

CAMERA DEI DEPUTATI

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

RAPPORTO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

SESTO TURNO DI PRESIDENZA

(26 agosto 2005 - 27 aprile 2006)

(Presidente On. Vincenzo SINISCALCHI)

XIV LEGISLATURA



INDICE

| | |
|---|-----------|
| Premessa | 1 |
| 1. Le iniziative esterne | 3 |
| ▪ 1.1. Le pubblicazioni del Comitato | 3 |
| ▪ 1.2. Il sito Internet | 4 |
| ▪ 1.3. Le riunioni interistituzionali | 5 |
| 2. Gli incontri di livello internazionale | 7 |
| 3. L'audizione del Ministro per la funzione pubblica | 9 |
| 4. I caratteri prevalenti dell'attività legislativa nel periodo di riferimento | 11 |
| 5. L'attività consultiva | 13 |
| ▪ 5.1. L'ordinaria attività consultiva: struttura e parametri dei pareri | 13 |
| ▪ 5.2. L'attivazione del Comitato per la legislazione | 17 |
| ▪ 5.3. Il seguito dei pareri | 18 |
| 6. Gli atti sottoposti all'esame del Comitato | 19 |
| ▪ 6.1. Tendenze della decretazione d'urgenza | 19 |
| ▪ 6.2. Gli altri progetti di legge trasmessi al Comitato | 31 |
| Conclusioni | 41 |

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il sesto turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XIV legislatura, contrassegnato da una durata inferiore ai dieci mesi, a causa della conclusione della legislatura. Infatti, il periodo considerato nel presente rapporto va dal 26 agosto 2005 al 15 marzo 2006, data nella quale il Comitato si è riunito per l'ultima volta in sede consultiva. Come sempre, anche nel periodo di riferimento del presente rapporto, l'attività esterna si è sommata all'ordinaria attività consultiva.

In quest'ultimo ambito, si è confermata la consolidata caratterizzazione del Comitato come organo consultivo «tecnico» per gli aspetti relativi alla qualità della legislazione.

In linea con quanto sempre avvenuto, fin dalla sua istituzione, non si è assistito - nell'ambito del Comitato - al prevalere di logiche di schieramento, con conflitti maggioranza/opposizione circa la direzione da seguire nell'espressione dei pareri. Non si è registrato un solo caso di opinione dissenziente ed è prevalsa l'unanimità nell'adozione di ciascuna decisione. È l'ennesima conferma che i componenti del Comitato hanno una notevole consapevolezza del ruolo istituzionale da essi svolto, al servizio del miglioramento della qualità della legislazione.

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

Come già i precedenti, il periodo di riferimento ha visto l'ulteriore consolidamento di due linee di tendenza:

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

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

In più, la parte finale della legislatura ha fatto registrare un'intensa e concitata attività normativa, nella quale le leggi di conversione hanno assunto un ruolo ancora più forte del solito nel veicolare molteplici interventi legislativi.

1. LE INIZIATIVE ESTERNE

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

Il presente paragrafo dà conto delle pubblicazioni e delle riunioni interistituzionali promosse dal Comitato; nel paragrafo 2 si fa invece riferimento agli incontri di livello internazionale¹.

1.1. Le pubblicazioni del Comitato

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

¹ Meritano anche una citazione le relazioni con le istituzioni universitarie e di ricerca, alcune delle quali collaborano all'elaborazione del Rapporto sullo stato della legislazione. D'altra parte il Comitato, fin dal suo sorgere, ha suscitato grande interesse in ambito accademico. Ne è recentissima testimonianza la lezione tenuta dal sottoscritto presso l'Università LUISS il 16 novembre 2005.

Nel periodo di riferimento, è iniziata l'attività volta alla elaborazione del Rapporto 2006, sulla base degli indirizzi definiti, in continuità con le precedenti edizioni del Rapporto, nella riunione interistituzionale del 5 dicembre 2005, cui hanno partecipato il Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ed i segretari generali di numerose Assemblee regionali.

Il Rapporto 2006 dedicherà particolare attenzione alla formazione delle politiche legislative nell'intreccio tra Unione europea, Stato e Regioni.

All'elaborazione del Rapporto stanno partecipando, come già nella precedente edizione, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR, l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e l'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo dell'Università di Roma La Sapienza.

1.1.2. Gli Appunti del Comitato. Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti due fascicoli degli *Appunti*, dedicati ad una analisi statistica della produzione normativa nella XIV legislatura. Ciascun fascicolo è corredato di un *focus* volto ad approfondire di volta in volta specifiche tematiche. Il *focus* dei due fascicoli usciti nel periodo di riferimento ha riguardato: il riassetto normativo attraverso testi unici e codici; un'analisi dell'andamento anno per anno della produzione normativa nella XIV legislatura, anche in confronto con la precedente.

1.2. Il sito Internet

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto si è proceduto ad un consolidamento dei contenuti delle pagine dedicate al Comitato nel sito della Camera, arricchiti ed aggiornati nel corso del precedente turno di presidenza. La nuova veste delle pagine *web* si sta rivelando molto funzionale a garantire una fonte di informazione sulle attività del Comitato facilmente accessibile ed esaustiva.

1.3. Le riunioni interistituzionali

Le riunioni a carattere interistituzionale scandiscono annualmente l'avvio dell'elaborazione e la presentazione dei Rapporti sullo stato della legislazione. Come già segnalato, la riunione che ha dato il via alla predisposizione del Rapporto 2006 ha avuto luogo il 5 dicembre 2005 e ha visto la partecipazione del Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e di numerosi segretari regionali delle Assemblee regionali.

2. GLI INCONTRI DI LIVELLO INTERNAZIONALE

Un importante risvolto dell'attività del Comitato è rappresentato dal confronto con le esperienze straniere e dalla divulgazione del proprio metodo di lavoro. Nel periodo di riferimento si segnala un incontro con una delegazione di dirigenti dell'Assemblea nazionale armena, svoltosi presso la sede del Comitato il 15 febbraio 2006.

3. L'AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

Il 25 gennaio 2006 si è svolta un'audizione del Ministro per la funzione pubblica, on. Baccini, la cui iniziativa era stata inizialmente assunta su impulso del precedente Presidente del Comitato, onorevole Fontanini, previo assenso del Presidente della Camera.

Si è trattato della prima occasione nella quale il Comitato si è avvalso di un simile strumento procedurale, anche al fine di preconstituire, in funzione dell'attività della prossima legislatura, un momento importante di confronto con l'esecutivo, secondo le tipiche forme parlamentari di interlocuzione con il Governo.

L'audizione ha riguardato gli intendimenti e le iniziative del Governo in materia di semplificazione, codificazione e riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura, all'indomani dell'entrata in vigore della legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246) e mentre era in discussione alla Camera la legge di conversione del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione (poi convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80).

L'audizione ha consentito, in particolare, di mettere a fuoco le problematiche relative alla norma cosiddetta "taglia-leggi", contenuta nella legge di semplificazione 2005, sulla quale il Comitato aveva già avuto modo di esprimersi in sede consultiva, e di svolgere una riflessione a più ampio raggio sul ruolo e le prospettive del Comitato stesso, cui hanno partecipato, con i loro interventi, diversi componenti.

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

Il sesto turno di presidenza del Comitato conferma le tendenze già emerse nel corso della legislatura con riguardo alla produzione legislativa, nella quale continuano a giocare un ruolo rilevante la decretazione d'urgenza, le leggi di ratifica e leggi che demandano al Governo, con il meccanismo della delega, la realizzazione di interventi riformatori.

Nella tabella che segue si dà un quadro delle leggi approvate nel corso dell'intera legislatura e del periodo di riferimento per tipologia ed iniziativa.

| | XIV legislatura (30 maggio 2001/15 marzo 2006) | | Periodo 26/08/2005 - 15/03/2006 | |
|---|--|---------------|---------------------------------------|---------------|
| INIZIATIVA GOVERNATIVA | 539 | 78,46% | 87 | 69,05% |
| Conversione di decreti-legge | 200 | | 12 | |
| Leggi di bilancio | 20 | | 4 | |
| Leggi collegate alla manovra finanziaria | 9 | | 0 | |
| Leggi di ratifica | 222 | | 60 | |
| Leggi comunitarie | 5 | | 1 | |
| Leggi di semplificazione | 2 | | 1 | |
| Altre leggi di iniziativa governativa | 81 | | 9 | |
| INIZIATIVA PARLAMENTARE | 137 | 19,94% | 35 | 27,78% |
| Leggi di ratifica | 7 | | 0 | |
| INIZIATIVA MISTA | 11 | 1,60% | 4 | 3,17% |
| Leggi di ratifica | 2 | | 1 | |
| TOTALE | 687 | | 126 | |

Nei precedenti rapporti si è evidenziata a più riprese l'alta incidenza dell'iniziativa governativa nelle leggi approvate, che risulta significativamente inferiore nella parte finale della legislatura, nella quale le leggi di iniziativa parlamentare aumentano in maniera sensibile; si registra anche un incremento delle leggi di iniziativa mista.

Nell'ambito delle leggi di iniziativa governativa, oltre il **37 per cento** è rappresentato da leggi di conversione di decreti legge. Sul totale delle leggi approvate, l'incidenza delle leggi di conversione è pari al **29,11** per cento.

Inoltre, **60 leggi** contengono deleghe e/o delegificazioni. Nel dettaglio:

9 leggi recano sia disposizioni di delega sia autorizzazioni alla delegificazione;

35 leggi recano esclusivamente disposizioni di delega;

16 leggi recano esclusivamente autorizzazioni alla delegificazione.

Gran parte delle leggi di iniziativa governativa, in forza della loro tipologia (leggi di conversione; leggi delega, tra le quali, in quanto anch'esse contenenti deleghe, leggi collegate, leggi comunitarie e leggi di semplificazione) sono obbligatoriamente sottoposte al parere del Comitato.

In particolare, come già anticipato, i grandi processi di riforma vengono realizzati per lo più attraverso la tecnica della delegazione legislativa. Ne consegue che al Comitato vengono obbligatoriamente sottoposti larga parte dei provvedimenti di maggiore rilievo, che introducono rilevanti elementi di novità nell'ordinamento. Parallelamente, come si vedrà nel paragrafo 5.3, si registra anche nel periodo di riferimento del presente rapporto un limitato interesse delle Commissioni a sollecitare pronunce su altri progetti di legge ordinari.

L'analisi dei provvedimenti sottoposti al Comitato, per motivi sistematici, è effettuata nel paragrafo 6.

5. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

In relazione all'attività consultiva, si registrano forti elementi di continuità, con specifico riguardo sia ai parametri adottati nei pareri, sia alla formulazione di pareri contenenti moniti di carattere generale in ordine al fenomeno della decretazione d'urgenza. Quest'ultima tipologia di pareri, sperimentata nel precedente turno di presidenza, è stata utilizzata per tre volte nel periodo di riferimento.

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

Nei paragrafi seguenti si analizza l'attività consultiva del Comitato nei mesi che vanno dalla fine di agosto 2005 all'ultimo parere espresso dal Comitato. Preliminarmente è, però, opportuno richiamare, in maniera riassuntiva, la struttura dei pareri e i parametri utilizzati.

La struttura dei pareri. Risulta sempre più complessa e standardizzata, con poche varianti. I pareri in genere si compongono di:

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

- ✓ in qualche caso (6 nel periodo di riferimento), il parere è corredato di una raccomandazione, volta a trarre dal caso di specie un indirizzo di ordine generale².

Fanno eccezione a questa struttura, fortemente standardizzata, tre pareri su altrettanti disegni di legge di conversione provenienti dal Senato³, giudicati dal Comitato “palesamente in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative, nonché con le esigenze di

² Nel computo complessivo, sono compresi i tre pareri di cui alla nota successiva. Contrariamente al passato, nel periodo di riferimento non appare prevalere una “formula standard” ma ciascuna raccomandazione si caratterizza per evidenziare qualche aspetto specifico. Nel dettaglio: la raccomandazione formulata in relazione al decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211, recante misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale” (C. 6139, non convertito) è di tenore simile alla “formula standard” utilizzata in passato: “ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche, sia considerata l’esigenza di assicurare il corretto impiego dello strumento normativo del decreto legge, con specifico riferimento alle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti-legge, secondo quanto statuito dall’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988”; le raccomandazioni formulate in relazione ai decreti-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell’agricoltura, dell’agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d’impresa” (C. 6352, approvato dal Senato) e 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione” (C. 6259) concernono, in particolare, un aspetto che si è riproposto più volte nel periodo di riferimento: la sovrapposizione tra le fonti normative determinata dall’inserimento, in decreti-legge in corso di conversione, di disposizioni analoghe o identiche ad altre già presenti in decreti-legge vigenti.

³ Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge: 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (C. 6176); 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui (C. 6293); 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all’esercizio di deleghe legislative (C. 6323). Anche in questo caso le raccomandazioni, oltre a ribadire il principio generale della necessità “che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche”, si soffermano in particolare su questioni specifiche. Nel primo parere si sottolinea la “esigenza di garantire – anche durante l’iter di conversione – il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d’urgenza, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti-legge”; nel secondo, si richiama l’esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono non soltanto i limiti di contenuto della decretazione d’urgenza, bensì anche “le modalità di esame parlamentare dei relativi disegni di legge di conversione, anche al fine di evitare fenomeni di sovrapposizioni di fonti normative”; nel terzo parere, si raccomanda di “evitare l’inserimento in provvedimenti d’urgenza, contestualmente all’esame del Parlamento, di diverse modifiche relative ad una medesima disposizione” e di adottare “comportamenti idonei – ove si verifichi tale situazione – a rimuovere la sovrapposizione tra le fonti normative che persiste fino al momento della conversione dei decreti-legge”.

semplificazione e di riordinamento della legislazione vigente e dei connessi parametri di omogeneità, chiarezza e proprietà di formulazione”. In questi casi, si è adottata una particolare tipologia di parere, che si connette ad una valutazione di radicale divergenza dei contenuti e della strutturazione dello strumento normativo utilizzato rispetto alle caratteristiche ed ai limiti previsti dall’ordinamento⁴. Pertanto, il parere è stato strutturato con una premessa che, in termini generali, esemplifica i principali rilievi formulati dal Comitato, da cui discende un invito a tenere conto di tali rilievi “ai fini delle successive determinazioni nel prosieguo dell’*iter* del provvedimento”, ed una raccomandazione di carattere generale.

I parametri utilizzati nei pareri. Essenzialmente, sono riconducibili a tre distinte fonti: la circolare emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera (contestualmente ad identiche circolari del Presidente del Senato e del Presidente del Consiglio dei Ministri) sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi; la legge 23 agosto 1988, n. 400, in relazione alle disposizioni sull’attività normativa del Governo; in misura minore, la legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente, richiamato una sola volta nel periodo di riferimento). Con specifico riguardo alle norme di delega, si tiene altresì conto dei parametri costituzionali di cui all’articolo 76 della Costituzione.

La circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi. Nel periodo di riferimento del presente rapporto il 73,91 per cento dei pareri espressi (17 pareri su 23; nel precedente turno di presidenza si era registrata una percentuale del 47,36 per cento) contengono richiami espliciti al rispetto di essa. Vi sono poi diversi pareri che invocano l'applicazione dei parametri della circolare, pur senza citarla in modo esplicito. In generale, i richiami più frequenti sono diretti a:

- privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera a)), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare;
- specificare le disposizioni cui si intenda derogare;
- formulare in modo conforme alla circolare le disposizioni di interpretazione autentica;

⁴ Si ricorda che la definizione della tipologia dei pareri del Comitato ha conosciuto, nel corso della sua attività, un progressivo affinamento al fine di renderli sempre più rispondenti alla peculiare funzione consultiva dell’organo e delle sue finalità istitutive.

- rispettare l'omogeneità dell'atto normativo, con particolare riguardo ai decreti-legge (punto 2), lettera a) della circolare);
- disporre l'abrogazione espressa delle norme, evitando abrogazioni implicite o clausole di abrogazione innominata (punto 3), lettera g) e raccomandazioni);
- osservare le modalità per una corretta redazione delle norme di delega (punto 2), lettera d).

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, la corretta tecnica della novellazione è stata richiamata in tutti i casi in cui si è fatto riferimento alla circolare (in 11 pareri costituisce l'unico motivo di riferimento alla circolare stessa); le formule abrogative hanno costituito oggetto di 4 pareri; 4 pareri si occupano delle disposizioni di interpretazione autentica; in un caso si rileva l'assenza di rubriche, in difformità da quanto raccomandato dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, il cui paragrafo 5, lettera b) recita che "gli articoli recano, di norma, anche una rubrica"; circostanza questa che non consente di poter disporre di un ausilio che sarebbe risultato prezioso per una più facile individuazione del significato di disposizioni dalla formulazione particolarmente criptica"⁵.

La legge n. 400 del 1988. Nel periodo di riferimento del presente rapporto:

- 10 dei 23 pareri espressi sui disegni di legge di conversione (pari al 43,47 per cento) richiamano espressamente l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, con specifico riguardo, in genere, ai limiti di contenuto, all'immediata applicabilità delle disposizioni ivi inserite⁶ ed alla rispondenza de titolo al contenuto del provvedimento.
- 5 dei 10 pareri espressi su progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge richiamano espressamente il rispetto degli articoli 14 (2 casi) e 17 (tre casi), della legge n. 400 del 1988.

⁵ Così, testualmente, nel parere sul decreto-legge 6 marzo 2006, n. 68, recante misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie (C: 6362).

⁶ I limiti di contenuto di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 sono stati sempre considerati riferibili, dal Comitato, non soltanto al decreto-legge nel testo originario ma anche al disegno di legge di conversione come definito nell'iter parlamentare.

La legge n. 212 del 2000. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 17 agosto 2005, n. 163, recante disposizioni urgenti in materia di infrastrutture (poi decaduto) si richiama il principio enunciato dall'articolo 1, comma 2, dello Statuto del contribuente, in base al quale l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica.

5.2. L'attivazione del Comitato per la legislazione

Nel corso del periodo di riferimento, l'attività del Comitato⁷ si è concentrata sui provvedimenti rimessi al suo esame *ex officio*, ossia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento⁸ e sui progetti di legge contenenti deleghe o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*. Questi ultimi sono complessivamente dieci progetti di legge, due dei quali recano, oltre a disposizioni di delega, autorizzazioni all'emanazione di regolamenti di delegificazione.

Nessun provvedimento è stato invece sottoposto all'esame del Comitato ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4 e dell'articolo 96-*ter*, comma 3, del regolamento, in base ai quali un quinto dei membri di ciascuna Commissione può richiedere la trasmissione al Comitato di progetti di legge (comma 4 dell'articolo 16-*bis* del regolamento) ovvero di schemi di atti normativi del Governo (comma 3 dell'articolo 96-*ter*).

Del resto, la flessione dell'uso della remissione su richiesta, rispetto agli *standard* dei primi anni di funzionamento del Comitato, è in buona parte riconducibile all'entrata «a regime» delle riforme regolamentari del 1999, che hanno esteso l'attività consultiva di carattere obbligatorio.

⁷ L'attività svolta dal Comitato nel sesto turno di presidenza, in 19 sedute per la durata complessiva di 6 ore e 51 minuti, ha riguardato l'espressione di 34 pareri.

⁸ Si tratta di 24 pareri, 11 dei quali espressi su disegni di legge già approvati dal Senato in prima lettura; sul citato disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 2/2006, in materia di agricoltura, il Comitato si è espresso una seconda volta, sul testo ulteriormente modificato dal Senato a seguito del messaggio di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica.

5.3. Il seguito dei pareri

Come già segnalato, nel corso del sesto turno di presidenza sono stati trasmessi al Comitato: 10 progetti di legge ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*; 25 disegni di legge di conversione ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento (il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 2/2006, in materia di agricoltura, è stato trasmesso una seconda volta a seguito di rinvio presidenziale). Sono stati espressi 34 pareri, in quanto su due disegni di legge di conversione il Comitato ha ritenuto di non doversi pronunciare (cfr. paragrafo 6.1.4).

Con riguardo al seguito dei pareri resi, nel periodo di riferimento, si è registrata una sostanziale tenuta del tasso di recepimento delle condizioni (23,1 per cento nel precedente turno; 20,1 per cento nel periodo considerato) ed un significativo decremento del tasso di recepimento delle osservazioni (34,1 per cento nel precedente turno; 12,7 per cento nel periodo in esame).

Riguardo al tasso di recepimento, occorre segnalare che il periodo finale della legislatura, solitamente concitato, ha influito notevolmente sulla possibilità per le Commissioni e per l'Assemblea di apportare modifiche a testi trasmessi dal Senato, anche tenendo conto del fatto che i pareri del Comitato hanno riguardato soprattutto disegni di legge di conversione di decreti-legge (24 pareri su 34).

6. GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO

6.1. Tendenze della decretazione d'urgenza

Il periodo di riferimento del presente rapporto conferma le tendenze – talora di lungo periodo – della decretazione d'urgenza, sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo. A tali tendenze, si sommano peculiari problematiche emerse nella fase finale della legislatura, concernenti soprattutto la sovrapposizione tra disposizioni contenute in decreti-legge già vigenti e disposizioni inserite in altri decreti-legge durante l'*iter* di conversione. Si tratta di un fenomeno peculiare, che – come già accennato – ha indotto il Comitato per la legislazione a non esprimere il parere su due decreti-legge, le cui disposizioni erano state inserite in altri disegni di legge di conversione (cfr. paragrafo 6.1.4).

Dal punto di vista quantitativo, la media mensile si assesta sui **3,72** (nella precedente legislatura fu di 3,36). Come già segnalato, anche a fronte della diminuzione complessiva del ricorso alle altre fonti legislative, le leggi di conversione rappresentano oltre il 29 per cento della produzione legislativa (nella scorsa legislatura costituivano il 19,2 per cento delle leggi complessivamente approvate).

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

Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione. Occorre in primo luogo segnalare che l'articolo 15 della legge di semplificazione 2005 (legge n. 246 del 2005) ha modificato la disciplina in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) ed ha introdotto la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), delineando un sistema nel quale i provvedimenti normativi di maggiore portata (da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) possano

essere sottoposti sia ad una valutazione preventiva degli effetti, sia ad una valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità, nonché della stima dei costi e degli effetti prodotti.

Nelle modifiche introdotte potrebbe trovarsi la spiegazione della bassa percentuale di disegni di legge corredati di analisi dell'impatto della regolamentazione e di analisi tecnico-normativa nel periodo di riferimento, posto a cavallo della riforma. Infatti, sui 23 disegni di legge di conversione esaminati dal Comitato (1 disegno di legge, oggetto di doppia lettura da parte della Camera, è stato esaminato due volte), 3 sono corredati sia dell'analisi tecnico-normativa, sia dell'analisi di impatto della regolamentazione; 1 è corredato della sola analisi tecnico-normativa.

Tendenze della decretazione d'urgenza alla luce dei parametri adottati dal Comitato per la legislazione. Il paragrafo 5.2 contiene una sintetica ricognizione dei parametri adottati nei pareri del Comitato per la legislazione. Nel presente paragrafo, si ricostruiscono le tendenze della decretazione d'urgenza nel periodo di riferimento con riguardo a tali parametri, evidenziando infine ulteriori aspetti.

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

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

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

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

Si tratta di un divieto generalmente rispettato dal Governo in sede di emanazione dei decreti-legge e che trova maggiori eccezioni durante l'*iter* parlamentare di conversione. Sono due i pareri nel quale emerge questo profilo. Nel parere sul decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti (C. 6323, approvato dal Senato), il Comitato rileva la presenza nell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, come

modificato dal Senato, della proroga dei termini di esercizio di due deleghe. Nel parere sul citato decreto-legge n. 4 del 2006, in materia di pubblica amministrazione (C. 6259), rileva che esso “reca, all’articolo 22, comma 1, una disposizione la cui applicazione presuppone l’entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario previsto dalla legge n. 150 del 2005, finendo per incidere sugli stessi principi e criteri direttivi della delega; tale circostanza suscita perplessità sia per quanto concerne il limite di contenuto dei decreti-legge di cui all’articolo 15, lettera a) della legge n. 400 del 1988, sia in ordine al requisito della “immediata applicabilità”, statuito dall’articolo 15, comma 3, della citata legge n. 400”.

Il Comitato ha posto in quest’ultimo caso una condizione volta alla soppressione della disposizione segnalata; il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 273/2005 presenta una peculiare struttura – descritta al paragrafo 5.2 – e contiene l’invito alla Commissione di merito a tenere conto dei rilievi formulati;

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

Nel periodo di riferimento, l’unico fattore di criticità si deve a due decreti-legge che affrontano la materia elettorale, in relazione al quale il Comitato ha sviluppato linee di giudizio così riassumibili:

- non appaiono in contrasto, anche sulla base dei numerosi precedenti, con l’articolo 15, comma 2, lettera b) della legge n. 400 del 1988 disposizioni aventi una finalità limitata, volta a regolare aspetti di carattere organizzativo, come nel caso del decreto-legge 8 marzo 2006, n. 75, recante modificazioni alla composizione grafica delle schede per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (C. 6363, approvato dal Senato);
- presentano profili problematici e suscitano perplessità disposizioni che incidono più in profondità sulla materia elettorale: nel parere sul decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, recante disposizioni urgenti per l’esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l’ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche (C. 6292), il Comitato, dopo aver osservato che “in via generale appare criticabile procedere a modifiche della legislazione elettorale

non aventi carattere organico”, ha rilevato che suscita perplessità la presenza di “disposizioni che disciplinano aspetti quali la presentazione delle liste e delle candidature nonché le cause di ineleggibilità”;

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

Si tratta di una questione che emerge soltanto nel parere sul decreto-legge 6 marzo 2006, n. 68, recante misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie (C. 6362), nel quale il Comitato rileva la presenza di una disposizione parzialmente analoga ad una norma contenuta in un decreto-legge non convertito e di un'altra sostanzialmente coincidente con una disposizione originariamente contenuta in altro decreto-legge; “tale circostanza – osserva il Comitato – è suscettibile di ingenerare perplessità in ordine alla coerenza con quanto statuito dall'articolo 15, comma 2, lettera c) della legge n. 400 del 1988”;

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

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

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

Nel periodo di riferimento la fattispecie in esame non ha trovato riscontro; nella premessa del parere sul disegno di legge C. 6360, di conversione del decreto-legge 1° febbraio 2006, n. 23, recante misure urgenti per i conduttori di immobili in condizioni di particolare disagio abitativo, conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio in determinati comuni si segnala che il provvedimento “incide su una materia già oggetto di precedenti provvedimenti, volti principalmente a differire la sospensione delle procedure di rilascio degli immobili [...]; in riferimento ad una eventuale nuova proroga degli sfratti la Corte costituzionale, nella sentenza n. 155 del 2004, si era riservata un giudizio sfavorevole nei confronti ulteriori mere proroghe che non stabilissero “alcuna congrua misura che, addossando alla collettività l'onere economico inerente alla protezione degli inquilini appartenenti alle categorie svantaggiate, allevii il sacrificio dei locatori [...] anche in considerazione del *vulnus* che il protrarsi delle proroghe arreca al

principio della ragionevole durata del processo e alla coerenza dell'ordinamento”.

Articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988. Stabilisce che i decreti “devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”:

1. *Omogeneità/disomogeneità.* Il carattere omogeneo è richiesto dal citato comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. La disomogeneità, che tende a crescere durante l'esame parlamentare⁹, denota provvedimenti in grado di rispondere all'esigenza di intervenire tempestivamente in molteplici settori. Dai pareri espressi dal Comitato emerge il seguente quadro:

- 9 decreti-legge presentano un contenuto omogeneo e 2 un contenuto parzialmente omogeneo;
- 11 presentano un contenuto eterogeneo;
- uno presenta un contenuto disomogeneo, volto però ad una finalità sostanzialmente univoca;

2. *Requisito della immediata applicazione* (articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988). In 7 pareri del Comitato vengono formulati rilievi che attengono alla non immediata applicazione di disposizioni che esplicano i loro effetti soltanto a partire da una data differita rispetto alla loro entrata in vigore o i cui effetti finali sono rinviati all'emanazione di fonti normative secondarie;

3. *Corrispondenza al titolo.* L'invito alla Commissione di merito a valutare l'opportunità di modificare il titolo al fine di renderlo più aderente ai contenuti del decreto-legge figura in tre pareri¹⁰.

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

⁹ Con specifico riguardo alla disomogeneità, nell'ambito più generale dei limiti di contenuto dei decreti-legge, emergono chiaramente le differenze esistenti nei regolamenti di Camera e Senato in ordine al procedimento di conversione, sulle quali si è soffermato il rapporto elaborato dall'on. Mattarella sull'attività svolta dal Comitato durante il suo turno di presidenza e sulle quali è tornato l'on. Saponara nel proprio rapporto, segnalando l'opportunità di una attenta riflessione, nell'ottica di una loro attenuazione.

¹⁰ Si tratta dei pareri sui decreti-legge: n. 202/2005 (C. 6144, influenza aviaria); n. 1/2006 (C. 6292, voto domiciliare); n. 23/2006 (C. 6360, sfratti).

Nel periodo di riferimento non sono emerse criticità in ordine a questo aspetto.

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

Nel paragrafo 5.1 si è già citato il parere nel quale sono stati richiamati i principi dello Statuto del contribuente in materia di interpretazione autentica delle disposizioni tributarie.

6.1.3. La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Nel paragrafo 5.1 già si è avuto modo di evidenziare il ruolo giocato dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi nei pareri del Comitato. Nel presente paragrafo si enucleano più puntualmente, in relazione a singoli punti della circolare, i profili problematici emersi nel periodo di riferimento del presente rapporto, omettendo quelli già trattati con riguardo al rispetto della legge n. 400 del 1988.

1. *Disposizioni di deroga.* In base alla circolare, le disposizioni derogatorie devono richiamare la disposizione generale cui fanno eccezione. In particolare, nel parere sul citato decreto-legge n. 2/2006 si rileva la presenza di una disposizione di deroga generica; nel parere sul decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui (C. 6293, approvato dal Senato), si rileva la presenza di una deroga implicita alle disposizioni relative al blocco delle assunzioni nel triennio 2005-2007.

2. *Abrogazioni.* La circolare raccomanda di esplicitare le disposizioni che vengono abrogate. E' una prescrizione ormai generalmente osservata, talora con clausola cautelativa, consentita dalla circolare, che recita: "Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:". Le formule abrogative hanno costituito oggetto di 4 pareri. Si segnala, in particolare, il parere sul decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa" (C. 6352, approvato dal Senato), dove si invita la Commissione a valutare "l'opportunità di sostituire la formula abrogativa ivi prevista (cosiddetta "esplicita innominata", con riferimenti normativi più puntuali, tenendo conto di quanto raccomandato dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che considera tale clausola "superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla

abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale" (paragrafo 3, lettera g))".

3. *Tecnica della novellazione.* Come già segnalato, nel periodo di riferimento del presente rapporto si è verificata la singolare circostanza che in tutti i pareri nei quali è stata richiamata la circolare sono presenti richiami ad un uso della tecnica della novellazione conforme a quanto previsto nei punti 3 e 9 della circolare stessa. I rilievi più frequenti concernono l'unità minima del testo da sostituire con una novella, che in base alla circolare dovrebbe essere il comma (o comunque un periodo o una lettera) e la riformulazione come novelle di modifiche non testuali alla legislazione vigente. Nel parere sul decreto-legge n. 203/2005 (C. 6176, materia tributaria e finanziaria), si rileva che l'articolo 109-ter, comma 9 novella il comma 42 dell'articolo 4 della legge n. 350 del 2003 che, però, risulta già abrogato dall'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 224/2005.

4. *Norme di interpretazione autentica.* La circolare – al paragrafo 3, lettera l) – indica la formula che va utilizzata nelle disposizioni di interpretazione autentica, imponendo al legislatore di chiarire se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo. I disegni di legge di conversione oggetto di rilievi del Comitato che attengono alla formulazione di tali disposizioni e/o al loro effettivo contenuto di interpretazione autentica sono 4¹¹.

5. *Richiami alla legislazione vigente effettuati in forma generica.* La circolare dedica a questo aspetto il paragrafo 12, fornendo indicazioni di dettaglio circa una corretta formulazione dei richiami normativi. I disegni di legge di conversione contenenti richiami normativi effettuati in forma generica sono 7; in relazione ad altri 4 disegni di legge di conversione il Comitato ha rilevato la presenza di riferimenti normativi errati o imprecisi¹².

6. *Incidenza su fonti secondarie.* La circolare (paragrafo 3, lettera e)) impedisce il ricorso all'atto legislativo per apportare modifiche

¹¹ Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti legge: n. 163/2005 (C. 6117, infrastrutture, a proposito del quale si richiama, oltre alla circolare, lo Statuto del contribuente); n. 203/2005 (C. 6176, materia tributaria e finanziaria); n. 211/2005 (C. 6139, finanza pubblica); n. 273/2005 (C. 6323, proroga termini).

¹² Si tratta dei decreti-legge nn. 203 e 273 del 2005, citati alla nota precedente, nonché dei decreti-legge n. 4/2006 (C. 6259, pubblica amministrazione), che richiama una disposizione che risulta abrogata, e n. 68/2006 (C. 6362, lavoratori ultracinquantenni, che contiene – tra l'altro – un errato riferimento interno).

frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi. I disegni di legge di conversione oggetto di rilievi attinenti alla loro incidenza su fonti secondarie sono 9¹³.

7. *Terminologia.* La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dedica agli aspetti terminologici il paragrafo 4, anche con l’obiettivo di agevolare la ricerca elettronica dei testi. Il Comitato ha sempre prestato attenzione al linguaggio utilizzato, che costituisce oggetto di 6 pareri. I rilievi più critici sono formulati nel parere sul decreto-legge n. 203/2005 (C. 6176, materia tributaria e finanziaria) ove si segnala la presenza, in numerose norme, di “espressioni generiche o contraddittorie ovvero dal significato normativo non immediatamente comprensibile”, e nel parere sul decreto-legge n. 272/2005 (C. 6297, in materia di Olimpiadi invernali, interno e tossicodipendenze), ove sono presenti “espressioni normative disomogenee”.

6.1.4. Aspetti ulteriori.

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

1. *Disciplina di materie oggetto di una pluralità di provvedimenti in un breve arco temporale,* anche attraverso interventi modificativi e/o soppressivi su disposizioni di recente approvazione. Si tratta di un rilievo contenuto in 6 pareri, in tre dei quali si evidenzia che la modifica di disposizioni di recente entrata in vigore rappresenta una “circostanza che costituisce una modalità di produzione normativa non pienamente conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente”¹⁴; nel parere sul decreto-legge n. 250/2005 (C. 6293, università, beni culturali, gravi patologie e mutui), giudicato “palesamente in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative”, il Comitato ha rilevato la presenza di modifiche a disposizioni legislative di recente approvazione, invitando le

¹³ Sei di tali pareri contengono condizioni volte alla soppressione delle disposizioni volte a modificare, in modo testuale o non testuale, norme di rango secondario; tre pareri, che evidenziano il contrasto dei decreti-legge con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative, rimettono alle Commissioni di merito le conseguenti determinazioni; infine, nel parere sul decreto-legge n. 162/2005 (C. 6053, violenza negli stadi), si invita la Commissione competente a valutare l’opportunità di introdurre una clausola che possa eliminare le incertezze circa la permanenza in vigore delle norme, di rango subprimario, che regolano il funzionamento e le attività dell’Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive.

¹⁴ Si tratta dei pareri sui decreti-legge n. 164/2005 (C. 6055, attività cinematografiche), n. 182/2005 (C. 6063, agricoltura) e n. 163/2005 (C. 6117, infrastrutture).

Commissioni di merito a valutare tutti i rilievi contenuti nel parere stesso nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento; nei pareri espressi nel periodo finale dell'attività del Comitato (sui decreti-legge n. 272/2005, in materia di olimpiadi invernali, interno e tossicodipendenze, e n. 273/2005, in materia di proroga termini), la modifica a disposizioni di recente approvazione viene giudicata "una modalità di produzione normativa sicuramente non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente".

2. *Collegamento con lavori legislativi in corso e deleghe aperte.* I provvedimenti interessati da rilievi di questo tipo – e che quindi, in genere, sono volti a dettare discipline-ponte, in attesa dell'approvazione di altri provvedimenti (leggi o decreti legislativi) – sono in particolare 3:

- nel parere sul decreto-legge n. 250/2006 (C. 6293, università, beni culturali, gravi patologie e mutui) si rileva che "l'articolo 4-*quater* riproduce una disposizione contenuta nel progetto di legge n. 6229, in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, approvato in via definitiva dalla Camera il 24 gennaio 2006";
- nel parere sul decreto-legge n. 1/2006 (C. 6292, voto domiciliare) si rileva che l'articolo 3-*sexies*, introdotto dal Senato, riproduce integralmente i contenuti della proposta di legge S. 3729, già approvata, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati pochi giorni prima dell'approvazione – da parte dell'Assemblea del Senato – del disegno di legge di conversione citato;
- nel parere sul decreto-legge n. 4/2006 (C. 6259, pubblica amministrazione) si osserva che esso "reca, all'articolo 22, comma 1, una disposizione la cui applicazione presuppone l'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario previsto dalla legge n. 150 del 2005, finendo per incidere sugli stessi principi e criteri direttivi della delega".

3. *Sovrapposizione di fonti normative e confluenza di decreti-legge.* Il periodo di riferimento del presente rapporto si caratterizza, più di altri, per l'inserimento, durante l'*iter* di conversione di alcuni decreti-legge, di disposizioni dal tenore analogo ad altre contenute in decreti-legge vigenti. Si tratta di un fenomeno che si è sviluppato nella parte finale della legislatura e che ha comportato, tra l'altro, la rinuncia del Comitato ad esprimere il parere di competenza su 2 decreti-legge, completamente assorbiti in un altro disegno di legge di conversione. In

un altro caso si è registrata invece la confluenza in un unico provvedimento di due decreti-legge oggetto di distinte deliberazioni in sede di Consiglio dei ministri. Si segnalano, in particolare, 4 pareri:

- nel parere sul decreto-legge n. 211/2005 (C. 6139, finanza pubblica) il Comitato osserva nella premessa che esso “reca un contenuto eterogeneo in quanto, come si evince dallo stesso titolo del decreto-legge, è originato dalla confluenza in un unico provvedimento di due distinte delibere del Consiglio dei ministri, rispettivamente del 5 ottobre 2005 in materia di trasporto aereo (articoli da 4 a 12), e del 14 ottobre 2005 (in materia di finanza pubblica (articoli da 1 a 3))”;
- nel parere sul decreto-legge n. 250/2005 (C. 6293, università, beni culturali, gravi patologie e mutui) si segnala che l’articolo 3, comma 3 dispone “la modifica di una norma che è stata interamente novellata dall’articolo 6, comma 3, del successivo decreto-legge n. 4 del 2006, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione (attualmente all’esame della Camera e su cui il Comitato si è già espresso in data 18 gennaio 2006), determinando una sovrapposizione di fonti normative non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti-legge e che rende incerta l’individuazione della disciplina concretamente applicabile”. Il rilievo è oggetto anche della raccomandazione formulata nel parere;
- nel parere sul decreto-legge n. 2/2006 (C. 6352, agricoltura) si osserva che esso, “all’articolo 4-bis, comma 8, reca una disposizione il cui contenuto è simile, ma non pienamente identico, all’articolo 8 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, attualmente all’esame dell’Assemblea della Camera, circostanza che è suscettibile di produrre una sovrapposizione di fonti normative ed incertezze sull’individuazione di quella effettivamente vigente”¹⁵;
- nel parere sul decreto-legge n. 273/2005 (C. 6323, proroga termini), si rileva che esso “assorbe, per effetto dell’approvazione al Senato di un maxi-emendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, numerose disposizioni già contenute in

¹⁵ Peraltro, continua il parere del Comitato, “nella disposizione in esame è presente un riferimento errato ad una risoluzione dell’Assemblea generale dell’ONU, citata invece correttamente nel decreto-legge n. 4 del 2006”.

decreti-legge attualmente all'esame delle Camere (in particolare: gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 17 gennaio 2006, n. 6 e l'intero decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 271, i cui disegni di legge di conversione sono stati già trasmessi dal Senato alla camera, nonché i decreti-legge 17 gennaio 2006, n. 9 e 10 ed ulteriori disposizioni analoghe a quelle già presenti negli articoli 2 e 29 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, i cui disegni di legge di conversione sono attualmente all'esame della Camera); tale 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 – produce una sostanziale alterazione 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”. Come già segnalato, nella stessa seduta, il Comitato, prendendo atto, in particolare, dell'assorbimento dei decreti-legge n. 271/2005 e 6/2006, ha ritenuto che vi fossero “ragioni di economia procedurale che suggeriscono di ritenere che l'esame di tali provvedimenti sia «assorbito» nel parere testé reso sul decreto legge n. 273”.

4. *Dilatazione delle disposizioni contenute nei decreti-legge durante l'iter di conversione.* Si tratta di una questione che si collega strettamente a quella affrontata nel punto precedente, con specifico riguardo all'utilizzo di maxi-emendamenti ed all'assorbimento di più provvedimenti in un unico testo, nonché al tema dell'eterogeneità dei decreti-legge, che merita una specifica trattazione volta ad evidenziarne anche i termini quantitativi. Si segnalano in particolare tre decreti-legge, le cui disposizioni, durante l'iter al Senato, si sono moltiplicate in maniera particolarmente significativa: il n. 184/2005 (C. 6150, patente a punti), passato da 2 a 26 articoli; il n. 272/2005 (C. 6297, olimpiadi invernali, interno, tossicodipendenze), passato da 5 a 30 articoli; il n. 273/2005 (C. 6323, proroga termini), passato da 40 ad 83 articoli.

5. *Coordinamento con la legislazione vigente in presenza di codici e testi unici.* Il Comitato ha prestato particolare attenzione al problema del coordinamento con la legislazione vigente delle disposizioni inserite nei decreti-legge soprattutto quando tali disposizioni incidono su materie disciplinate da codici e testi unici, al fine di preservare l'unicità delle fonti regolatrici di un determinato settore già oggetto di riordino normativo. Si segnalano tre pareri:

- nel parere sul decreto-legge n. 163/2005 (C. 6117, infrastrutture) si segnala, con riguardo all'articolo 1-ter – ove si estende alla privatizzazione di enti ed aziende delle Regioni a statuto ordinario e ad autonomia speciale le disposizioni di cui all'articolo 115 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali attraverso una novella dell'articolo 115 del medesimo testo unico – “che dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare la congruità dell'inserimento di disposizioni attinenti all'organizzazione delle Regioni nell'ambito di un testo unico esclusivamente dedicato all'ordinamento degli enti locali”;
- nel parere sul decreto-legge n. 1/2006 (C. 6292, voto domiciliare) si segnala, con riguardo all'articolo 1 – che mira a consentire l'esercizio del diritto di voto agli elettori affetti da gravi patologie che si trovino, presso la propria dimora, in una condizione di intrasportabilità e di dipendenza vitale da apparecchiature mediche – che “dovrebbe valutarsi l'opportunità di procedere ad un coordinamento con le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati (decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il quale già tratta, agli artt. da 51 a 53, dell'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori degenti in ospedali e case di cura), eventualmente formulando la disposizione in esame come novella al citato testo unico, trattandosi di disciplina applicabile a regime e non soltanto in occasione delle prossime elezioni politiche”;
- nel parere sul decreto-legge n. 3/2006 (C. 6258, biotecnologie) si evidenzia che esso “pone specifiche disposizioni in materia di brevetti senza procedere ad un coordinamento né con la disciplina organica sui brevetti presente nel codice civile (artt. 2584-2594) né con quella recata nel “Codice dei diritti di proprietà industriale” (di cui al recente decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30) attesa l'esplicita volontà legislativa di tenere distinta la disciplina inerente la "proprietà industriale" dalla materia dei brevetti relativi alle invenzioni biotecnologiche; tale circostanza suscita comunque perplessità in ordine alla coerenza sistematica della scelta di collocare disposizioni in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche al di fuori del nuovo Codice della proprietà industriale”.

6. *Adempimenti.* Il Comitato per la legislazione ha sempre mostrato grande attenzione anche alla previsione di successivi adempimenti, con riguardo, soprattutto, a due aspetti: la congruità dello strumento previsto

e l'eventuale indicazione dei termini per l'adozione. Il primo aspetto trova riscontro anche nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che, al paragrafo 2, lettera e), impone di specificare il tipo di regolamento di cui si autorizza l'adozione. Nel parere sul decreto-legge n. 203/2005 (C. 6176, materia tributaria e finanziaria) viene in rilievo il primo aspetto, là dove il Comitato segnala che il provvedimento "subordina l'efficacia di numerose disposizioni ad atti non legislativi, dei quali, in alcuni casi, non è chiara la natura o l'ambito di operatività, ovvero il cui contenuto appare travalicare i limiti propri della norma regolamentare". Nel parere sul decreto-legge n. 3/2006 (C. 6258, biotecnologie) viene in rilievo il secondo aspetto, là dove il Comitato invita le Commissioni competenti a valutare l'opportunità di stabilire un termine per l'emanazione del decreto ministeriale previsto all'articolo 5, comma 5.

6.2. Gli altri progetti di legge trasmessi al Comitato

Come già segnalato, il Comitato, nel periodo di riferimento, si è pronunciato su 10 progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge.

6.2.1. I disegni di legge recanti norme di delega.

Il Comitato ha espresso 10 pareri su altrettanti disegni di legge contenenti disposizioni di delega, due dei quali prevedono anche l'autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione.

Il fenomeno della legislazione delegata, come già osservato all'inizio del presente Rapporto e nei Rapporti sui precedenti turni di Presidenza, ha assunto negli ultimi anni una crescente importanza, diventando il veicolo preferenziale per la realizzazione di incisive riforme dell'ordinamento.

Dall'inizio della legislatura fino al 15 marzo 2006 sono state approvate 44 leggi delega. Esse recano, complessivamente, 712 disposizioni di delega, 385 delle quali «primarie» e 327 integrative e correttive. Nello stesso periodo, sono stati pubblicati 274 decreti legislativi

Le leggi delega possono essere distinte in base a tre tipologie:

- ❖ leggi a ciclo annuale (leggi comunitarie e di semplificazione): sono state approvate 5 leggi comunitarie (cui va aggiunta un'altra legge concernente l'attuazione di alcune direttive) e 2 leggi di semplificazione;
- ❖ leggi collegate alla manovra di finanza pubblica: si tratta di 8 leggi;
- ❖ altre leggi delega di riforma settoriale: sono 29 leggi, di cui 5 di conversione, riguardanti numerosi settori.

Durante il sesto turno di presidenza, il Comitato, come già segnalato, ha avuto modo di esprimersi su 10 provvedimenti recanti disposizioni di delega, tra i quali due disegni di legge a ciclo annuale: C. 5767-B, disegno di legge comunitaria 2005; C. 5864, semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005. Quest'ultimo disegno di legge è stato oggetto di particolare attenzione da parte del Comitato (che ha svolto anche un'audizione sulla sua attuazione). I rilievi formulati dal Comitato attengono sia strettamente ai principi ed alle modalità di esercizio della delega, sia, più in generale, a tutte le disposizioni dei provvedimenti sottoposti al suo esame.

I principi e le modalità di esercizio della delega.

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

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

La questione dei tempi di attuazione delle deleghe costituisce oggetto di peculiare attenzione da parte del Comitato, anche al fine di porre gli organi parlamentari nelle condizioni di svolgere un adeguato esame dei testi. In questa chiave, assume particolare rilievo il termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi al Parlamento, che deve essere idoneo a consentirne un esame adeguato. Si segnala, in proposito, il parere sul progetto di legge recante la disciplina dello spettacolo dal vivo (nuovo

testo unificato dei progetti di legge C. 587 ed abb.) nel quale si invita la Commissione competente (Cultura) a valutare l'opportunità di inserire, analogamente a quanto previsto in un'altra disposizione di delega contenuta nello stesso testo, un termine entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere – per l'espressione del parere di competenza – gli schemi dei decreti legislativi previsti dall'articolo 13 per il riordino della disciplina concernente le fondazioni lirico-sinfoniche ed i teatri stabili di iniziativa pubblica.

L'oggetto della delega.

Si tratta di un aspetto che nel periodo di riferimento ha presentato profili problematici in relazione a tre progetti di legge:

- nel parere sul disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, in relazione al meccanismo previsto dall'articolo 15, "ove si delega il Governo all'adozione, entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine per l'individuazione delle disposizioni legislative vigenti, di decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore", il Comitato ha invitato la Commissione di merito a valutare "l'opportunità di verificare la compatibilità di tale previsione con quanto statuito dall'articolo 76 delle Costituzioni, il quale dispone che "l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non [...] per oggetti definiti"; in proposito si rileva – continua il Comitato – che, in virtù del combinato disposto dei commi 14, 16 e 17, lettera g), l'oggetto della delega appare definito senza indicazione della materia trattata e in relazione al parametro della "indispensabilità" (delle norme anteriori al 1° gennaio 1970 e non comprese tra le eccezioni di cui al comma 17)";
- nel parere sul progetto di legge C. 5362 (beni sequestrati e confiscati) il Comitato ha invitato la Commissione di merito a definire meglio l'oggetto della delega, anche con riguardo al coordinamento con i principi e criteri direttivi;
- nel parere sul testo unificato dei progetti di legge C. 1048 ed abbinati, in materia di professioni non regolamentate, il Comitato ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di coordinare i principi ed i criteri direttivi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), con l'oggetto della delega.

I principi e i criteri direttivi.

Oltre che in relazione al coordinamento con l'oggetto della delega, la formulazione delle disposizioni contenenti i principi e criteri direttivi ha costituito oggetto di 3 rilievi:

- nel parere sul testo unificato dei progetti di legge C. 3437 ed abbinati, in materia di riordino delle forze militari, si invita la Commissione di merito (con un'apposita condizione) ad esplicitare i principi e criteri direttivi della delega contenuta all'articolo 1, comma 3;
- nel parere sul citato disegno di legge di semplificazione, si osserva che un principio di delega è ripetuto in due disposizioni, una a carattere generale ed una a carattere specifico, invitando la Commissione di merito a valutare l'opportunità di sopprimere la disposizione a carattere specifico;
- infine, nel parere sul testo unificato C. 2436-B, sulla tutela del risparmio, il Comitato formula due rilievi, osservando che:
 - il provvedimento contiene, "all'articolo 25, comma 4, una modifica di principi e criteri di una delega (contenuti nell'articolo 1, comma 2, lettera *h*), della legge 23 agosto 2004, n. 243, relativamente alla revisione del sistema di vigilanza sulla previdenza complementare), per la quale lo schema di decreto legislativo è già stato trasmesso alle Camere per l'espressione del parere ed è prossima la scadenza del termine per l'esercizio della delega (mentre sono ancora aperti i termini per l'adozione delle disposizioni integrative e correttive)";
 - "l'articolo 39, comma 4 - non modificato dal Senato – introduce un ulteriore criterio direttivo in una norma di delega che però risulta già esercitata e scaduta, circostanza che determina una palese incongruità ed illogicità della disposizione in esame, che si configura manifestamente insuscettibile di produrre alcun effetto giuridico."

Aspetti ulteriori.

Contenuto proprio della legge comunitaria

Nel parere sul testo B del disegno di legge comunitaria il Comitato ha evidenziato che esso "reca, all'articolo 28, una parziale abrogazione di

talune disposizioni del decreto legislativo n. 146 del 2001 (che impongono, a decorrere dal 2013, modalità più rigorose di allevamento degli animali da pelliccia), che non appare immediatamente diretta a dare attuazione ad atti ovvero ad obblighi comunitari e non rientra quindi nell'ambito del contenuto proprio della legge comunitaria, così come definito dall'articolo 9 della legge n. 11 del 2005”;

Articolazione, titolo e rubriche

Si tratta di tre profili che possono essere considerati unitariamente, sui quali il Comitato si è soffermato in 4 pareri:

- *Articolazione del testo.* Nel parere sul disegno di legge C. 4735-B, riguardante lo stato giuridico dei professori universitari, il Comitato evidenzia che “al Senato è stato approvato, con voto di fiducia, un emendamento interamente sostitutivo del testo, che risulta ora composto di un solo articolo, strutturato in 25 commi in cui sono confluiti - con modifiche - cinque dei 6 articoli presenti nel testo approvato dalla Camera, rendendo così più difficile l'analisi e la lettura delle disposizioni, circostanza che rappresenta una modalità di produzione normativa non conforme alle esigenze di fruibilità e conoscibilità della normativa vigente”, auspicando “che si provveda a corredare il testo, in sede di pubblicazione, di sintetiche note a margine “che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi”, secondo quanto previsto dall'articolo 10, comma 3-*bis*, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali (decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092)”.

- *Titolo.* Costituisce oggetto di due rilievi:

- nel parere sul testo unificato C. 3437 ed abb., sul riordino della carriera del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, il Comitato osserva che “il titolo del provvedimento non appare rispondente alla regola n. 1 della circolare [...] sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che dispone l'esplicitazione della presenza di deleghe legislative nel titolo ove “costituiscono il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto” “;
- nel parere sul testo unificato C. 1048 ed abb., sulle professioni non regolamentate, il Comitato invita la Commissione a valutare

l'opportunità di riformulare il titolo del provvedimento "al fine di renderlo maggiormente corrispondente all'effettivo oggetto della delega".

• *Rubriche*. Costituiscono oggetto di due rilievi nel parere sul disegno di legge di semplificazione, in relazione al quale il Comitato:

- osserva che "reca, nell'ambito dell'articolo 12, la cui rubrica fa esclusivo riferimento alle disposizioni in materia di atti notarili, una disposizione (al comma 9) concernente gli spazi per parcheggi, non omogenea rispetto al contenuto dell'articolo e a quanto indicato nella sua rubrica";
- in relazione "all'articolo 6 – la cui rubrica, analogamente al comma 1, fa riferimento al "riassetto normativo in materia di *pari opportunità*" – " invita la Commissione di merito a valutare "l'opportunità di riformulare la rubrica ed il medesimo comma 1, atteso che l'oggetto della delega non sembra rispecchiare appieno quelli che potrebbero essere i contenuti del futuro decreto legislativo, che appaiono più ampi in quanto volti a superare ogni forma di discriminazione ("per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale").

Tecnica della novellazione.

La tecnica della novellazione risulta impiegata in modo difforme rispetto alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi in 4 provvedimenti¹⁶.

Richiami normativi effettuati in forma generica o erronei.

Tre provvedimenti contengono richiami normativi effettuati in forma generica¹⁷. Il testo unificato in materia di tutela del risparmio (C. 2436-B) contiene due richiami normativi imprecisi ed un caso più complesso,

¹⁶ Si tratta dei seguenti: C. 2436-B, tutela del risparmio; C. 5864, semplificazione; C. 6229, professioni sanitarie; C. 5767-B, legge comunitaria 2005.

¹⁷ Si tratta dei seguenti: C. 5864, semplificazione; C. 6229, professioni sanitarie; C. 5767-B, legge comunitaria 2005.

concernente il richiamo di una disposizione abrogata con decorrenza differita¹⁸.

Disposizioni di deroga e di interpretazione autentica

Nel parere sul disegno di legge di semplificazione si segnala la presenza di una deroga implicita alla vigente disciplina contabile e di una norma di interpretazione autentica formulata in modo non conforme alla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Rapporti con fonti secondarie.

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto, tale aspetto è considerato, in particolare, nei pareri sul testo B del disegno di legge comunitaria 2005 e sul disegno di legge di semplificazione.

Nel primo di tali pareri si evidenzia che il disegno di legge comunitaria 2005 opera, "all'articolo 21, una pluralità di modifiche al "testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea", di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 54 del 2002 (ove sono raccolte le disposizioni legislative e regolamentari contenute, rispettivamente, nel decreto legislativo n. 52 del 2002, e nel decreto del Presidente della Repubblica n. 53 del 2002), determinando così una parziale rilegificazione della normativa; peraltro in alcuni casi tale rilegificazione investe soltanto porzioni limitate del testo di articoli contrassegnati dalla lettera «R»".

¹⁸ Il Comitato segnala infatti che "l'articolo 25, comma 2 – introdotto dal Senato – richiama le competenze previste dall'articolo 109, comma 4, del decreto legislativo n. 174 del 1995, del quale il codice delle assicurazioni private, emanato il 7 settembre 2005, n. 209 (ma pubblicato il 13 ottobre 2005, successivamente all'approvazione finale del testo da parte del Senato) ha già disposto l'abrogazione, a far data dal 1° gennaio 2006, giorno di entrata in vigore del codice stesso"; si invita pertanto la Commissione a valutare la possibilità, "sul presupposto che l'entrata in vigore del testo in esame avvenga precedentemente alla data del 1° gennaio 2006, di integrare il suddetto richiamo normativo, tenendo conto del fatto che le disposizioni contenute nel citato articolo 109, comma 4, saranno – dal 1° gennaio 2006 - trasfuse nell'articolo 185, comma 4, del citato codice delle assicurazioni private, eventualmente a tal fine inserendo un'ulteriore disposizione che individui il nuovo riferimento normativo operante a decorrere dal 1° gennaio 2006. Analoghe considerazioni peraltro valgono anche per quelle norme richiamate dall'articolo 24, comma 4 – non modificato dal Senato – la cui abrogazione è già disposta dal medesimo codice delle assicurazioni private sempre a decorrere dal 1° gennaio 2006".

Inoltre, si formula una condizione volta alla soppressione dell'articolo 17, che dispone l'abrogazione di due disposizioni contenute in un regolamento di delegificazione.

Nel parere sul disegno di legge di semplificazione si evidenzia un intreccio tra una disposizione di delega ed una precedente disposizione volta a prevedere, nella stessa materia, l'adozione di un semplice decreto ministeriale, invitando la Commissione di merito a sopprimere quest'ultima.

Collegamento con lavori legislativi in corso.

Il Comitato, in particolare, nel parere sul disegno di legge comunitaria 2005, ha invitato la Commissione di merito ad espungere dall'Allegato B una direttiva già oggetto di recepimento in uno schema di decreto legislativo all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

Deleghe e disposizioni sostanziali

Nel parere sul disegno di legge di semplificazione si evidenzia che esso "detta norme in materia di ordinamento del Ministero degli affari esteri (agli artt. 4 e 9) ed in materia di ordinamento del notariato, degli archivi e degli atti notarili (agli artt. 7 e 12) procedendo a modifiche puntuali della normativa vigente e, contestualmente, conferendo una delega per la semplificazione della relativa disciplina".

La legge di semplificazione 2005

La legge 28 novembre 2005, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, reca, in particolare, tre ordini di disposizioni di particolare interesse per il Comitato:

- in primo luogo, all'articolo 14, i commi 12-24 stabiliscono una articolata procedura volta ad un complessivo riordino e alla semplificazione dell'ordinamento. Si prevede, in particolare, l'abrogazione generalizzata – salvo alcune eccezioni espressamente indicate – delle disposizioni antecedenti al 1970 (anche se successivamente modificate) riconosciute non più indispensabili. Si tratta della cosiddetta norma “ghigliottina” o “taglia – leggi”, per la cui attuazione il Governo si avvarrà dei risultati dell'attività di ricognizione, informatizzazione e catalogazione della legislazione vigente, prevista – su impulso dell'allora vice presidente del Comitato, on. Beniamino Andreatta – dall'articolo 107 della legge finanziaria 2001;
- al medesimo articolo 14, i commi 1-11 prevedono l'entrata a regime dell'esperienza, sin qui sperimentale, dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), disponendone l'applicazione obbligatoria e generalizzata (salvo esclusioni ed esenzioni).

L'AIR è stata introdotta in via sperimentale nel 1999, nell'ambito delle iniziative finalizzate a migliorare la qualità della produzione normativa, con lo scopo di verificare in via preventiva la necessità di una legge o di un atto normativo del Governo, valutandone gli effetti sia sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia sui destinatari diretti e indiretti.

Accanto all'AIR, la legge di semplificazione istituisce e disciplina un ulteriore strumento: la verifica di impatto della regolamentazione (VIR), consistente nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni. L'individuazione dei casi di effettuazione della VIR è demandata a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri;

- l'articolo 1 modifica l'articolo 20 della legge n. 59/1997, già interamente riscritto dalla legge di semplificazione 2001 (legge n. 229/2003), allo scopo di integrare con nuove disposizioni e ulteriori principi e criteri direttivi il processo di riordino normativo e di razionalizzazione delle procedure amministrative affidato alle leggi di semplificazione annuali. L'articolo 2 introduce nella citata legge n. 59 del 1997 un ulteriore articolo (20-*ter*), volto a prevedere meccanismi di carattere generale e sistematico per coordinare e rendere omogenee iniziative finalizzate al miglioramento della qualità normativa dell'ordinamento nel suo complesso (a livello statale, regionale e locale);

- infine, sono previste una serie di deleghe per l'emanazione di decreti legislativi volti al riassetto normativo nei seguenti settori:

- benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, e della criminalità organizzata (articolo 3);
- gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri (articolo 4);
- adempimenti amministrativi delle imprese (articolo 5);
- pari opportunità (articolo 6);
- ordinamento del notariato e degli archivi notarili (articolo 7).

6.2.2. La delegificazione.

Nel corso della legislatura, sono state approvate 25 leggi (di cui tre leggi di conversione) e sono stati emanati 12 decreti legislativi, contenenti complessivamente 57 autorizzazioni alla delegificazione.

Nel periodo di riferimento, il Comitato ha avuto occasione di pronunciarsi sull'argomento con specifico riguardo ai disegni di legge comunitaria 2005 (testo B) e di semplificazione.

Nel parere sul disegno di legge comunitaria 2005, il Comitato ha invitato la Commissione a valutare l'opportunità di integrare l'autorizzazione all'adozione di regolamenti di delegificazione "con l'indicazione delle norme di legge eventualmente abrogate con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, secondo quanto disposto" dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Nel parere sul disegno di legge di semplificazione, con riguardo all'articolo 11 – ove si autorizza la semplificazione di due procedimenti, entrambi di competenza del Ministero dell'interno, attraverso l'emanazione di regolamenti di delegificazione, emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – è formulata una condizione volta alla riformulazione della norma "in conformità a quanto statuito dal citato articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, secondo cui le disposizioni volte ad autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo "determinano le norme regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari"."

CONCLUSIONI

Nel presente rapporto si è cercato di sintetizzare l'attività svolta dal Comitato nell'arco dei mesi finali della legislatura. La parte conclusiva può costituire l'occasione anche per uno sguardo di insieme sulla XIV legislatura, anche in vista della nuova legislatura che si apre.

Innanzitutto, i dati statistici dimostrano come l'attività del Comitato sia stata costante ed intensa nel corso della legislatura, con lo svolgimento di 184 sedute e l'espressione di 328 pareri. Complessivamente, nell'arco della legislatura, le condizioni accolte sono state pari al 30,9 per cento; le osservazioni sono state recepite nella misura del 20,2 per cento.

La continuità di fondo nei metodi di lavoro largamente condivisi non ha ostacolato l'introduzione di alcune novità, in primo luogo nella strutturazione dei pareri, che da un lato risultano sempre più standardizzati e dall'altro presentano alcune varianti che hanno trovato anch'esse una loro tipizzazione.

Nell'attività consultiva come in tutti i campi di azione del Comitato, si è sempre registrato un idem sentire dei suoi componenti, che ha consentito un lavoro comune e condiviso al di là della diversità di posizioni politiche, in un'ottica rigorosamente istituzionale.

All'attività consultiva si è affiancata un'intensa attività interistituzionale, attorno a due filoni di attività:

- *l'elaborazione e la presentazione ogni anno del Rapporto sullo stato della legislazione costituiscono l'occasione per rinnovare ed approfondire la collaborazione con gli uffici dei Consigli regionali e gli istituti di ricerca e trovano la loro emersione in riunioni interistituzionali che si svolgono, mediamente, al ritmo di due all'anno (una di preparazione ed una di presentazione);*
- *il progetto di informatizzazione della legislazione vigente, assunto a base della procedura di abrogazione generalizzata dalle leggi prevista dalla legge di semplificazione e riassetto normativo per il*

2005, cui il Comitato ha dedicato l'importante riunione interistituzionale dell'8 novembre 2004.

All'attività interistituzionale si è aggiunta una significativa attività in ambito internazionale, culminata nel luglio 2005 con la partecipazione del presidente pro tempore ad un importante convegno interparlamentare in Uruguay.

Sul piano dell'attività di divulgazione dell'attività del Comitato, il rinnovamento del sito Internet e la pubblicazione degli Appunti del Comitato hanno rappresentato un salto di qualità.

Infine, si è svolta per la prima volta, proprio nell'arco finale della legislatura, un'audizione del Ministro per la funzione pubblica, inaugurando l'utilizzo di uno strumento di conoscenza che potrà rivelarsi molto utile anche in futuro.

L'unica riunione congiunta con la Giunta per il regolamento, svolta il 27 dicembre 2004, ha consentito, attraverso gli interventi dei numerosi membri del Comitato che vi hanno partecipato, di mettere a fuoco luci ed ombre della sua attività, facendo emergere la necessità di rafforzare il ruolo del Comitato, anche attraverso limitate modifiche regolamentari.

Si tratta ovviamente di temi che dovranno essere affrontati ed approfonditi nel corso della nuova legislatura. Mi permetto di segnalare soltanto la necessità di adeguare il regolamento in relazione alla durata in carica del presidente. Nella legislatura in corso, si è portata in via sperimentale a dieci mesi la durata in carica, con deliberazione della Giunta per il regolamento. La valutazione che si può esprimere sull'allungamento è senz'altro positiva e dovrebbe costituire oggetto di ulteriore riflessione e di una esplicita modifica al regolamento.