega ed autorizzazioni alla delegificazione⁶ e di **1** parere su uno schema di decreto legislativo.

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

⁶ Si tratta dei pareri sul disegno di legge governativo C. 5569 (delega strumento militare) e sulla proposta di legge C. 4573 (abbattimento barriere architettoniche).

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

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988		% sul numero dei pareri contenenti richiami alla L. 400/1988
art. 11, co. 2 Nomina dei commissari straordinari del Governo	1	<i>12,5%</i>
art. 15, co. 2. a) presenza di disposizioni incidenti su deleghe legislative nei decreti-legge	1	<i>12,5%</i>
art. 15, co. 3 immediata applicazione	3	<i>37,5%</i>
art. 17 regolamenti	3	<i>37,5%</i>
art. 17, co. 1 regolamenti di attuazione ed esecuzione	2	<i>25,0%</i>
art. 17, co. 2 regolamenti di delegificazione	4	<i>50,0%</i>
art. 17, co. 4-bis organizzazione uffici amministrativi	2	<i>25,0%</i>

I richiami contenuti nei pareri sui singoli atti

A.C.	Art. 11, co. 2	art. 15, co. 2, a)	art. 15, co. 3	Art. 17	art. 17, co.1	art. 17, co. 2	art. 17 co. 4- <i>bis</i>
5389			SI	SI		SI	SI
16/491					SI		
5423	SI					SI	
5440			SI	SI			
4573					SI		
5569						SI	
5520/ B		SI					SI
5626			SI	SI		SI	

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

Articolo 11, comma 2

Commissari straordinari del Governo. L'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988 stabilisce che la nomina del Commissario straordinario del Governo venga “*disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*”.

Come già segnalato nel paragrafo relativo alle disposizioni in deroga, nel parere relativo all'**A.C. 5423** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto), il Comitato rileva la presenza di una deroga implicita a tale disposizione: esso infatti, prevedendo «che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica; inoltre, la disposizione in questione, nell'autorizzare il Commissario “ad esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67”, gli conferisce la facoltà – ai sensi del comma 4-*bis* del citato articolo 13 – di provvedere “in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento”». Ne consegue una

condizione volta ad esplicitare la deroga; il Comitato esprime altresì l'auspicio «che, per il futuro, ci si attenga, nel delineare le procedure di nomina di Commissari straordinari del Governo, al dettato della legge n. 400 del 1988».

Articolo 15, comma 2, lettera a)

Disposizioni incidenti su deleghe legislative in decreti-legge. A norma dell'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, è preclusa al Governo la possibilità di utilizzare lo strumento del decreto-legge per conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione⁷. Nel periodo di riferimento, in **1** parere si riscontra una violazione del limite di contenuto posto da tale disposizione. Nelle premesse del parere relativo all'**A.C. 5520-B** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 1, recante misure urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti Territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) si riscontra una modifica del termine di esercizio della delega finalizzata al completamento della revisione del bilancio dello stato, conferita al Governo all'articolo 40, comma 1 della legge n. 196 del 2009; ne consegue una condizione soppressiva.

Articolo 15, comma 2, lettera b)

Materie di cui all'articolo 72 della Costituzione. In base all'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400/1988, il Governo non può, mediante decreto-legge, “provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della

⁷ È costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione l'interpretazione estensiva del divieto di cui all'art. 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400/1988, che si intende riferito non soltanto al decreto-legge, ma anche alla relativa legge di conversione.

Costituzione” (materia costituzionale ed elettorale; autorizzazione a ratificare trattati internazionali; approvazione di bilanci e consuntivi; delegazione legislativa).

Nel periodo di riferimento del presente rapporto il Comitato si è pronunciato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 223/2012 (**A.C. 5657**), recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche del 2013, che fa seguito ad altri decreti-legge emanati sul finire delle precedenti legislature (e nel corso della legislatura con riguardo ad altre consultazioni elettorali e referendarie) per regolare taluni aspetti connessi al procedimento elettorale. Proprio per evitare il succedersi di tali provvedimenti, il Comitato ha formulato un'osservazione specificamente rivolta all'articolo 2, che interviene mediante una disciplina transitoria a regolare le modalità di esercizio del voto dei cittadini temporaneamente all'estero, riproducendo, sostanzialmente, il contenuto di disposizioni di analogo tenore relative alle elezioni politiche per gli anni 2006 e 2008 e alle consultazioni referendarie tenutesi nel 2009 e nel 2011, invitando la Commissione di merito a «valutare l'opportunità di inserire una disciplina a regime valida per tutte le consultazioni elettorali e referendarie, che potrebbe essere introdotta nell'ambito della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero».

Articolo 15, comma 3

Requisito della immediata applicazione. L'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, stabilisce che i decreti-legge debbano contenere misure di immediata applicazione e prescrive che il loro contenuto sia specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

In **3** pareri vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una puntuale valutazione del requisito dell'immediata applicazione con

riguardo a due profili: la presenza di norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; la presenza di norme contenenti un termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo.⁸

Per quanto attiene al primo profilo, il Comitato segnala che «la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della “immediata applicabilità” delle misure disposte dal decreto va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti».

Per quanto concerne il secondo profilo, nel parere sull'**A.C. 5389** (decreto-legge n. 95 del 2012) il Comitato ha formulato la seguente raccomandazione: «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 - anche durante l'*iter* di conversione - la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare del requisito di immediata applicabilità delle norme recate nei decreti-legge, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

Contenuto. Rinviando, per una dettagliata analisi di questo aspetto, al paragrafo 4.8, desidero fin da ora segnalare come il Comitato utilizzi costantemente tra i propri parametri la recente sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, che appare

⁸ Si tratta dei pareri sugli **A.C. 5389** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), **5440** (Conversione in legge del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158), **5626** (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese).

perfettamente in linea con i pareri espressi dal Comitato stesso e che costituisce un importante monito al legislatore.

Articolo 17

L'articolo 17 – nella sua interezza o nelle sue singole partizioni – costituisce oggetto di 11 richiami, contenuti in 6 pareri. In particolare:

- l'**articolo 17, comma 1**, che disciplina la potestà del Governo di emanare regolamenti di esecuzione e di attuazione in forma di decreti del Presidente della Repubblica, è richiamato in **2** pareri⁹;
- l'**articolo 17, comma 2**, sui regolamenti di delegificazione, è richiamato in **4** pareri¹⁰;
- l'**articolo 17, comma 4-bis**, riguardante la delegificazione in materia di organizzazione e disciplina dei ministeri, viene richiamato in **2** pareri¹¹;
- l'**articolo 17** nella sua interezza viene richiamato in **3** pareri¹².

Si tratta quindi di un parametro cruciale per l'attività del Comitato, molto utilizzato in presenza di una tendenza sempre più forte alla “fuga dal regolamento” ed alla sua sostituzione con atti di incerta natura giuridica, forse dovuta anche alla complessità del procedimento di emanazione dei regolamenti.

In particolare, si è confermato nel periodo di riferimento del presente rapporto un generalizzato ricorso all'adozione di

⁹ Si tratta dello schema n. 491 e della proposta di legge A.C. 4573.

¹⁰ Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95, 129 e 179 del 2012 (rispettivamente A.C. 5389, 5423 e 5626) e del disegno di legge A.C. 5569 (delega per la revisione dello strumento militare).

¹¹ Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95 e 174 del 2012 (rispettivamente A.C. 5389 e 5520-B).

¹² Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95, 158 e 179 del 2012 (rispettivamente A.C. 5389, 5440 e 5626).

decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei ministri di settore e – non di rado – con l'intervento consultivo di altri soggetti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata, parti sociali).

Sovente si specifica la natura “non regolamentare” di tali decreti o dei decreti ministeriali di cui si prevede l'adozione.

Un ulteriore fenomeno, sempre riconducibile alla “fuga dal regolamento”, riguarda l'affidamento di compiti di attuazione a decreti dirigenziali (si veda il paragrafo relativo ai profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale).

Il Comitato ha sempre formulato condizioni volte a ricondurre gli adempimenti nell'alveo della legge n. 400 del 1988, richiamando, a seconda dei casi:

- ◆ l'articolo 17 nella sua interezza;
- ◆ il comma 1 e/o il comma 3 (in base alla complessità degli atti previsti e dei Ministri coinvolti);
- ◆ il comma 2 in presenza della cosiddetta “delegificazione spuria”, cioè dell'attribuzione della facoltà di intervenire su materie disciplinate dalla legge a fonti diverse dai regolamenti di delegificazione ovvero con procedure diverse rispetto a quelle definite dal medesimo comma 2.

Mi limito a richiamare il parere sul decreto-legge n. 95 del 2012 (**A.C. 5389**), che elenca un ampio campionario di quasi tutte le fattispecie sopra elencate:

- ◆ come già accennato nel paragrafo relativo alle disposizioni in deroga, l'articolo 2, ai commi 10-*bis* e 10-*ter*, deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, disponendo - rispettivamente - che: per le amministrazioni e gli enti pubblici "il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario" e che "Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze", laddove l'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, demanda invece a regolamenti di delegificazione il compito, tra gli altri, di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri e le relative piante organiche; al riguardo, il Comitato «segnala, peraltro, che l'articolo 12, ai commi 10 e 54 - con disposizioni che non risultano coordinate con le precedenti - prevede, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, che le rispettive dotazioni organiche siano adeguate con l'ordinaria strumentazione, cioè con regolamenti "da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-*bis* della legge n. 400 del 1988"». Ne consegue la seguente osservazione: «all'articolo 2, commi 10-*bis* e 10-*ter*, si dovrebbe valutare l'opportunità della deroga implicita ivi contenuta all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali sulla produzione normativa»;

- ◆ complessivamente, il Comitato elenca una ventina di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a contenuto normativo previsti dal decreto-legge, rilevando che «tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)»;
- ◆ in particolare, l'articolo 2, al comma 3, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, il compito di rideterminare la "Ripartizione dei volumi organici

dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare", attualmente fissata per legge, dall'articolo 799 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante Codice dell'ordinamento militare; l'articolo 4, comma 3-*sexies* demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di prorogare i termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo; l'articolo 23-*undecies* affida ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di procedere ad una "riduzione lineare delle dotazioni finanziarie" e alla "riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa", consentendo di intervenire con tale strumento su decisioni di spesa assunte con atti legislativi. Con riguardo a tali adempimenti, il Comitato rileva nelle premesse che si attribuisce «a decreti del Presidente del Consiglio la possibilità di incidere su disposizioni disciplinate da fonti primarie del diritto, affidando così a fonti atipiche del diritto il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura»;

- ◆ il Comitato elenca inoltre 15 disposizioni che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali si specifica la natura non regolamentare; in proposito, il medesimo Comitato «ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite

indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare"»;

- ◆ il decreto-legge, infine, contiene quattro autorizzazioni alla delegificazione (articolo 2, comma 3, quarto periodo, articolo 10, commi 2 e seguenti e articolo 11, commi 1 e 2), «che si discostano in parte dal modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988: all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, introdotto dal Senato, in materia di personale delle forze armate, si prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, senza indicare né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento; all'articolo 10, comma 2, in ordine alla riorganizzazione dello Stato sul territorio, talune delle norme generali regolatrici della materia sembrano piuttosto coincidere con la finalità della delegificazione (a titolo esemplificativo, la lettera a) si riferisce al "contenimento della spesa pubblica"), mentre il comma 3 del medesimo articolo deroga implicitamente all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, innalzando da trenta a quarantacinque giorni il termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari; all'articolo 11, il comma 1 fa riferimento a "criteri" in luogo di "norme generali regolatrici della materia"; il comma 2, nel prevedere una ulteriore autorizzazione alla delegificazione, richiama *per relationem* i criteri di cui al comma 1; in nessuna delle autorizzazioni alla delegificazione in oggetto vengono inoltre indicate le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Inoltre, il decreto, all'articolo 12, comma 19, modifica in maniera non testuale l'autorizzazione alla delegificazione contenuta all'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), finalizzata all'adozione di regolamenti di

delegificazione per il riordino di enti ed organismi pubblici statali, centralizzando il potere di proposta di tali regolamenti nel Presidente del Consiglio dei ministri e introducendo una fase endoprocedimentale di proposta da parte del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012; in relazione a tutte le citate disposizioni, si ricorda, altresì, che la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emaneazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge", nonché "ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina 'le norme generali regolatrici della materia', né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione".

A tutti i rilievi fanno seguito le seguenti condizioni:

- ◆ «all'articolo 2, comma 3, all'articolo 4, comma 3-*sexies* e all'articolo 23-*undecies*, laddove prevedono che decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possano modificare disposizioni di rango primario - sia verificata l'appropriatezza dell'impiego degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto»;
- ◆ «all'articolo 2, commi 3, 5 e 11, lettera d); all'articolo 4, commi 3 e 3-*sexies*; all'articolo 5, comma 11; all'articolo 6, comma 9; all'articolo 7, comma 4; all'articolo 14, comma 8; all'articolo 16, commi 1 e 8; all'articolo 17, commi 7 e 8; l'articolo 23, comma 8; all'articolo 23-*bis*, comma 4; l'articolo 23-*ter*, comma 1, lettera g), capoversi 8-*ter* e 8-*quater*; all'articolo 23-*quater*, comma 9, sesto e ottavo periodo, e all'articolo 23-*undecies*, comma 1 - che prevedono l'adozione di venti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a

contenuto normativo - siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988»;

- ◆ «all'articolo 1, commi 11 e 20; all'articolo 12, commi 3, 9, 10, 30, 35, 42, 44, 50 e 77; all'articolo 20, comma 3; all'articolo 23-*quater*, commi 3 e 9 e all'articolo 23-*duodecies*, comma 1, che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare - tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa - siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988»;
- ◆ «previa valutazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, all'articolo 10, commi 2 e seguenti e all'articolo 11, commi 1 e 2, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988».

Sotto diverso profilo, appare interessante anche il parere sulla proposta di legge **C. 4573**, la quale autorizza l'adozione di un regolamento di delegificazione ove far confluire e coordinare le diverse disposizioni di rango subordinato che disciplinano la materia, disposizioni già contenute in un regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1996) ed in un regolamento ministeriale (decreto ministeriale n. 236 del 1989), prevedendone l'innalzamento della fonte normativa. Il Comitato annota in proposito «che al regolamento, di cui si prevede l'adozione, non è affidato il compito di delegificare una disciplina di rango legislativo, bensì

quello di raccogliere in un unico testo le disposizioni di rango regolamentare già vigenti, di cui si dispone l'abrogazione a far data dall'entrata in vigore del decreto di delegificazione. Peraltro, in relazione alla procedura di adozione del regolamento di delegificazione *de quo*, non viene né previsto il termine entro il quale esso deve essere adottato, né il termine iniziale di decorrenza per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici; mentre, quanto al termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, si prevede che esso decorra dalla trasmissione dello schema di regolamento e non già dalla sua assegnazione;». Ne consegue una articolata condizione: «per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, sia verificata la necessità dell'intervento legislativo disposto e, in ogni caso, sia verificata la congruità dello strumento normativo prescelto, valutandone la sostituzione con un regolamento di attuazione adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988; a tale ultimo riguardo, ferma restando l'opportunità di mantenere comunque l'espressione del parere parlamentare, sia altresì specificato:

- a) il termine per l'adozione del regolamento;
- b) che il termine per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici decorre dalla trasmissione della relativa richiesta;
- c) che il termine per l'espressione del parere parlamentare decorre dall'assegnazione dello schema di regolamento alle Commissioni parlamentari competenti e non dalla trasmissione».

4.6. Il rinvio a successivi atti legislativi

Il più volte citato decreto-legge n. 95 del 2012 contiene due rinvii a successivi atti legislativi: l'articolo 17, comma 4, dispone

che "Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane"; l'articolo 21, comma 2, demanda alla legge di stabilità per il 2013 l'indicazione delle misure volte ad evitare l'aumento, dal 1° luglio 2013, delle aliquote IVA.

L'attenzione del Comitato si appunta sulla prima previsione, oggetto della seguente condizione: «all'articolo 17, comma 4 - che rinvia ad un "atto legislativo di iniziativa governativa" da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in oggetto - sia precisato che non ci si intende implicitamente riferire all'adozione di un decreto-legge (dal momento che si prefigurerebbero - sin d'ora e in via legislativa - requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà), bensì ad un disegno di legge del Governo; sia precisato altresì che il termine di 60 giorni si riferisce all'esercizio dell'iniziativa da parte del Governo e non anche alla conclusione dell'esame parlamentare ed alla definitiva approvazione, nel rispetto degli *interna corporis* parlamentari». La condizione non viene recepita ed il Governo adotta, proprio in attuazione del citato articolo 17, comma 4, il decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane, poi decaduto.

4.7. Profili della legislazione delegata

Nel presente paragrafo vengono esaminati i pareri espressi dal Comitato per la legislazione sui progetti di legge recanti nuove disposizioni di delega al Governo, sullo schema di decreto legislativo n. 491, nonché su due disegni di legge di conversione che intercettano in maniera diversa deleghe aperte.

4.7.1. Analisi dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega

Dei **5** pareri espressi nel periodo di riferimento con riguardo a nuove disposizioni di delega, **1** riguarda un testo unificato di proposte di legge di iniziativa parlamentare e **4** riguardano disegni di legge governativi:

- il testo unificato **C. 2861 ed abb.** prevede il conferimento di una delega al Governo per il complessivo riordino dello strumento militare;
- il disegno di legge **C. 5291** conferisce una delega per la revisione del sistema fiscale;
- il disegno di legge **C. 5019-bis** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'introduzione delle pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella normativa complementare;
- il disegno di legge **C. 5569** prevede il conferimento di una delega al Governo per il complessivo riordino dello strumento militare;
- il disegno di legge **C. 4434-B**, recante disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, contiene una delega al volta all'individuazione di eventuali ulteriori incarichi per cui sarà obbligatorio il collocamento *fuori ruolo* dei magistrati ed avvocati e procuratori dello Stato con funzioni apicali o semiapicali (compresi i capi di gabinetto) presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali.

A tali progetti di legge, occorre aggiungere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 del 2012 (**C. 5520-B**), in quanto incidente sul termine di una delega.

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega	
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo
Principi e criteri direttivi generici o sovrapposti con l'oggetto della delega	3
Procedure di delega	1
Intreccio con deleghe già aperte	1

4.7.1.1. I rilievi su disposizioni di delega contenuti nei pareri espressi

AC	Principi e criteri direttivi generici o sovrapposti con l'oggetto della delega	Procedure di delega	Intreccio con deleghe già aperte	Coordinamento interno previsioni di delega	Forma Atto
5389	NO	NO	SI	NO	Ddl conversione
5291	SI	NO	NO	NO	Ddl Governo
5019-bis	NO	SI	NO	NO	Ddl Governo
4434-B	NO	NO	NO	SI	Ddl Governo
2861 ed abb.	SI	NO	NO	NO	Testo unificato
5569	SI	NO	NO	SI	Ddl Governo

Principi e criteri direttivi generici o sovrapposti con l'oggetto della delega

Il Comitato ha sempre segnalato la presenza di principi e criteri direttivi di delega non sufficientemente dettagliati e talora così generici fino a sovrapporsi all'oggetto della delega.

Nel parere sul disegno di legge **C. 5291** (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale) il Comitato rileva la presenza di tre distinti livelli di genericità: «in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici e disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega».

Nei pareri sul testo unificato **C. 2861 ed abb.** (Delega al Governo per l'istituzione del Servizio nazionale di volontari per la mobilitazione e della riserva nazionale qualificata) e sul disegno di legge **C. 5569** (Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia) il Comitato, in premessa, segnala – rispettivamente – che la quasi totalità e la gran parte dei principi e dei criteri direttivi di delega risultano formulati in modo sufficientemente dettagliato e non presentano elementi di sovrapposizione né con l'oggetto né con le finalità della delega, indicando le eccezioni. Il Comitato elenca quindi talune disposizioni ove i principi e i criteri direttivi appaiono presentare alcuni elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega. Ne consegue in entrambi i casi un'osservazione volta ad una maggiore esplicitazione dei principi e criteri direttivi, «al fine – si specifica nel parere sull'A.C. 5569 – di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega».

Procedure di delega

Nel parere sull'**A.C. 5019-bis** (Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), il Comitato in premessa nota che «in relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 1, il comma 3 dispone che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire “Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo”, utilizzando dunque una formulazione che genera incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di decreti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di “ultimo decreto legislativo”, che consenta di dissipare tale incertezza. Sempre in relazione ai decreti legislativi correttivi e integrativi, la disposizione richiamata si limita a prevedere che essi debbano essere emanati “con il rispetto del procedimento di cui al comma 2”, senza tuttavia precisare che essi debbano altresì rispettare i principi e i criteri direttivi di cui al comma 1». Ne consegue la seguente condizione: «all'articolo 1, comma 3, sia riformulato il comma in questione al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva e di specificare che i decreti adottati nell'esercizio di quest'ultima devono rispettare i principi e i criteri direttivi indicati per l'esercizio della delega principale, utilizzando, se si ritiene, una formula del seguente tenore: “Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere emanate disposizioni integrative e correttive dei medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1 e con il procedimento di cui al comma 2”».

Intreccio con deleghe già aperte

L'intreccio delle disposizioni contenute nei provvedimenti all'esame del Comitato con deleghe già aperte è sollevato nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012, ove il Comitato segnala che «l'articolo 3, comma 11, e l'articolo 7, commi 5 e 6, incidono in maniera testuale e non testuale sul codice dell'ordinamento militare, intervenendo, tra l'altro, sugli articoli 306 e 2190, i quali formano oggetto di modifica anche da parte di un secondo schema di decreto legislativo correttivo del codice in oggetto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 giugno 2012».

Ulteriori profili rilevati dal Comitato

Per quanto riguarda gli ulteriori profili trattati dal Comitato appaiono di particolare interesse le considerazioni svolte nelle premesse dei pareri sui disegni di legge **C. 5569** e **C. 4434-B**, riguardanti profili di coordinamento interno rispettivamente nell'ambito delle previsioni di delega e tra previsioni di delega, disposizioni transitorie e disciplina a regime:

- ◆ nel primo parere il Comitato rileva che «sul piano del coordinamento interno al testo, il disegno di legge, all'articolo 1, disciplina le modalità di esercizio della delega anche con specifico riguardo ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (comma 3), e, al successivo articolo 3, comma 1, lettera i), ribadisce la previsione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari con esclusivo riguardo allo schema di decreto legislativo attuativo del principio contenuto nella medesima lettera (riguardante “misure di assistenza in favore delle famiglie dei militari, prioritariamente di quelli impegnati nelle missioni militari”); inoltre, all'articolo 4, comma 1, lettera e), recante misure di diretta applicazione in materia di flessibilità programmatica e gestionale del

bilancio della Difesa, reca un principio e criterio di delega cui il Governo dovrà attenersi nell'adozione dei decreti di cui all'articolo 1, ulteriore rispetto a quelli contenuti agli articoli 2 e 3, e con il quale l'articolo 1 dovrebbe essere coordinato, tenuto conto che tale ultimo articolo, al comma 3, statuisce che i decreti legislativi di cui al comma 1 (quindi tutti) siano adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3 e non anche di quello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e)». Ne consegue una osservazione;

- ◆ nel secondo parere il Comitato evidenzia «che la norma recante il conferimento della delega principale e le disposizioni che disciplinano l'espressione del parere parlamentare e l'esercizio della delega correttiva e integrativa risultano collocate, nell'ambito del disegno di legge, in due commi distanziati tra loro (rispettivamente, ai commi 67 e 73-74), tra i quali è inserita, a partire dal comma 68, prima una disciplina a regime e, indi, una normativa transitoria, con la conseguenza che risulta difficile ricostruire il complessivo quadro normativo che si introduce ed, in particolare, distinguere *prima facie* le norme di delega da quelle immediatamente applicabili e, nell'ambito di queste ultime, le norme a regime e quelle transitorie».

Inoltre, «nell'ambito della nuova disciplina, sembrerebbe evincersi, non senza difficoltà esegetiche, che l'intento del legislatore sia quello di introdurre, in relazione al collocamento fuori ruolo di magistrati e procuratori e avvocati dello Stato, tre distinte fattispecie: disciplina generale, esenzione e regime speciale. Al riguardo, infatti, i commi 66 e 68 dettano la disciplina generale del collocamento in posizione di fuori ruolo di magistrati ed avvocati e procuratori dello Stato chiamati ad esercitare altri incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali, fissando un termine di dieci anni per il collocamento fuori ruolo. Il comma 69, nell'introdurre il principio generale dell'immediata applicazione della nuova

disciplina a regime agli incarichi in corso, fa salvi i commi 70, 71 e 72, che derogano alla medesima disciplina. Il comma 70 esclude dall'ambito di applicazione della nuova disciplina i magistrati nominati membri di Governo ovvero che esercitino cariche elettive, anche presso organi di autogoverno, o che siano componenti delle Corti internazionali. Il comma 71 prevede invece un diverso regime temporale (il termine decennale di cui al comma 68 decorre infatti dall'entrata in vigore della legge) per gli incarichi previsti dal comma 4 dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, “anche se conferiti successivamente all'entrata in vigore della presente legge”.

Si tratta degli incarichi relativi a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura e degli “incarichi elettivi”, i quali ultimi sembrerebbero differenziarsi dalle cariche elettive di cui al comma 70 (in caso contrario si verificherebbe peraltro una sovrapposizione, seppure parziale, tra i due commi). Il comma 72 introduce infine una specifica disciplina per i magistrati e avvocati e procuratori dello Stato che abbiano già maturato – alla data di entrata in vigore della legge – il periodo massimo di collocamento fuori ruolo ovvero che lo maturino successivamente alla medesima data». Ne conseguono 4 distinte osservazioni.

4.7.2. I rilievi sullo schema di decreto legislativo n. 491 (riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa)

Deroghe specifiche e generiche	Previsione di ulteriori adempimenti	Coordinamento con la legislazione vigente	Abrogazioni
SI	SI	SI	SI

Nel periodo di riferimento il Comitato si è espresso sul solo schema di decreto legislativo recante norme volte alla riorganizzazione della Croce rossa. Già nel precedente turno di presidenza il Comitato è stato chiamato a valutare uno schema di decreto legislativo sulla stessa materia, il n. 424, che non è stato poi emanato. Differito il termine di delega il Governo ha quindi presentato un nuovo schema (poi emanato come decreto legislativo n. 178 del 2012), sul quale il Comitato si è pronunciato nella seduta del 1° agosto 2012, soffermandosi tra gli altri sui seguenti aspetti:

- in primo luogo, il Comitato segnala nelle premesse che «il provvedimento contiene alcune disposizioni che agiscono in deroga a norme vigenti, talora indicando specificamente le disposizioni cui intendono derogare, in altri casi, invece, derogandovi in modo generico; in proposito, si segnalano l'articolo 1, comma 1, che deroga genericamente alle disposizioni della legge n. 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale, che si prevede siano applicate «per quanto non diversamente disposto dal presente decreto»; l'articolo 3, comma 2, che deroga nella sua integrità al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000; l'articolo 4, comma 1, lettera c), che detta disposizioni in materia di dismissioni di immobili «in deroga alla normativa vigente in materia economico-finanziaria e di contabilità degli enti

pubblici non economici» e l'articolo 6, comma 6, che prevede la possibilità di inquadramento presso le aziende e gli enti del Servizio Sanitario nazionale dei medici della Croce rossa, e successivamente dell'Ente, «anche in deroga al possesso del titolo di specializzazione».

- In secondo luogo, formula una condizione volta a riformulare l'articolo 6, comma 1 - che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della Croce rossa – «nel senso di demandare la definizione della disciplina in oggetto ad un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988».
- In terzo luogo, in tema di rapporto con la legislazione vigente, il Comitato, in premessa, segnala che «il provvedimento, all'articolo 5, interviene sul Corpo militare della Croce rossa, senza prevedere le opportune clausole di coordinamento con il codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010». Ne consegue una condizione.
- In quarto luogo, segnala che «lo schema di decreto, all'articolo 8, comma 1, contiene una formula abrogativa formulata in modo impreciso: la suddetta disposizione prevede infatti l'abrogazione, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, del «decreto-legge 19 novembre 2004, n. 276, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2005, n. 1, fatto salvo l'articolo 2»: la locuzione potrebbe trarre in inganno circa la sopravvivenza dell'articolo 2, che risulta già abrogato (e per questo viene sottratto ad un'ulteriore abrogazione) dall'articolo 2268, comma 1, n. 1031 del codice dell'ordinamento militare» (ne consegue una osservazione).

4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

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

D'altra parte, proprio alcuni dei disegni di legge di conversione sono i provvedimenti che appaiono più problematici da questo punto di vista.

Infatti, gli altri provvedimenti presentano tutti un contenuto omogeneo.

Per quanto riguarda i disegni di legge di conversione il quadro è il seguente:

- ◆ **2** presentano un contenuto estremamente ampio (o vasto) e complesso;
- ◆ il decreto-legge n. 174 del 2012, valutato come sostanzialmente omogeneo sia in prima sia in seconda lettura, registra però nel passaggio al Senato l'introduzione di un articolo ad esso estraneo, la confluenza di altro decreto-legge e l'inserimento nel disegno di legge di conversione di una disposizione volta a prorogare una delega (ne conseguono due condizioni volte alla soppressione dell'articolo 10-*bis* e dell'articolo 1, comma 2 del disegno di legge di conversione);
- ◆ **6** risultano omogenei, anche se in due casi presentano disposizioni non immediatamente riconducibili all'ambito materiale del provvedimento.

La connotazione eterogenea del provvedimento ha assunto ulteriore importanza e criticità a seguito della emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012.

Come già segnalato, nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 95 e 179 del 2012 il Comitato

collega l'estrema complessità ed ampiezza del contenuto alla struttura ed alla formulazione del testo, segnalando anche le disposizioni che non appaiono riconducibili al pur vasto ambito materiale oggetto del provvedimento, alle sue finalità ovvero alla partizione del testo nella quale sono inseriti. A tale proposito il Comitato richiama la sentenza n. 22/2012 della Corte Costituzionale anche nelle condizioni volte a sopprimere le disposizioni estranee.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute (**A.C. 5440**), il Comitato, in premessa, ha rilevato che il provvedimento «dispone un complesso di interventi – elencati puntualmente nel corposo preambolo – che investono numerosi aspetti della più ampia materia della tutela della salute, i quali spaziano dalla disciplina della professione e della responsabilità dei medici, della dirigenza sanitaria e del governo clinico, sino alla disciplina della garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco, alla sicurezza alimentare, al trattamento di emergenze veterinarie, ai farmaci, alla sperimentazione clinica dei medicinali, alla razionalizzazione di alcuni enti sanitari e al trasferimento alle regioni delle funzioni di assistenza sanitaria al personale navigante».

Inoltre, il Comitato ha riscontrato che «la ripartizione dei singoli interventi all'interno del testo non è sempre operata assicurando che le discipline oggetto di ciascun articolo rivestano carattere omogeneo, in difformità, dunque, rispetto alle prescrizioni contenute nel paragrafo 2, lettera a), della Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; al riguardo, si segnalano, in particolare, l'articolo 6 – rubricato Disposizioni in materia di edilizia sanitaria, di controlli e prevenzione incendi nelle strutture sanitarie, nonché di ospedali psichiatrici giudiziari – che si compone di tre commi, aventi ciascuno ad oggetto una

delle tre materie indicate nella rubrica e l'articolo 7, rubricato Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco (le quali formano oggetto dei commi da 1 a 3) misure di prevenzione per contrastare la ludopatia (oggetto dei commi da 4 a 10) e per l'attività sportiva non agonistica (oggetto del comma 11); inoltre, la disciplina in materia di prevenzione della ludopatia appare intrecciarsi con quella contenuta all'articolo 5, comma 2, che tratta anch'esso della ludopatia, anche se sotto il diverso profilo della tutela dei soggetti che ne sono affetti».

Al riguardo, il Comitato ha espresso la seguente condizione: «si proceda alla ripartizione del contenuto degli articoli 6 e 7 nell'ambito di più articoli, aventi ciascuno un contenuto omogeneo e corrispondente alla rubrica, al fine di assicurarne la conformità alle prescrizioni contenute nel paragrafo 2, lettera *a*), della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi».

Infine, nei pareri sui decreti-legge n. 227 del 2012 (missioni internazionali) e n. 1 del 2013 (rifiuti e inquinamento ambientale) il Comitato rileva la omogeneità dei due provvedimenti, segnalando nel primo caso la presenza di talune disposizioni che «appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto»; nel secondo caso il Comitato evidenzia nelle premesse che al nucleo originario del decreto, sostanzialmente omogeneo, «nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stata aggiunta una disposizione volta a trasformare la disciplina vigente in materia di raccolta e smaltimento di RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) da transitoria in disciplina a regime, una disposizione volta a prevedere il posticipo al mese di luglio del termine per il pagamento del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), nonché una disposizione (si tratta dell'articolo 2-*bis*) concernente le regioni colpite dal sisma del maggio 2012, la quale non sembrerebbe riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento ed alle finalità dal medesimo perseguite. In proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha

individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita”, nonché rispetto all’intestazione del decreto e al preambolo».

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, non ha effettuato espliciti richiami allo Statuto del contribuente, in quanto l’unico provvedimento rilevante a questo fine è stato il decreto-legge n. 179 del 2012, contenente una deroga esplicita all’articolo 3 della legge n. 212 del 2000.

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

Due dei 17 provvedimenti esaminati dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione. Nel caso del parere sul decreto-legge n. 207 del 2012 (risanamento ILVA – **A.C. 5617**) il Comitato si limita a rilevare la dubbia portata normativa dell’articolo 3, comma 6, laddove prevede che il Garante possa proporre agli organi del Governo idonee misure «anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione», formulando una conseguente osservazione.

Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 del 2012 (finanza degli enti territoriali - **A.C. 5520**), il Comitato si sofferma dettagliatamente sul tema dei rapporti tra fonti statali e regionali, annotando che «sul piano del coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto con le fonti regionali del diritto, il decreto-legge, all'articolo 2, comma 2, laddove stabilisce, in relazione ai trattamenti pensionistici o

vitalizi in favore di chi abbia ricoperto la carica di presidente della Regione, di consigliere regionale o di assessore regionale, che le Regioni possano corrispondere i suddetti trattamenti solo ove i beneficiari abbiano compiuto sessantasei anni e abbiano ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni e, al comma 3 del medesimo articolo, laddove dispone che se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non abbia provveduto all'adeguamento statutario relativo alla riduzione dei componenti il Consiglio stesso, le elezioni siano comunque indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dall'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011, reca delle disposizioni delle quali andrebbe verificata la congruità con il sistema delle fonti del diritto (anche alla luce del criterio di competenza), nonché con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, tenuto conto che le medesime dispongono la sostituzione della fonte statale a quella regionale (anche di rango statutario) e la disapplicazione di quest'ultima, al di fuori dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, come disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione, ed alla quale consegue la potenziale sovrapposizione nella disciplina della medesima materia della fonte statale e di quella regionale ». Il Comitato, sul punto, ha espresso la seguente osservazione: «all'articolo 2, commi 2 e 3, i quali dispongono la sostituzione della fonte statale a quella regionale e la disapplicazione di quest'ultima al di fuori dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, come disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione, con conseguente potenziale sovrapposizione nella disciplina della medesima materia della fonte statale e di quella regionale, si dovrebbe verificare la coerenza delle disposizioni in questione con il sistema delle fonti del diritto (anche alla luce del criterio di competenza), nonché con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione».

Infine, nel parere sul decreto-legge n. 179 del 2012, il Comitato annota nelle premesse che «il decreto-legge,

all'articolo 11-*bis*, che demanda a decreti dirigenziali la modifica della misura del prelievo erariale unico sui giochi pubblici a copertura degli oneri derivanti dal medesimo articolo, interviene sul sistema delle fonti del diritto, attribuendo ad un provvedimento non inquadrabile nell'ambito di tale sistema, potestà normative ora regolate da una fonte di rango primario, delineando una procedura di cui andrebbe inoltre valutata la compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria». Ne consegue una condizione volta a riformulare la norma «nel senso di prevedere che la disciplina della materia sia introdotta dallo stesso decreto legge all'esame, ovvero affidata ad altra fonte di rango primario».

4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Nel paragrafo dedicato all'articolo 17 della legge n. 400/1988 si sono già richiamate le sentenze della Corte costituzionale ricorrentemente citate dal Comitato:

- ◆ la sentenza n. 22 del 2012, che costituisce la novità del periodo di riferimento del presente rapporto, sulla omogeneità dei testi normativi;
- ◆ la sentenza n. 116 del 2006, sulla qualificazione come “non regolamentare” dei decreti ministeriali;
- ◆ la sentenza n. 149 del 2012, che contiene un interessante *obiter dictum* sulla presenza di autorizzazioni alla delegificazione nei decreti-legge.

VI. CONCLUSIONI

Vorrei utilizzare questa occasione dell'ultimo rapporto della legislatura per trarre rapidamente le somme del quinquennio trascorso e prospettare alcune possibili linee di intervento per le legislature a venire.

E' stata una legislatura condizionata da due fattori che si sono rivelati decisivi: le modifiche nella composizione della maggioranza che sosteneva il Governo Berlusconi; il perdurare e l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale. Entrambi i fattori hanno condotto al Governo Monti ed hanno influito indubbiamente sulla produzione legislativa, caratterizzata da una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti – per lo più di urgenza – di una notevole quantità di disposizioni. Come già accennato, 114 dei 184 pareri espressi dal Comitato hanno riguardato decreti-legge, che si sono caratterizzati, soprattutto nell'ultima fase della legislatura, per questi aspetti, già evidenziati dalla presidente Lussana nel precedente rapporto e che risultano confermati da quanto fin qui detto:

- ◆ *una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;*
- ◆ *il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;*
- ◆ *una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento.*

Proprio a quest'ultimo aspetto ho voluto dedicare un lavoro di ricerca che viene depositato contestualmente al presente rapporto.

Vorrei concludere collegandomi al dibattito ricorrentemente svolto tra i componenti del Comitato circa il suo ruolo e la sua capacità di incidere sul

procedimento legislativo. Si tratta di un tema cruciale, in un frangente indubbiamente reso più complicato dal persistere della crisi economica, ma che ha visto significative novità nella legislatura, dovute sia alla prassi di accompagnare i pareri con la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno, sia alla pronuncia della Giunta per il regolamento, che ha consentito al Comitato di esprimersi una seconda volta sui progetti di legge in caso di ulteriori, profonde modifiche apportate dalle Commissioni di merito.

Sarebbe però forse utile avviare una riflessione ad ampio raggio, almeno lungo due direttrici:

- 1. come rafforzare il ruolo del Comitato per la legislazione nell'ambito dell'istruttoria legislativa;*
- 2. come migliorare metodi e strumenti della normazione, evitando, in particolare, quei fenomeni di stratificazione normativa e di fuga dal sistema delle fonti sui quali il Comitato si è più volte soffermato. In questa chiave, forse, potrebbe essere utile una riflessione sulle cause che hanno determinato negli ultimi anni una vera e propria fuga dal regolamento, a favore del ricorso a fonti atipiche, studiando possibili correttivi alla legge n. 400 del 1988, nel senso di una semplificazione dei procedimenti volti all'adozione di atti regolamentari.*

L'auspicio è che Parlamento e Governo sappiano collaborare per legiferare meglio, al fine di assicurare a tutti i destinatari delle norme quella certezza del diritto in nome della quale opera fin dalla sua nascita il Comitato per la legislazione.