

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE SECONDO LA “GIURISPRUDENZA” DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

di *Stefania Spada**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I rilievi in tema di decretazione d’urgenza: l’uso atipico e l’uso improprio dei decreti-legge. – 3. I rilievi in tema di decretazione delegata. – 4. Intrecci e sovrapposizioni normative. – 5. L’interpretazione “qualitativamente orientata” della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Comitato per la legislazione, organo consultivo tecnico¹ ma composto da politici, valuta, nello svolgersi delle diverse fasi in cui si articola il procedimento legislativo, l’osservanza del “corretto metodo della legislazione”² e testimonia il progressivo realizzarsi di una democrazia decidente³.

L’indagine sulla qualità della normazione, svolta da questo organo interno solo alla Camera dei Deputati, riguarda la qualità redazionale dell’atto normativo, l’osservanza delle regole di produzione legislativa da parte del legislatore e la corretta collocazione del provvedimento nell’ordinamento giuridico.

Attraverso l’analisi dei pareri⁴, emessi nella XV⁵ e XVI⁶ legislatura, si intende, nella presente trattazione, individuare gli elementi di continuità e di discontinuità nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione, soprattutto in relazione alla qualità del

* *Dottoranda di ricerca in Istituzioni e politiche comparate presso l’Università degli Studi di Bari “A. Moro”.*

¹ C. Ciuffetti, *L’attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall’introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari), 2001, p. 3-55. L’Autrice definisce quest’organo come un “soggetto politico di garanzia”.

² L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 212 ss. Altri autori parlano di la qualità c.d. *interna* (presenza di antinomie e errori di sintassi, ripartizione del testo in articoli, estensione di articoli e commi) ed c.d. *esterna* del testo (coordinamento tra il testo stesso e la legislazione vigente, l’indicazione espressa delle disposizioni che sono abrogate o modificate, o, ancor più, attraverso le c.d. *novelle*, cioè le modifiche del testo normativo integrali e precise, che ben si armonizzano con la disciplina vigente) sottoposto alla attività consultiva dell’organo. Sulla differenza tra tecniche legislative e metodo della legislazione si veda O. Bei, *Le strutture ausiliarie dei poteri normativi nello svolgimento dei metodi della legislazione*, in *Rass. parl.* 3/2001, p. 733-757.

³ Infatti oggetto di esame da parte del Comitato sono, quasi esclusivamente, le leggi di iniziativa del potere esecutivo (ovvero leggi di conversione e leggi delega). L’espressione è da attribuire all’ex. Presidente della Camera On. Luciano Violante, in *Camera dei Deputati, Modificazioni al Regolamento della Camera dei Deputati (Premessa)*, Roma 1998, p. XI.

⁴ I pareri sono composti dalla premessa (che descrive l’*iter* del provvedimento, la presenza di AIR e ATN, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, suggerimenti volti a migliorare la redazione del testo) e da eventuali condizioni, osservazioni o raccomandazioni.

⁵ Dal 26 aprile 2006 al 28 aprile 2008.

⁶ Dal 26 maggio 2008 ad oggi. La presente analisi riguarda i pareri emessi nella XVI legislatura fino al 25 gennaio 2010.

prodotto normativo di origine governativa; e evidenziare come, reinterpretando il proprio ruolo istituzionale, quest'organo sia diventato un osservatorio privilegiato dell'evoluzione del sistema delle fonti, del continuo rinnovarsi del rapporto⁷ Parlamento – Governo⁸ e dell'efficacia degli strumenti di semplificazione normativa nell'ordinamento giuridico.

L'analisi dei rilievi formulati dal Comitato in tema di decretazione d'urgenza come in tema di decretazione delegata, siano essi espressi sotto forma di condizione, osservazione, raccomandazione, ha confermato che l'indagine del Comitato ha ad oggetto la "qualità del processo e del prodotto legislativo"⁹ ovvero sia l'influenza che il mancato rispetto delle procedure legislative¹⁰, descritte in Costituzione e nei regolamenti parlamentari, ha sul qualità redazionale dei testi e sulle esigenze di certezza e semplificazione della legislazione; sia il modo in cui il legislatore confeziona e colloca il prodotto normativo nell'ordinamento giuridico.

⁷ L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2004. Sostiene che il controllo effettuato dal Comitato sulla potestà normativa del Governo avrebbe potuto determinare "un possibile recupero del ruolo del Parlamento come soggetto centrale del processo di decisione. G. Piccirilli, *Una nuova disciplina "sperimentale" per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2009. L'Autore sottolinea come la "missione istituzionale" del Comitato sia rivolta "all'interlocuzione a distanza con il Governo".

⁸ Il Comitato, attraverso l'esame delle modifiche apportate ai decreti-legge in sede di conversione, entra nel concreto articolarsi del rapporto Parlamento-Governo. Sul punto si rinvia a L. Lorello, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. Simoncini (a cura di) *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, cit., spec. p. 152 ss.

⁹ Distinzione riportata nel parere reso in data 10 gennaio 2008 (C. 3224).

¹⁰ La qualità della legislazione è influenzata anche dalla mancata omogeneità tra le procedure legislative dei due rami del Parlamento. Ad esempio le due diverse previsioni regolamentari (art. 97 c. 1 R.S.; art. 96 bis c. 7 R.C.), in tema di emendabilità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, influiscono sulla qualità del prodotto normativo. Mentre il regolamento del Senato, infatti, consente di inserire norme di delega o disposizioni che modificano deleghe nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge quello della Camera, invece, non lo permette. Nel caso in cui un disegno di legge di conversione venga depositato in Senato o venga approvato in Senato e blindato dal Governo, e in virtù dell'art. 97 c.1 del regolamento vengano inserite nel testo disposizioni di delega, l'altra Camera non può di fatto svolgere un'attività emendativa soppressiva delle disposizioni suddette altrimenti si rischierebbe di far decadere il decreto per mancata conversione nei termini. In questi casi il Comitato ha avuto, come unico strumento utile per migliorare la qualità di un disegno di legge di conversione del decreto-legge sottoposto al suo esame, la formulazione di ordini del giorno al Governo (ad esempio si veda l'ordine del giorno presentato dall'On. Russo, in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2006 n. 300 (C. 2114/B), e accolto dal Governo 9/2114-B/3 seduta del 22 febbraio 2007 n. 114) diretti perlopiù a non far esercitare le deleghe inserite nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge "ai fini di un corretto utilizzo dello strumento del decreto-legge e della relativa legge di conversione". Non sempre però il Governo ha accolto gli ordini del giorno e si è impegnato a non attuare le deleghe inserite al Senato nel testo di un disegno di legge di conversione (es. legge di conversione del decreto "mille proroghe" n. 173/2006 e legge di conversione del decreto-legge n. 181/2006). La problematica esposta è stata evidenziata anche dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali On. Vannino Chiti durante l'Audizione, in data 28 novembre 2006, "*Sulle modalità di produzione normativa di origine governativa, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza e degli altri strumenti di normazione primaria e secondaria a disposizione del Governo*". Si rinvia a G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, relazione al seminario di studio della Corte costituzionale del 24 ottobre 2008, in www.cortecostituzionale.it, spec. p. 13. L'Autore afferma che: "tale diversità di approcci si è tradotta in una sorta di *polemica a distanza* tra i due rami del Parlamento". A titolo esemplificativo si ritiene utile rinviare ai pareri resi, in data 23 settembre 2008 (C. 1441-bis/A) e in data 8 aprile 2009 (C. 1441-bis/B).

Dall'esame dei pareri espressi *ex art. 96 bis c.1 R.C.*¹¹, si evince che, nonostante la diminuzione del numero dei decreti-legge emanati, questi sono, attualmente, il principale strumento di normazione a prescindere dalla sussistenza "dei casi straordinari di necessità ed urgenza"; nonché il contenitore di molte norme¹², anche di microlegislazione, che se fossero inserite in un disegno di legge governativo o anche parlamentare, probabilmente, non verrebbero mai approvate. I decreti-legge, infatti, contengono numerosi articoli¹³ e sono caratterizzati da contenuti eterogenei¹⁴, e in fase di conversione, a causa degli emendamenti di origine parlamentare, tendono ad arricchirsi di ulteriori disposizioni¹⁵.

Il Comitato ha evidenziato con continuità la violazione dei limiti di contenuto previsti dall'art.15 della legge 23 agosto 1988 n. 400¹⁶ e il pregiudizio alla qualità della normazione derivante da un uso improprio della decretazione d'urgenza.

Nei pareri espressi *ex art. 16 bis c. 6 bis R.C.*, oltre a valutare la rispondenza delle disposizioni contenenti deleghe a quanto richiesto dalla Circolare sulla formulazione

¹¹ Ai sensi dell'articolo 96-bis, c. 1 R.C. i disegni di legge di conversione dei decreti-legge sono assegnati dal Presidente della Camera al Comitato per la legislazione che entro 5 giorni esprime il parere alle Commissioni competenti. Nella XV legislatura su 64 pareri espressi 37 hanno avuto ad oggetto disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Nella XVI legislatura, invece, su 66 pareri espressi 43 hanno riguardato disegni di legge di conversione di decreti-legge. Si sottolinea come, in entrambe le legislature, circa il 30% delle leggi approvate sono leggi di conversione. Si rinvia ai *Rapporti sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* e alla Relazione presentata dal Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, consultabile sul sito www.camera.it.

¹² Per giurisprudenza costante del Comitato il decreto-legge non deve contenere disposizioni ordinamentali, né disposizioni che introducono discipline sostanziali o che mirino alla riforma organica di interi settori normativi

¹³ Esempi di decreti molto complessi sono: per la XV legislatura il decreto-legge n. 262/2006 e per la XVI il decreto-legge n. 112/2008. La legge di conversione del secondo (c.d. manovra d'estate) è composta da 96 articoli che corrispondono a oltre il 21% del totale delle leggi di conversione approvate nella XVI legislatura. Altri decreti molto ampi sono: il c.d. Bersani I (decreto-legge n. 223/2006); i collegati alla finanziaria 2007 e 2008 (decreti-legge n. 262 del 2006 e n. 159/2007); i decreti "anticrisi" (decreti-legge n. 185/2008 e n. 78/2009).

¹⁴ Nel primo turno di presidenza della XVI legislatura sono state formulate delle apposite opinioni dissenzienti, ai sensi dell'art. 16-bis, c. 5, dirette ad evidenziare la disomogeneità dei provvedimenti oggetto di esame da parte del Comitato nei pareri resi su: decreto-legge n. 92/2008 (C. 1366 sicurezza); sul decreto-legge n. 154/2008 (C. 1891 sanità); sul decreto-legge n. 162/2008 (C. 1936 infrastrutture, agricoltura e G8). Nel secondo turno di presidenza della stessa legislatura il profilo della eterogeneità è stato evidenziato nel parere sul decreto-legge n. 81/2007 (C. 2852, materia finanziaria) e n. 248/2007 (C. 3224 proroga di termini e disposizioni in materia finanziaria).

¹⁵ Il Comitato ha evidenziato come, durante la fase di conversione, i contenuti dei decreti-legge siano aumentati del 50% nella XV legislatura e del 70% nella XVI.

¹⁶ In riferimento al limite previsto dall'art. 15, c. 2 della legge n. 400/88, sempre rispettato dal Governo in sede di emanazione dei decreti-legge, si può ritenere costante la giurisprudenza del Comitato. In molteplici pareri ha sia censurato l'inserimento nell'articolato dei decreti-legge, durante l'esame in Senato (*ex art. 97 c. 1 R.S.*), di disposizioni che incidono su disposizioni di delega già vigenti (si rinvia ai pareri resi in data 2 e 9 luglio 2008 sul disegno di legge di conversione in legge del 25 giugno 2008 n. 112); sia quella di conferire deleghe mediante disegni di legge di conversione di decreti-legge (si rinvia al parere reso in data 4 agosto 2008 sul disegno di legge C. 1386/B, interpretando la norma del regolamento (art. 96 bis c. 7) nel senso che, neppure durante l'iter parlamentare di conversione, è possibile inserire nel testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge disposizioni che incidono direttamente o indirettamente sulle modalità di esercizio delle deleghe già conferite o che ne prorogano i termini d'attuazione. Negli stessi pareri e anche attraverso la presentazione di ordini del giorno ha evidenziato "una torsione della finalità propria della legge di conversione" che secondo la giurisprudenza costante del Comitato non può contenere disposizioni diverse da quelle contenute nel decreto-legge da convertire.

tecnica dei testi legislativi (paragrafo 2 lett.d))¹⁷, il Comitato ha costantemente evidenziato come l'aduso dei poteri integrativi e correttivi, oltre che la sovrapposizione di deleghe aperte, incidano negativamente sulla qualità della normazione.

Strettamente attinenti alla qualità del prodotto normativo sono, invece, i rilievi in tema di novellazione e di ripetute modifiche a disposizioni vigenti da parte di nuove norme introdotte nell'ordinamento.

Un'evoluzione della giurisprudenza si è registrata a proposito di quanto previsto, per la tecnica della novellazione¹⁸, nella Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio, del 20 aprile 2001, sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi. Il documento suddetto, infatti, invita ad evitare la modifica di singole parole. Il Comitato, però, già nei pareri resi sul decreto-legge n. 283/2006 (C. 1980), sul disegno di legge n. 279/2006 (C.1609)¹⁹ e sul decreto-legge n. 93/2008 (C. 1185) ha ritenuto che la modifica puntuale di singole parole, soprattutto se volte ad incidere solo su previsioni di termini o espressioni numeriche, nei casi in cui rende più comprensibile la novità introdotta nell'ordinamento, sia ammessa anche se non conforme a quanto stabilito dalla Circolare. Il Comitato, inoltre, ha ribadito, in conformità con quanto prescritto dall'articolo 13 *bis*²⁰ della legge n. 400/88 sulla chiarezza dei testi normativi, la necessità di indicare espressamente le modifiche, sostituzioni, abrogazioni, deroghe apportate alle norme vigenti da parte delle nuove norme introdotte nell'ordinamento²¹. La qualità normativa dei testi, dal secondo turno di presidenza della XVI legislatura, è stata valutata, in aggiunta a quanto previsto dalla circolare richiamata, anche tenendo presente la modifica di norme recenti, la proroga di disposizioni transitorie e l'efficacia di disposizioni abrogate.

Il problema della modifica di norme di recente approvazione o addirittura non ancora vigenti, ovvero la disciplina di una stessa materia da parte di una pluralità di provvedimenti che si susseguono in un breve arco temporale, è stato oggetto di attenzione, da parte del Comitato, già nel primo turno della legislatura in corso²². Gli

¹⁷ Gli elementi costitutivi delle disposizioni contenenti deleghe legislative, secondo la Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 2 lett. d) sono: il destinatario della delega; il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive; l'oggetto della delega; principi e criteri direttivi.

¹⁸ Nel primo turno della XV legislatura sono stati espressi 14 pareri sul punto e nel secondo 7 (i pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 147/2007 (C. 3025), n. 159/2007 (C. 3194), n. 248/2007 (C. 3224) e n. 249/2007 (C. 3325)) e in 8 pareri relativi a progetti di legge contenenti disposizioni di delega. Nella XVI legislatura 9 pareri nel primo turno e 12 nel secondo.

¹⁹ Il cui contenuto è volto esclusivamente a differire di dodici mesi il termine fissato per l'esercizio della delega.

²⁰ Articolo inserito dall'articolo 3, c. 1, della legge n. 69 del 18 giugno 2009 che ha modificato la legge n. 400/1988. Il quale recita: "il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derivate".

²¹ I pareri in cui l'articolo 13 *bis* della legge n. 400/88 è stato assunto da parametro da parte del Comitato sono quelli aventi ad oggetto i seguenti disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 152/2009 (C. 3016); n. 1/2010 (C. 3097); n. 134/2009 (C. 2724); n. 131/2009 (C. 2775).

²² Tra i dodici pareri espressi, nel primo turno di presidenza della XVI legislatura, che trattano il profilo della stratificazione di norme in archi temporali brevi si ritiene opportuno riportare, a titolo di esempio, parte del parere reso in data 17 febbraio 2009 e avente ad oggetto il decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 207 (C. 2198): "il decreto contiene diverse norme il cui contenuto è analogo a disposizioni già oggetto di approvazione da parte della Camera dei Deputati e che risultano attualmente all'esame del Senato (ad esempio, l'articolo 6 verte sulla medesima materia già oggetto dell'articolo 7 dell'atto C.

aspetti ulteriori rispetto alla circolare sono stati perlopiù evidenziati nei pareri aventi ad oggetto i provvedimenti urgenti in materia finanziaria e di sviluppo economico (per esempio il decreto-legge n. 159/2007, il decreto-legge n. 112/2008²³, il decreto-legge n. 185/2008).

Questi provvedimenti, infatti, incidono su vari ambiti normativi e modificano in modo non testuale la disciplina previgente, anche di recente approvazione o contenuta nei codici di settore. Spesso, inoltre, contengono norme uguali a quelle già approvate dalla Camera dei Deputati o contenute in altri disegni di legge di conversione, in corso di esame in Parlamento, o ancora rinviano a disposizioni abrogate oltre che dispongono discipline in deroga a quella vigente o di natura sperimentale.

2. Le costanti giurisprudenziali in tema di decretazione d'urgenza: l'uso atipico e l'uso improprio dei decreti-legge

In mancanza di un procedimento legislativo ordinario “veloce”²⁴ e al fine di rispondere, in maniera immediata, ad una complessa domanda normativa, l'unico strumento funzionale al soddisfacimento dell'esigenza suddetta appare essere il decreto-legge. L'indagine sulla qualità normativa svolta dal Comitato, attraverso l'analisi dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ha confermato che la maggior parte dei decreti presentati in Parlamento, eccezion fatta per i “decreti-manovra” e i “proroga termini”, hanno un contenuto dettagliato che diventa, però, eterogeneo in fase di conversione a causa degli emendamenti di origine parlamentare.

La disomogeneità dei provvedimenti, costantemente evidenziata dal Comitato, è la maggiore e più evidente causa di una carente qualità legislativa e dipende, soprattutto, dalla necessità di massimizzare l'utilità derivante dall'impiego di strumenti legislativi, quali i decreti-legge soprattutto in materia finanziaria e di sviluppo economico²⁵, i collegati alla finanziaria, i decreti-mille proroghe, che garantiscono la certezza dei tempi di decisione.

1441-*quater*, approvato dalla Camera il 28 ottobre 2008; l'articolo 9, comma 1, è di tenore analogo all'articolo 13, comma 4, del disegno di legge C. 1441-*ter* approvato in data 4 novembre 2008 dalla Camera; l'articolo 21, comma 1, riproduce nella sostanza l'articolo 26 del citato disegno di legge C. 1441-*ter*; peraltro, l'articolo 41-*bis*, comma 3, prevede un parere parlamentare su un regolamento di delegificazione adottato in materia di editoria, che risulta già oggetto di disciplina nell'articolo 33, comma 3, del medesimo disegno di legge C. 1441-*ter* che stabiliva il carattere vincolante del medesimo parere parlamentare; per altro verso, l'articolo 42, comma 7, pone una disciplina transitoria “in attesa della approvazione parlamentare del disegno di legge recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale”, approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera.”.

²³ Per esempio il decreto-legge n. 112/2008, oltre ad aver modificato le norme vigenti, nel giro di un anno è stato modificato testualmente da nove decreti e altri 5 contenenti deroghe, proroghe o altre modifiche non testuali allo stesso.

²⁴ A. Simoncini, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. Carati (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, p. 122-148. L'Autore sottolinea come i decreti-legge non vengano emanati solo in condizioni di emergenza imprevista ma come alternativa alle lungaggini parlamentari in virtù del fatto che hanno “la forza della legge ma non il suo procedimento”.

²⁵ Nella XVI legislatura si è avuto un aumento considerevole del numero dei decreti economico – finanziari (tra i 17 emanati si segnalano il decreto-legge n. 112/2008, decreto-legge n. 78/2009 corretto dal n. 103/2009).

Tra gli strumenti normativi suddetti, attraverso i quali si assumono le decisioni in tempi certi, i c.d. decreti mille proroghe²⁶ sono i provvedimenti sui quali si può ritenere costante la giurisprudenza del Comitato. Nei pareri espressi, infatti, si è evidenziato come questi decreti contengano spesso nell'articolato disposizioni di carattere sostanziale²⁷, attinenti a diversi ambiti materiali, inserite anche durante il procedimento di conversione presso il Senato, che non prevedono né la proroga né il differimento di termini legislativamente previsti. Ad esempio, in sede di esame del decreto-legge del 28 dicembre 2006 n. 300 (C. 2114)²⁸, il Comitato ha evidenziato sia la presenza di disposizioni concernenti le procedure espropriative e l'ambito di applicazione del programma di protezione sociale per gli stranieri (oltre che di norme che determinano la reviviscenza di altre norme); sia la presenza di norme che riproducono disposizioni già contenute nel disegno di legge finanziaria e che rendono ancora più disomogeneo il contenuto del provvedimento. Il Comitato, inoltre, ha evidenziato come, per prassi, i decreti suddetti si siano trasformati da strumento di mera proroga di termini legislativamente previsti a strumento correttivo e integrativo della legge finanziaria²⁹.

La prassi suddetta, che si è consolidata nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura, consistente nell'accorpamento, in sede di emanazione o in sede di conversione, dei provvedimenti di proroga termini in decreti di manovra economica, è stata definita come una modalità di produzione normativa che "configura un uso atipico della decretazione d'urgenza suscettibile di determinare, sul piano della qualità del processo legislativo e della stessa coerenza ordinamentale, evidenti effetti negativi che sarebbero potuti essere quanto meno limitati ove si fosse proceduto a collocare in un diverso provvedimento le disposizioni non afferenti alla mera proroga di termini legislativi".

Nella XVI legislatura, infatti, solo il decreto n. 194/2009 proroga esclusivamente i termini previsti da disposizione legislative, gli altri, invece, sono decreti a contenuto misto di manovra e proroga termini. I decreti suddetti se da un lato possono ritenersi una risposta certa (perché vengono emanati in termini prestabiliti) ad una domanda normativa composita (ragione per cui sono caratterizzati da contenuti eterogenei); dall'altro proprio per la disomogeneità³⁰ suddetta, contrariamente a quanto disposto dal

²⁶ N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge "mille proroghe"*, in A. Simoncini, *L'emergenza infinita*, cit., p. 171 ss. Si riporta la definizione data dall'Autore "i decreti-legge ricompresi in tale categoria si caratterizzano per il contenere una serie di disposizioni relative ad una molteplicità di settori materiali, accomunate dal solo fatto di consistere in proroghe (cioè a termine ancora aperto) e/o in differimenti (a termine già scaduto) di termine. Hanno cadenza semestrale (31 dicembre e 30 giugno di ogni anno)".

²⁷ Per giurisprudenza costante del Comitato il decreto-legge non deve contenere disposizioni ordinamentali, né disposizioni che introducono discipline sostanziali o che mirino alla riforma organica di interi settori normativi.

²⁸ Pareri del 16 gennaio 2007 e 20 febbraio 2007.

²⁹ Il decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 207, per esempio, corregge e integra il decreto-legge in materia economica n. 112 del 2008, il n. 185/2008 (convertito in legge il 29 gennaio 2009) e la legge finanziaria per il 2009 (entrata in vigore il 1 gennaio 2009). Si rinvia a quanto espresso dal Comitato in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248 (C. 3224 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).

³⁰ Il requisito della omogeneità, sulla base della prassi, viene valutato con riferimento a uno dei seguenti parametri: la materia, la competenza amministrativa, la finalità. In genere il Comitato ha valutato il rispetto del requisito della omogeneità definendo il contenuto dei provvedimenti come omogeneo, parzialmente omogeneo, eterogeneo, parzialmente eterogeneo. Solo nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – primo turno di presidenza XVI legislatura (26 maggio 2008 – 25 marzo

comma terzo dell'art. 15 della legge n. 400/88, e la periodicità dell'emanazione, in violazione dei presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost., che li caratterizza rappresentano il paradigma dell'atipicità della decretazione d'urgenza.

Atipicità evidenziata dal Comitato anche durante l'esame di altri decreti-legge³¹ diversi dalla tipologia suddetta. Nei pareri emessi, ai sensi dell'articolo 96-bis del Regolamento della Camera, e in particolare di quelli che hanno assunto come parametro di valutazione della qualità normativa dei decreti-legge l'articolo 15 c. 3 della legge n. 400/88, è stata costantemente evidenziata la presenza, nei provvedimenti esaminati, di disposizioni che avrebbero dispiegato la loro efficacia in un momento successivo rispetto all'entrata in vigore o di disposizioni, inserite nei disegni di legge di conversione, di rinvio a norme di rango secondario, che, quindi, condizionavano la loro efficacia a successivi adempimenti (ad esempio regolamenti e decreti ministeriali da emanare per dettare la disciplina di dettaglio nelle materie dei decreti-legge). In queste ipotesi³², nelle quali la carenza del requisito della immediata applicazione ha rivelato la mancanza della necessità e dell'urgenza, il Comitato ha costantemente evidenziato come i decreti-legge abbiano assunto delle caratteristiche difformi dal modello normativo descritto dall'art. 77 Cost.³³ e dall'art. 15 della legge n. 400/88.

I decreti-legge sono diventati atipici perché, in assenza di un altro strumento normativo capace di rispondere, in tempi certi, ai bisogni normativi della società, non vengono emanati solamente in casi straordinari. Spesso con un solo decreto si interviene in vari settori normativi oppure su una stessa materia, in maniera disorganica, vengano emanati, in archi temporali ristretti, molteplici provvedimenti che dettano spesso discipline contrastanti a detrimento della qualità normativa.

Non solo quindi i testi sono di per sé di difficile lettura ma è spesso complicato individuare la disciplina vigente in interi settori normativi perché, come il Comitato ha costantemente rilevato, manca il coordinamento dei disegni di legge di conversione con la normativa in vigore e con le disposizioni contenute in altri decreti-legge o leggi di conversione approvati. Gli orientamenti espressi costantemente, nel corso delle due legislature, però, non hanno determinato un effettivo miglioramento qualitativo del prodotto normativo. L'attività consultiva del Comitato, infatti, avendo ad oggetto il testo adottato dal Governo, è (o forse era)³⁴, “destinata a non avere un'effettiva

2009) – *Presidente On. Franco Stradella*, ha declinato diversamente il parametro omogeneità/disomogeneità. Sul punto si rinvia a quanto riportato a p. 29-30 del rapporto richiamato.

³¹ I decreti-legge possono essere intersettoriali, a contenuto tipico e ricorsivo (in materia di proroghe termini, missioni internazionali, adempimento di obblighi comunitari, emergenze ambientali, sicurezza, economia), di manutenzione normativa (quali i decreti mille proroghe, decreti integrativi e correttivi), di micro legislazione (20 nella XV legislatura e 15 nella XVI).

³² Nella XV legislatura sono stati resi 7 pareri sulla questione (C. 1750; C. 1952; C. 2201; C. 2852; C. 3044; C. 3194; C. 3324). Nella XVI legislatura sono stati resi 12 pareri aventi ad oggetto la mancanza del requisito dell'immediata applicazione (C. 1366; C. 1386; C. 1891; C. 1972; C. 2044; C. 2198; C. 2468; C. 2561; C. 2897; C. 3016; C. 3084; C. 3097).

³³ Un membro del Comitato ha evidenziato, durante la discussione sul decreto-legge n. 78/2009, come i profili di eterogeneità del provvedimento fossero tali da “rendere il provvedimento del tutto incompatibile con i requisiti previsti all'articolo 77 della Costituzione”.

³⁴ Il Comitato ha sempre (ad esempio in data 4 ottobre 2006, 17 gennaio 2007 e 10 gennaio 2008) ritenuto opportuno, al fine di poter effettivamente migliorare la qualità normativa dei testi, che fosse prevista la possibilità di esprimere un secondo parere sul testo dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge come modificato a seguito dell'esame svolto dalle Commissioni di merito. Nonostante ora, a seguito del parere emesso dalla Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, questa possibilità sia contemplata non è stata ancora formulata alcuna richiesta in tal senso.

incidenza sul complessivo contenuto del provvedimento come risultante al termine dell'*iter* di conversione.”³⁵

Parallelamente ad un uso atipico della decretazione d'urgenza, come appena evidenziato, si è consolidato, ed è stato oggetto di molteplici rilievi, formulati in specifiche raccomandazioni, un uso improprio della stessa. Nel secondo caso i decreti-legge vengono emanati non al fine di dettare una disciplina normativa “in casi straordinari di necessità e d'urgenza”³⁶, come previsto in Costituzione, ma per correggere o integrare discipline dettate nelle stesse materie con precedenti decreti-legge (concatenazione); per salvare i contenuti di decreti-legge in scadenza o decaduti (accorpamento) e per modificare decreti-legge appena convertiti. La prima³⁷ ha avuto ad oggetto i provvedimenti riguardanti cinque ambiti materiali: la vicenda Alitalia³⁸; l'emergenza rifiuti in Campania³⁹; la sicurezza pubblica⁴⁰; la semplificazione normativa; gli interventi in ambito economico-finanziario⁴¹. Consiste nell'emanare provvedimenti d'urgenza, finalizzati a “correggere” o integrare discipline adottate con precedenti decreti emanati in un arco temporale ridotto, che a volte confluiscono in una unica legge di conversione⁴².

³⁵ Sul punto si rinvia al testo del parere espresso in data 10 gennaio 2008 (C. 3224).

³⁶ Un caso di decreto-legge emanato in “evidente carenza dei presupposti di necessità e urgenza” è quello del decreto-legge n. 249/2007. In attuazione della direttiva 2004/38/CE era stato emanato il decreto legislativo n. 30 del 2007. Per modificare il decreto suddetto era aperta una delega integrativa e correttiva ma il Governo, nel caso di specie, invece che esercitare la delega ha preferito emanare il decreto-legge richiamato contenente agli articoli 3-7 le modifiche al d.lgs. n. 30/2007. Si rinvia all'opinione di A. Simoncini, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., il quale ritiene che, nei casi in cui viene emanato un decreto-legge nella stessa materia per la quale è ancora aperto il termine fissato per l'esercizio di una delega, si dovrebbe parlare di una sorta di «presunzione semplice» di carenza dei presupposti di necessità e urgenza.

³⁷ Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza* (XVI legislatura), p. 45. La concatenazione in senso tecnico consiste nella prassi secondo la quale “approvato un decreto e in attesa della sua conversione, viene emanato un successivo provvedimento sullo stesso oggetto: uno dei due decreti è destinato a decadere, ma il suo contenuto viene poi trasfuso, per accorpamento, nella legge di conversione dell'altro con sanatoria degli effetti *medio tempore* prodottisi.”

³⁸ Il decreto-legge del 23 aprile 2008 n. 80, il decreto del 27 maggio 2008 n. 93 (emanato ad un mese di distanza dal primo), il decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97 adottato nelle more della conversione in legge degli altri due. Incide sulla stessa materia il decreto-legge 28 agosto n. 134 che peraltro, dispone all'art. 3 l'abrogazione del comma 4 dell'articolo 1-bis del decreto-legge 23 aprile 2008 n. 80. In casi di concatenazione come quello poc'anzi riportato, inoltre, le normative contenute nei provvedimenti non sono identiche e ciò potrebbe determinare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante.

³⁹ Decreto-legge 23 maggio 2008 n. 90; decreto-legge 17 giugno 2008 n. 107; decreto-legge 6 novembre 2008 n. 172. Gli ultimi due decreti hanno modificato, testualmente o implicitamente, il primo dei decreti emanati in materia. Si rinvia alle considerazioni espresse dal Comitato per la legislazione nel parere del 12 novembre 2008.

⁴⁰ Decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92; decreto-legge 2 ottobre 2008 n. 151 che ha modificato il primo. Inoltre il Governo ha adottato un ulteriore provvedimento in materia ovvero il decreto-legge 23 febbraio 2009 n. 11.

⁴¹ Legge finanziaria 22 dicembre 2008 n. 203 anticipata dal decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (modificato da 14 decreti nel corso di un anno).

⁴² In materia di missioni internazionali, il decreto-legge 29 settembre 2008 n. 150 è stato recepito, a mezzo di un emendamento, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 22 settembre 2008 n. 147, convertito nella legge 20 novembre 2008 n. 183. Inoltre, in materia di stabilità del sistema creditizio, è confluito nella legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008 (legge 4 dicembre 2008 n. 190) il decreto-legge n. 157/2008. Sull'emergenza rifiuti in Campania sono confluiti in un'unica legge di conversione 2 dei 3 decreti-legge emanati (il parere espresso in data 12 novembre 2008 riporta che nel

Un esempio di questa prassi, che è stata definita come una patologia costituzionale, è il disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97. Nel parere reso in data 23 luglio 2008 (C. 1496⁴³), il Comitato ha evidenziato, a mezzo di un'apposita raccomandazione, da un lato come l'eterogeneità originaria del provvedimento fosse aumentata durante il procedimento di esame al Senato⁴⁴, poiché nell'articolato erano confluiti i contenuti normativi⁴⁵ già presenti in due decreti presentati nella stessa Camera⁴⁶; dall'altro come la sovrapposizione tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, derivante dalle modifiche apportate durante i procedimenti di conversione, determinasse un'incertezza interpretativa relativamente alla disciplina operante in quei settori normativi.

L'accorpamento⁴⁷ tra più decreti, invece, è un fenomeno che, presente in via eccezionale nella XV legislatura (2 casi)⁴⁸, si è "normalizzato" nella successiva, infatti, tutti i decreti-legge non convertiti⁴⁹ sono confluiti in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione.

decreto-legge n. 90/2008 sono confluiti i contenuti del successivo decreto-legge n. 107/2008 contestualmente abrogato). Sono confluiti negli articoli 4-ter e 4-bis, della legge 2 agosto 2008 n. 129 di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (c.d. decreto-fiscale), i decreti-legge n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, e il decreto-legge n. 114/2008 recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore. Per quest'ultimo caso si rinvia al parere espresso, ai sensi dell'articolo 96-bis c. 1 R.C., il 23 luglio 2008 e richiamato nel corso della presente trattazione.

⁴³ Disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga termini.

⁴⁴ In questo caso si ha una sovrapposizione tra disposizioni di decreti-legge già convertiti in tempi recentissimi o addirittura in corso di esame presso il Parlamento.

⁴⁵ Le materie sulle quali verte il decreto-legge sono: la compagnia aerea Alitalia; il credito d'imposta nelle aree svantaggiate; la proroga termini legislativamente previsti; il differimento dell'entrata in vigore di disposizioni concernenti il pubblico impiego e la materia ambientale; il sostegno della pesca e delle aree colpite da alluvioni; Scuola superiore dell'economia e delle finanze; l'emergenza rifiuti in Campania; Comuni aventi rilevanti passività nei confronti delle società di gestione dei rifiuti.

⁴⁶ Nell'articolo 4-bis, del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97, sono confluiti i 14 articoli del decreto-legge n. 113/2008 mentre, nell'articolo 4-ter sono stati riproposti 2 articoli del decreto-legge n. 114/2008. Inoltre, durante l'esame del provvedimento, si è discusso dell'opportunità di prevedere un'espressa clausola abrogativa dei decreti-legge confluiti nel testo.

⁴⁷ Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Duilio *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza* (XVI legislatura), spec. p. 45. L'accorpamento tra più decreti si realizza quando "per via emendativa viene inserito in tutto o in parte il contenuto di un decreto in scadenza (o decaduto) in un diverso disegno di legge di conversione contemporaneamente in itinere (cioè nel disegno di legge di conversione di altri decreti-legge). Per un approfondimento del fenomeno si rinvia a R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra: teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it. Gli Autori descrivono il meccanismo dei decreti "Minotauro" differenziando il caso in cui è il Governo che nel momento di approvazione di due decreti-legge, incidenti sullo stesso ambito materiale, dichiara che uno dei due è destinato a decadere (il cui contenuto confluirà nel disegno di legge di conversione dell'altro decreto); e il caso in cui approvati due decreti-legge riguardanti ambiti materiali differenti, nell'imminenza della scadenza del termine per la conversione di uno dei decreti, il contenuto normativo del decreto decaduto viene inserito, a mezzo di un emendamento, nel disegno di legge di conversione dell'altro decreto.

⁴⁸ Decreto-legge 28 maggio 2007 n. 67 assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 luglio 2007 n. 81; decreto-legge 25 gennaio 2008 n. 3 assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248.

⁴⁹ Decreto-legge 17 giugno 2008 n. 107 assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 90; decreto-legge 30 giugno 2008 n. 113 assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97; decreto-legge 30 giugno 2008 n. 114 assorbito nel

Esemplificativo del fenomeno è da ritenersi il decreto-legge⁵⁰ del 13 ottobre 2008 n. 157⁵¹ assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge del 9 ottobre 2008 n. 155⁵². Nel caso di specie, entrato in vigore il decreto n. 155, dopo quattro giorni, sulla stessa materia è stato emanato il decreto n. 157. Successivamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha diramato il seguente comunicato⁵³: “in sede di conversione da parte delle Camere il decreto verrà abbinato a quello analogo varato la scorsa settimana”. Contrariamente alla procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, descritta in Costituzione e nei regolamenti parlamentari, il Governo ha disposto che, in sede di conversione, il secondo decreto fosse abbinato al primo. Il risultato è stato quello di avere un'unica legge di conversione di due decreti-legge originati da due distinte delibere del Consiglio dei Ministri.

L'accorpamento in un'unica legge di conversione di più decreti-legge⁵⁴, di cui almeno uno decaduto o in scadenza, sia quando vertono sulla stessa materia e sia quando hanno ad oggetto settori normativi differenti⁵⁵, realizza di fatto una reiterazione in senso sostanziale dei decreti-legge non convertiti, in violazione del divieto contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, e presenta profili di dubbia compatibilità costituzionale con il modello delineato dall'art. 77 Cost.

disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97; decreto-legge 23 settembre 2008 n. 150 assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 22 settembre 2008 n. 147; il decreto-legge 13 ottobre 2008 n. 157 è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 9 ottobre 2008 n. 155 (legge 4 dicembre 2008 n. 190). In particolare l'articolo 1 del primo decreto, convertito in legge, ha disposto l'abrogazione del secondo decreto e ha introdotto una clausola di sanatoria; decreto-legge 5 febbraio 2009 n. 4 assorbito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009 n. 5.

⁵⁰ Pareri espressi in data 28 e 29 ottobre 2008.

⁵¹ “Recante *ulteriori* misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio”.

⁵² “Recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali”.

⁵³ Comunicato del 13 ottobre 2008 della Presidenza del Consiglio dei Ministri www.governo.it.

⁵⁴ Oltre che tra decreti-legge l'accorpamento si può realizzare tra decreti-legge e disegni di legge finanziaria (ad esempio i decreti-legge 13 novembre 2006 n. 279 e 23 novembre 2006 n. 283 sono stati assorbiti nel disegno di legge finanziaria per il 2007 mentre il decreto-legge 29 novembre 2007 n. 223 è stato assorbito nel disegno di legge finanziaria per il 2008. Addirittura il decreto-legge 3 agosto 2007 n. 118 è diventato il comma 81 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008); tra un decreto-legge e un disegno di legge ordinario in corso di discussione (ad esempio il decreto-legge 5 luglio 2006 n. 224 è confluito nel testo della legge 4 agosto 2006 n. 247). Un caso da sottolineare è quello del decreto-legge 29 settembre 2006 n. 261, il cui disegno di legge di conversione è stato respinto nel corso del dibattito al Senato mediante l'accoglimento di una questione pregiudiziale ma il contenuto dello stesso è stato ripresentato in un disegno di legge successivamente approvato (l. 8 febbraio 2007 n. 9).

⁵⁵ A titolo esemplificativo del fenomeno si richiama la vicenda del decreto-legge 5 febbraio 2009 n. 4 (Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero – caseario) che è confluito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge del 10 febbraio 2009 n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi). Definito dalla dottrina “decreto Minotauro”. Nel disegno di legge di conversione del c.d. decreto incentivi, sono stati inseriti, tramite un emendamento, 6 articoli riproduttivi del contenuto normativo del decreto c.d. quote latte, il cui *iter* di conversione era quasi completato. Quest'ultimo decreto è decaduto ma ne sono stati fatti salvi gli effetti attraverso la previsione di un'apposita clausola di sanatoria prevista nel decreto c.d. incentivi. Si rinvia alle perplessità espresse dal Presidente della Repubblica nella *Lettera inviata dalla Presidenza della Repubblica il 9 aprile 2009 ai Presidenti del Senato, della Camera, del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Economia e delle Finanze in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto c.d. incentivi* (legge 10 febbraio 2009 n. 5). www.quirinale.it.

Altro esempio di uso improprio della decretazione d'urgenza si realizza quando alcuni decreti-legge vengono emanati al sol fine di correggere disposizioni approvate in sede di conversione di altri decreti⁵⁶ o solo per modificare un decreto-legge appena convertito e la cui legge di conversione non ha ancora dispiegato efficacia⁵⁷.

Nel secondo caso si è parlato, in seno al Comitato, di "irragionevole conduzione del processo legislativo"⁵⁸ relativamente, per esempio, alle vicende che hanno riguardato il decreto-legge c.d. anticrisi n. 78 del 1 luglio 2009⁵⁹.

Il decreto-legge suddetto (recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali C. 2561), infatti, è stato modificato dal decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103 (recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi C. 2714)⁶⁰. In questo caso, il secondo decreto, è stato emanato al sol fine di correggere disposizioni, approvate neanche un mese prima in sede di conversione dell'altro provvedimento, prima che entrassero in vigore, o meglio, per impedirne l'entrata in vigore.

Il decreto correttivo, infatti, è entrato in vigore contestualmente alla legge di conversione⁶¹ del decreto-legge c.d. anticrisi n. 78/2009.

L'uso improprio della decretazione d'urgenza oltre che incidere, come poc'anzi evidenziato, sul razionale svolgimento delle procedure parlamentari non soddisfa le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.

2.3. Decretazione delegata

Nella prima fase parlamentare del procedimento di delegazione⁶², è richiesto il parere obbligatorio del Comitato per la legislazione (*ex. art. 16 bis c. 6 bis R.C.*) per i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa, al fine di, in conformità con la *ratio* dell'art. 72 c. 4 Cost., determinare un'ulteriore riflessione sull'affidamento di poteri normativi primari al Governo.

Nella prassi, soprattutto della XVI legislatura, però, la maggior parte delle disposizioni di delega, ad esempio quelle inserite in emendamenti a progetti di legge, presentati in Commissione o in Aula e aventi tutt'altro contenuto o contenuti eterogenei,

⁵⁶ Si rinvia alla raccomandazione contenuta nel parere sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 27 novembre 2009 n. 170, recante disposizione correttiva del decreto-legge 25 settembre 2009 n. 134, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009 n. 167, in materia di concorsi per dirigenti scolastici" (C. 2990).

⁵⁷ Tra le segnalazioni ulteriori rispetto alla Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, questo è un caso particolare di modifica di norme recenti. Si rinvia al par. 4 della presente trattazione.

⁵⁸ Come evidenziato da alcuni membri del Comitato durante l'esame del provvedimento in data 24 settembre 2009.

⁵⁹ Un caso analogo si è precedentemente verificato in relazione al decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 207, che modificava talune disposizioni della legge di conversione del decreto-legge 3 novembre 2008 n. 171.

⁶⁰ Parere del 14 luglio 2009.

⁶¹ La promulgazione della legge di conversione del decreto è stata accompagnata da un comunicato della Presidenza della Repubblica (3 agosto 2009) a cui si rinvia e pubblicato sul sito www.quirinale.it.

⁶² A. Manzella, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2006. L'Autore distingue il procedimento di delegazione in due fasi parlamentari: la prima, coperta da riserva di Assemblea, è quella di approvazione della legge di delegazione; la seconda, eventuale, è quella consultiva nella quale le Commissioni esprimono pareri sugli schemi di decreti legislativi.

sfugge al controllo del Comitato poiché, quest'organo, interviene nel procedimento legislativo solo nella fase precedente alla rimessione del progetto di legge in Aula.

Seppur con il limite appena evidenziato, il controllo del Comitato si è soffermato sulle deleghe contenute nelle leggi annuali di semplificazione, nelle leggi comunitarie, nelle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica e nelle leggi delega di riforma settoriale. Un'attenzione particolare, però, in relazione alla qualità legislativa dei testi normativi, merita il parere⁶³, avente ad oggetto il disegno di legge costituzionale n. 1427, perché affronta il problema dell'inserimento di una disposizione di delega in una norma di rango costituzionale. Al testo, originariamente composto da un unico articolo che prevedeva il passaggio del Comune di Lamon dalla Regione Veneto alla Regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'art. 132 c. 2 Cost., a seguito di un emendamento approvato nel corso dell'esame parlamentare, sono stati aggiunti due commi⁶⁴. Il provvedimento è stato sottoposto all'esame del Comitato perché il secondo comma conferiva una delega al Governo (da esercitare secondo quanto disposto dall'art. 107 del D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670) per l'adozione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, delle misure di modifica o integrazione delle disposizioni legislative vigenti consequenziali all'aggregazione del comune di Lamon alla regione Trentino-Alto Adige. Il Comitato ha richiesto, a mezzo di una condizione, di riformulare il comma per evitare l'anomala introduzione di una disposizione di delega in una norma di rango costituzionale e l'intreccio normativo⁶⁵ che ne sarebbe derivato. La delega suddetta, inoltre, è apparsa superflua dato che, i decreti legislativi necessari a modificare o integrare le disposizioni legislative vigenti di attuazione dello statuto, sarebbero dovute essere adottate secondo le regole previste dall'articolo 107 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Il testo è stato, inoltre, sottoposto all'attenzione del Comitato perché il comma 3 dello stesso articolo autorizzava all'emanazione di norme regolamentari "la cui presenza in un testo di rango costituzionale risulta, sulla base di analoghe valutazioni, ancor più anomala".

A parte il caso particolare poc'anzi descritto, i rilievi⁶⁶ del Comitato, in tema di delegazione delegata, hanno riguardato principalmente: i termini di esercizio delle

⁶³ Parere, reso in data 21 marzo 2007, sul testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito.

⁶⁴ Il comma 3 autorizza, invece, il Governo ad adottare le disposizioni regolamentari necessarie per l'attuazione della legge.

⁶⁵ Si ritiene opportuno riportare parte del parere: "Ai fini delle valutazioni del Comitato, sottolinea come la previsione di una delega legislativa nell'ambito di un disegno di legge di rango costituzionale, oltre ad essere inusuale, rischia di determinare un complesso intreccio normativo, in cui più strumenti normativi – diversi per grado gerarchico e per tipologia – si innestano sulla stessa materia, in modo tale da rendere estremamente ardua la definizione dei loro rapporti secondo i consueti criteri di gerarchia e di competenza delle fonti del diritto"; "tale previsione determina un complesso, e per certi versi inedito, intreccio tra strumenti normativi di diversa tipologia (Costituzione, leggi costituzionali, norme di delega, decreti legislativi, determinazioni della Commissione paritetica) che insistono sulla stessa materia, rendendo estremamente arduo individuarne i rapporti secondo i consueti criteri di gerarchia e di competenza delle fonti del diritto".

⁶⁶ Il Comitato ha assunto come parametro l'art. 76 Cost. e la Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. In due dei pareri espressi nella XVI legislatura, ovvero quello sul disegno di legge C. 1441-ter e quello sul progetto di legge relativo alla ratifica del Trattato di Prum C. 2042. (oltre che C. 1825 e C. 3178), il Comitato, ha rilevato la mancanza, contrariamente a quanto prescritto dal paragrafo 1) della circolare suddetta, nel titolo del provvedimento e nelle rubriche degli articoli, del riferimento alla presenza di disposizioni di delega.

deleghe (l'inadeguatezza del termine previsto per l'attuazione delle deleghe conferite⁶⁷, la mancata indicazione del termine di esercizio⁶⁸ e, l'abuso dei poteri integrativi e correttivi finalizzati a superare il termine di effettivo esercizio della delega⁶⁹) e la mancata esplicitazione⁷⁰ o la genericità dei principi e criteri direttivi⁷¹ oltre che l'imprecisa definizione dell'oggetto della delega⁷².

In particolare si ritengono degni di nota, sia per quanto riguarda la qualità della normazione sia perché confermano che il Comitato reinterpreta costantemente il ruolo istituzionale attribuitogli, i pareri aventi ad oggetto l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo "correttivo e integrativo" e ⁷³ dei pareri, emessi nel secondo turno di

⁶⁷ Nei pareri resi, nel primo turno della XVI legislatura, sul disegno di legge C. 1441-*ter* e C. 1441-*quater* il Comitato ha sottolineato che il termine previsto per l'esercizio della delega è troppo stringente rispetto alla procedura prevista per l'adozione dei decreti legislativi attuativi.

⁶⁸ Sul punto si rinvia alle premesse di due pareri C. 1441-*bis*/B e C. 1441-*quater*/B. Per quanto riguarda i termini di esercizio delle deleghe per il recepimento delle direttive comunitarie si rinvia al parere reso sul disegno di legge comunitaria 2007 (C. 3062), a quello reso sulla legge comunitaria 2008 (C. 2320) e a quello reso sul disegno di legge comunitaria 2009 (C. 2449). A differenza delle precedenti leggi comunitarie, che individuavano un termine generale di recepimento pari a 12 mesi, la legge comunitaria del 2007 e le successive, invece, rinviavano al termine di recepimento previsto dalle singole direttive o, se scaduti o prossimi alla scadenza, in tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento. Il Comitato aveva più volte segnalato l'esigenza di prevedere tempi adeguati per il recepimento delle direttive. La previsione introdotta dalla legge comunitaria sembra soddisfare questa esigenza. Pareri aventi ad oggetto i termini previsti per l'esercizio delle deleghe sono: C. 1318; C. 2272-*bis*/A; C. 2600; C. 1825; C. 3178.

⁶⁹ Il Governo a mezzo dei decreti integrativi e correttivi esercita tardivamente la delega principale. Sul punto si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 206/2001 (punto 5 del considerato in diritto).

⁷⁰ Si rinvia alla condizione espressa nel parere sul disegno di legge C. 2180 (sicurezza pubblica) e a quella formulata nel parere sulla proposta di legge C. 2555 (contabilità e finanza pubblica).

⁷¹ Una costante giurisprudenziale è sicuramente il rilievo del Comitato, in entrambe le legislature, sulla necessità di esplicitare i principi e criteri direttivi distinguendoli dall'oggetto della delega. In caso di mancata esplicitazione dei principi e criteri direttivi il Comitato ha formulato delle condizioni (C. 1579; C. 2463; C. 1042; C. 2180) mentre per sottolineare la genericità degli stessi ha formulato delle osservazioni (C. 2161) soprattutto nel secondo turno della XVI legislatura (C. 1441-*bis*/B; C. 1441-*ter*/B; C. 2555; C. 1079-2418-2610; C. 1441-*quater*/B).

Inoltre, il Comitato, ha sottolineato la necessità di rendere più stringenti i principi e criteri direttivi (C. 3062) o di migliorarne la definizione (C. 1441-*quater*). Nella XV legislatura ha formulato delle condizioni in cui ha espressamente richiesto che i principi e criteri, stabiliti per la delega principale, venissero estesi anche a quella integrativa e correttiva (C. 1825). Il Comitato ha evidenziato anche i casi in cui i principi e criteri direttivi della delega risultavano desumibili *per relationem*. A titolo esemplificativo si rinvia al parere del 20 febbraio 2007 sul provvedimento C. 2114/B nel quale, il Comitato ha evidenziato che i principi e criteri direttivi, per l'esercizio della delega prevista nel provvedimento, risultavano desumibili *per relationem* da due atti internazionali.

⁷² Pareri che hanno in vario modo affrontato il problema dell'oggetto della delega sono: C. 1762; C. 2900 (secondo turno XV legislatura). E nel primo turno della XVI legislatura nel parere sul disegno di legge C. 2105 (federalismo fiscale). Il Comitato ha formulato una condizione diretta a definire gli oggetti del decreto legislativo da adottare oltre che tre osservazioni, alle quali si rinvia, riportate nel parere reso in data 12 marzo 2009 e a p. 57 del *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la Legislazione* – primo turno di presidenza XVI legislatura (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009) – *Presidente On. Franco Stradella*, che riguardano i principi e criteri direttivi.

⁷³ Nei pareri espressi sui disegni di legge C. 1441-*bis*/B (sviluppo economico e competitività); C. 1441-*ter*/B (internazionalizzazione imprese e energia); C. 2555 (contabilità e finanza pubblica); C. 1441-*quater*/B (lavoro); C. 1079-2418-2610 (formazione e sviluppo professionale) sono state formulate delle osservazioni sul punto. Questo profilo, oltre che la migliore definizione dell'oggetto della delega, è stato oggetto di rilievo da parte del Comitato anche nel primo turno della XVI legislatura in riferimento al disegno di legge C. 1441-*quater*.

presidenza della XVI legislatura, nei quali sono stati evidenziati i casi di intreccio con deleghe già aperte.

L'esercizio dei poteri integrativi e correttivi, secondo quanto emerso dal controllo effettuato dal Comitato, viene utilizzato dal Governo, che non ha alcun obbligo di motivare o esplicitare i presupposti per l'emanazione dei decreti correttivi e integrativi, per cambiare⁷⁴ l'indirizzo politico sotteso alle deleghe principali, soprattutto quando Governi diversi si succedono nell'attuazione di deleghe aperte. Il problema suddetto è stato ampiamente evidenziato nel parere reso, in data 17 ottobre 2007 (*ex. art. 96 ter c.3 R.C.*), riguardante lo "schema di decreto legislativo concernente ulteriori disposizioni correttive e integrative"⁷⁵ del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 in materia ambientale⁷⁶. Nella premessa dello stesso sono state richiamate la sentenza della Corte costituzionale n. 206/2001⁷⁷ e gli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato nella Adunanza plenaria del 6 giugno 2007. Il Comitato, a seguito di un interessante dibattito tra i suoi componenti, ha formulato un'osservazione nella quale ha chiesto di valutare, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, se l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo "correttivo e integrativo" risultasse coerente con i parametri indicati dalle Supreme Magistrature e se non si realizzasse, invece, in questo modo, un esercizio tardivo della delega principale.

Anche nella XVI legislatura il Comitato è tornato sulla questione, nella seduta del 26 giugno 2008 e del 2 luglio 2008, durante l'esame congiunto, ai sensi dell'art. 96 *ter c. 3 R.C.*, di tre schemi di decreto legislativo⁷⁸ (emanati per integrare e correggere precedenti decreti legislativi attuativi di deleghe contenute nelle leggi comunitarie). Nel caso di specie il dibattito, in seno al Comitato, ha evidenziato come l'esercizio della delega integrativa e correttiva sia stato finalizzato, non a perfezionare il contenuto del decreto in relazione ai problemi eventualmente sorti da una prima applicazione, ma a cambiare l'intero indirizzo politico espresso dal decreto legislativo emanato a seguito dell'esercizio della delega principale.

Attraverso i rilievi riportati, il Comitato ha evidenziato come l'emanazione dei decreti correttivi e integrativi, autorizzati da leggi delega, quando realizza, di fatto, un esercizio tardivo della delega principale (piuttosto che apportare i dovuti correttivi alla normativa dettata) determina incertezza sulla disciplina concretamente applicabile, oltre che un ampliamento dei poteri normativi del Governo, e rivela un'articolarsi del

⁷⁴ Nella condizione formulata a seguito dell'esame del disegno di legge C. 1496 (XV legislatura), contenete delega al Governo in materia di diritti sulle trasmissioni televisive, e nella condizione contenuta nel parere sul testo del disegno di legge C. 1825 ha specificato che "anche per i medesimi decreti legislativi integrativi e correttivi operano le medesime procedure e gli stessi principi e criteri direttivi formulati per l'esercizio della delega principale".

⁷⁵ Ovvero il decreto legislativo n. 284/2006.

⁷⁶ Decreto emanato in esercizio della delega conferita con legge del 15 dicembre 2004 n. 308.

⁷⁷ Citata, altresì, nelle premesse dei pareri, resi *ex. art. 96 ter c. 3 R.C.* nella XVI legislatura, sugli schemi di decreti legislativi in materia di ricongiungimento familiare, di *status* di rifugiato, di libera circolazione UE. Il Comitato nei propri pareri ha più volte richiamato anche le seguenti sentenze della Corte costituzionale n. 171/2007; n. 360/1996; n. 24/2004; n. 155/2004; n. 335/2008; n. 206/2001.

⁷⁸ I tre schemi di decreti legislativi riguardano il diritto al ricongiungimento familiare, le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

rapporto tra delega principale e delega correttiva diverso da quello delineato dall'art. 76 Cost.⁷⁹.

I rilievi in tema di intreccio con deleghe già aperte⁸⁰, ovvero la previsione, in caso di deleghe analoghe, ma conferite in tempi diversi, di principi e criteri direttivi differenti⁸¹, hanno evidenziato, analogamente a quelli in tema di deleghe integrative e correttive, sotto il profilo della qualità normativa, la difficoltà di individuare la disciplina normativa vigente.

Nelle ipotesi richiamate si evince come il controllo sulla genericità della delega e sul rispetto del termine di esercizio della stessa attiene, indirettamente, alla qualità della legislazione strettamente intesa; è rilevante, invece, per circoscrivere la discrezionalità del Governo nell'adozione dei decreti legislativi. Il Comitato, ancora una volta, quindi, attraverso questo tipo di controllo, reinterpreta il ruolo istituzionale attribuitogli che non si esaurisce in una semplice indagine sulla qualità legislativa dei testi⁸².

Quest'organo, inoltre, valuta la qualità normativa degli schemi dei decreti legislativi. Un quinto dei componenti della Commissione, alla quale è stato assegnato lo schema di decreto legislativo, può richiedere che il Comitato esprima un parere⁸³ non vincolante sul testo (*ex art. 96 ter c. 3 R.C.*).

⁷⁹ Per sottolineare come nel corso del tempo la delega abbia assunto caratteristiche differenti da quelle delineate dall'art. 76 Cost. si è parlato, in dottrina, di una "torsione" della delega legislativa. Si veda F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in Id. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti* (vol. II), Giuffrè, Milano, 2000, spec. p. 38. P. Carati, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007. L. Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009, spec. par. 5. M. Cartabia, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. Parl.* 1997, p. 45 ss. L'Autrice evidenzia come la novità consista nel fatto che alle due fasi tipiche della legislazione delegata (la prima nella quale il Parlamento conferisce la delega al Governo e la seconda che consiste nella emanazione di decreti principali, adottati in esecuzione della delega, da parte del Governo) sia stata aggiunta una fase di sperimentazione e una di perfezionamento.

⁸⁰ Il fenomeno della sovrapposizione normativa con deleghe aperte si realizza anche quando viene emanato un decreto-legge nella stessa materia precedentemente delegata al Governo per l'esercizio della quale è ancora aperto il termine di esercizio o viceversa (per esempio il Comitato ha evidenziato l'inutilità dell'attribuzione di una delega nella materia disciplinata dal decreto-legge n. 297/2006).

⁸¹ Nella premessa del parere su C. 1441-bis/B (internazionalizzazione imprese ed energia) il Comitato ha evidenziato che la delega prevista nel provvedimento in materia di *class action* ha principi divergenti da quelli contenuti in analogia delega prevista dalla legge n. 5/2009. Nel parere dell'11 giugno 2009 avente ad oggetto il provvedimento C.1441-ter/B (sviluppo economico e competitività) ha evidenziato come il disegno di legge incide sulla disciplina della delega legislativa norma-taglialeggi, prevista dall'art. 14 della legge n. 246/2005 (legge di semplificazione 2005) e ha formulato una condizione al fine di coordinare la delega ivi contenuta con un analogo principio di delega contenuto nella legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.

⁸² Per esempio nel parere reso in data 29 maggio 2007 sul provvedimento C. 2272-bis/A è stato evidenziato un uso distratto del potere di conferire deleghe al Governo. Nel caso di specie all'art. 15 era prevista una delega al Governo, per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese oltre che per integrare i decreti legislativi, che sarebbero dovuti essere emanati in attuazione di una delega prevista dalla legge n. 246/2005 ma non ancora esercitata e in scadenza alla data del 31 dicembre 2007. Nel parere reso in data 2 ottobre 2008, inoltre, il Comitato ha sottolineato la presenza di disposizioni di delega che realizzavano l'effetto sostanziale di riaprire i termini per l'esercizio di delega conferita con la legge n. 247/2007 ma non esercitata nel termine fissato.

⁸³ Art. 14 c. 4 della legge n. 400/88, solamente nel caso di deleghe che eccedano i due anni, impone il ricorso al doppio parere ma, dall'esame delle leggi di delega emanate nella XV e XVI legislatura, è previsto un generale obbligo del Governo di sottoporre gli schemi di decreti legislativi al parere parlamentare.

Nella fase consultiva del procedimento di delegazione, il Comitato, ha espresso un solo parere (sullo schema di decreto legislativo del codice ambientale) nel secondo turno della XV legislatura mentre, nella legislatura in corso, ha emesso rispettivamente quattro pareri⁸⁴ nel primo turno (tre degli schemi di decreto legislativo, recano disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi, emanati per attuare deleghe volte al recepimento della normativa comunitaria) e uno nel secondo su uno schema di decreto legislativo, recante disposizioni sanzionatorie in caso di violazioni commesse nell'ambito del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in materia di sostegno all'agricoltura (atto n. 110)⁸⁵.

3.3. Intrecci e sovrapposizioni normative

Dall'esame delle raccomandazioni, formulate in tema di intrecci normativi, si evince che questi, oltre che avvenire tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere, possono realizzarsi tra disposizioni contenute in più decreti (ad esempio in nove mesi, durante la XVI legislatura, sono stati emanati tre decreti in materia di sicurezza⁸⁶; in entrambe le legislature sono stati emanati quattro decreti in materia di agricoltura⁸⁷) emanati in tempi diversi; tra decreti e leggi ordinarie⁸⁸ che incidono sullo stesso settore senza sovrapporsi formalmente; tra disposizioni contenute nella legge finanziaria⁸⁹ e in altri disegni di legge; tra disposizioni di delega contenute in progetti di legge e disposizioni, aventi ad oggetto la stessa materia delegata al Governo⁹⁰, contenute in decreti-legge in corso di conversione o di recente approvazione; tra procedimenti legislativi⁹¹.

⁸⁴ In materia di ricongiungimento familiare, di *status* di rifugiato, di libera circolazione UE, di tessuti umani.

⁸⁵ Il decreto suddetto non è stato emanato e i contenuti dello schema sono stati trasposti nell'art. 14 del disegno di legge comunitaria 2009 (C. 2449/B).

⁸⁶ Decreti-legge n. 92/2008; n. 186/2008; n. 11/2009.

⁸⁷ Decreti-legge n. 114/2008; n. 162/2008; n. 171/2008; n. 4/2009.

⁸⁸ Ad esempio in materia di funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei Conti, nell'arco di 14 mesi, sono stati emanati 7 decreti-legge il cui contenuto si intreccia con la legge finanziaria del 2009, con la c.d. legge "Brunetta" n. 15/2009 e con la legge n. 69/2009. Altro esempio è il decreto-legge n. 185 del 29 novembre 2008 (C. 1972 anticrisi) al quale si rinvia.

⁸⁹ Disegno di legge C. 1825 e C. 2480/A. Ad esempio nel parere reso in data 30 giugno 2009 sulla legge comunitaria 2009 (C. 2449) il Comitato, in premessa, ha sottolineato che il disegno di legge presenta collegamenti con il progetto di legge collegato alla manovra di finanza pubblica C. 1441-ter/B.

⁹⁰ Il Comitato ha variamente evidenziato collegamenti con lavori legislativi in corso e deleghe aperte. I provvedimenti interessati da questi rilievi sono volti a dettare discipline – ponte, in attesa dell'approvazione di altri provvedimenti (leggi o decreti legislativi). In alcuni pareri, inoltre, il Comitato, ha evidenziato il collegamento di alcuni provvedimenti con deleghe integrative e correttive per le quali i termini di esercizio erano ancora aperti (ad esempio C. 2910; C. 3044; C. 3194; C. 3292; C. 3325; C. 1825; C. 2480/A).

⁹¹ Nella premessa del parere, reso in data 12 marzo 2009, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 febbraio 2009 n. 11 il Comitato ha evidenziato la presenza non di una reale sovrapposizione di norme vigenti quanto piuttosto del fenomeno della sovrapposizione di procedimenti legislativi. Nel decreto n. 11/2009, infatti, sono presenti disposizioni già oggetto di esame e voto in uno dei due rami del Parlamento. A titolo esemplificativo si riporta parte della proposta di parere sul punto: "come esplicitamente indicato nella relazione illustrativa, il provvedimento in esame riproduce integralmente disposizioni già approvate dalla Camera dei Deputati lo scorso 29 gennaio in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1440, recante "misure contro gli atti persecutori" (in particolare, gli articoli 7, 8 e 9 hanno contenuto identico agli articoli 1 e 2 del citato disegno di legge C. 1440), nonché

Altro esempio di sovrapposizione normativa è quella tra fonti di rango diverso⁹² evidenziata, soprattutto nei pareri resi *ex art. 16 bis c. 6-bis*⁹³.

Ciò può accadere sia quando disposizioni di delega già vigenti o emanande incidono in materie precedentemente delegificate⁹⁴, determinando una rilegificazione delle stesse; sia quando in un medesimo provvedimento siano contenute contemporaneamente autorizzazioni alla delegificazione e disposizioni di delega. Esemplicativi della giurisprudenza del Comitato sul punto, che può ritenersi consolidata, sono: il parere reso in data 29 maggio 2007 (C. 2272-*bis/A*) e quello reso in data 13 giugno 2007 (C. 2161).

Nel primo ha evidenziato, con un'apposita osservazione, come la previsione nel testo, in materia di prevenzione di incendi, precedentemente delegificata dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998 n. 37, di una delega (art. 19) al Governo alla semplificazione delle procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi, fosse contraria alle esigenze di semplificazione e riordinamento della legislazione vigente.

Nel secondo, invece, ha formulato un'apposita raccomandazione al legislatore diretta sia a verificare l'opportunità di intervenire con delega o con una nuova disciplina su materie delegificate; sia finalizzata a far sì che il meccanismo delle deleghe e della delegificazione fosse utilizzato in conformità con i principi e le prescrizioni ordinamentali.

diversi articoli contenuti nel disegno di legge S. 733, ora C. 2180, già approvato dal Senato lo scorso 5 febbraio e attualmente all'esame della Camera (segnatamente le lett. a) e b) dell'art. 1 c. 1, sono identiche all'art. 1 c. 1, lett. b) e c. 8 del disegno di legge C. 2180; gli articoli 3 e 4 coincidono con l'articolo 41, c. 1 e 4, del disegno di legge C. 2180; gli articoli 10, 12 e 13 riproducono in maniera identica gli articoli 4 e 6; inoltre, l'articolo 5, in materia di prolungamento del periodo di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione, introduce una disposizione simile – ma non coincidente – ad una contenuta nel testo originario del disegno di legge S. 733, poi soppressa durante l'esame in Assemblea; infine, l'articolo 6, ai commi da 3 a 6, riprende, definendola ulteriormente, una misura già contenuta nell'articolo 52 del disegno di legge C. 2180”.

⁹² Il Comitato ha formulato condizioni (C. 1386; C. 1966) nel caso in cui richiedeva la soppressione di disposizioni di rango primario che modificavano norme contenute in regolamenti di delegificazione e osservazioni nel caso in cui la sovrapposizione suddetta non era tanto evidente.

⁹³ Ovvero i pareri sui disegni di legge contenenti disposizioni di autorizzazione alla delegificazione (C. 2852; C. 2272-*bis/A*; C. 2161; C. 1441-*bis*; C. 1441-*quater*; C. 2180; C. 2897; C. 1428; C. 1961; C. 2599; disegno di legge comunitaria 2006). In molti di questi pareri il Comitato ha costantemente ribadito la necessità di rispettare il disposto dell'articolo 17, c. 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400 (modificato dall'art. 5 della legge n. 69/2009 che ha previsto l'obbligo per il Governo di presentare al Parlamento, per il previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i regolamenti di delegificazione) e in particolare ha sottolineato la necessità di richiamare non “principi e criteri direttivi” ma “le norme regolatrici della materia”, formulando condizioni (C. 1386; C. 1441-*bis/A*) nel caso di assoluta mancanza delle norme regolatrici della materia e osservazioni nei casi in cui ha ritenuto necessaria un'ulteriore esplicitazione delle stesse. In alcuni pareri ha richiesto di richiamare le disposizioni di rango primario eventualmente da abrogare contestualmente all'entrata in vigore delle norme regolamentari adottate in delegificazione. Ha, inoltre, affrontato il problema della previsione di norme di delegificazione in materie coperte da riserve di legge (C. 2042; C. 2852) si rinvia alla nota n. 32 a p. 46 del *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – secondo turno di presidenza XV legislatura (6 aprile 2007 – 5 febbraio 2008) – *Presidente On. Gaspare Giudice*.

⁹⁴ Questo aspetto è stato oggetto di un'apposita raccomandazione nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2161, reso in data 13 giugno 2007, che si ritiene opportuno richiamare testualmente: “abbia cura il legislatore di verificare l'opportunità di intervenire mediante una nuova disciplina ovvero una norma di delega, su materie per le quali si è già proceduto a dettare una normativa delegificata, determinando dunque una parziale rilegificazione, nonché una potenziale sovrapposizione di fonti normative di diverso rango”.

Il Comitato ha, inoltre, nel parere reso in data 8 aprile 2009 sul disegno di legge C. 1441-*bis*/A, formulato la seguente condizione, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente: "si sopprimano gli articoli 35 e 37, commi 2 e 3 – il primo dei quali interviene su una materia già interamente disciplinata nel regolamento di delegificazione n. 68 del 2005, recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, mentre il secondo incide direttamente sul regolamento di delegificazione n. 117 del 2004 – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare, in modo frammentario, contenuti di provvedimenti di rango subordinato, potendosi in tale ambito, operare mediante l'utilizzo di fonti normative secondarie".

In molti dei pareri, nei quali si è evidenziata la sovrapposizione normativa tra fonti di rango diverso, il Comitato ha sottolineato la necessità di rendere coerente l'utilizzo delle fonti normative⁹⁵ per evitare che atti aventi forza di legge presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi⁹⁶.

Quale che sia la tipologia di sovrapposizione o intreccio normativo, dovuta a errori di progettazione normativa, errori formali o materiali dei testi inizialmente presentati o al progressivo definirsi dell'accordo politico su un determinato tema, comunque determina la difficoltà di capire quale è la disciplina realmente applicabile.

4. L'interpretazione "qualitativamente orientata" della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi⁹⁷

Il Comitato ha evidenziato, in aggiunta a quanto previsto nella Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi⁹⁸, come elementi sintomatici di una carente qualità legislativa dei testi normativi siano: la modifica⁹⁹ o la soppressione, da parte di

⁹⁵ Parere del 27 luglio 2006 (C. 1475) e del 17 febbraio 2009 (C. 2198) e in particolare si veda il parere reso in data 8 luglio 2008 (C. 1442) in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle Alte cariche dello Stato e la relativa opinione dissenziente.

⁹⁶ Circolare congiunta del Presidente di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001 punto 3, lettera e).

⁹⁷ La Circolare è stata richiamata nei pareri del Comitato secondo le seguenti percentuali:

– nella XV (I turno) : 16 dei 33 pareri (48,5 %) contengono richiami espliciti alla circolare mentre 6 dei 33 pareri (18,2%) contengono richiami impliciti alla stessa;

– nella XV (II turno) : 16 dei 31 pareri (51,61%) contengono richiami espliciti e in 3 dei 31 pareri (9,67 %) richiami impliciti;

– nella XVI (I turno) il 74,4 per cento dei pareri contiene un richiamo alla Circolare;

– nel XVI (II turno) il 95,7 per cento dei pareri contiene un richiamo alla Circolare.

⁹⁸ Un profilo della Circolare (paragrafo 3, lett. l) trattato nei pareri è quello concernente la presenza di disposizioni di interpretazione autentiche. Secondo la giurisprudenza del Comitato, il legislatore deve chiarire se si trova in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo. Nella maggior parte dei pareri, il Comitato si è occupato della questione nella parte permissiva dei pareri mentre ha formulato un'apposita osservazione, nel parere reso sul provvedimento C. 2180 (sicurezza pubblica), volta a richiedere una riformulazione in termini di novella di una disposizione di interpretazione autentica che modifica non testualmente il codice penale. Altro profilo, evidenziato soprattutto in 14 pareri (C. 2180; C. 2449; C. 2897) della XVI legislatura, riguarda la corretta formulazione del titolo del provvedimento e della rubrica dei singoli articoli.

⁹⁹ Un caso di contestuali modifiche, anche mediante provvedimenti d'urgenza, ad una medesima disposizione, è quello del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 279/2003 (C. 1952) che

una pluralità di provvedimenti che si susseguono in un breve arco temporale, di disposizioni di recente entrata in vigore; la proroga di disposizioni transitorie¹⁰⁰; l'efficacia di disposizioni abrogate¹⁰¹.

Il primo elemento è stato considerato, in entrambe le legislature, come “una circostanza che costituisce una modalità di produzione normativa non (pienamente) conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente”¹⁰².

Il provvedimento, maggiormente esemplificativo del fenomeno, è il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78/2009 (C. 2561) che contiene non solo disposizioni che modificano leggi di recente approvazione (es. il decreto-legge n. 5/2009) ma anche che intervengono in materie recentemente disciplinate dal legislatore (es. decreto-legge n. 149/2008, decreto-legge n. 39/2009 e legge comunitaria 2008) o disposizioni già oggetto di modifica da parte di leggi promulgate ma non ancora entrate in vigore (art. 19 c. 2 e 13, incide su testi già modificati dall'art 71 legge n. 69/2009 pubblicata in G.U. 19 giugno 2009 e entrata in vigore successivamente al decreto richiamato).

La qualità della legislazione, inoltre, risulta essere compromessa nel caso di modifiche non testuali, anche ripetute in archi temporali brevi, a codici o testi unici¹⁰³ oltre che a leggi, decreti-legge e decreti legislativi, apportate dalle numerose nuove norme introdotte nell'ordinamento.

Per esempio il codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003) è stato oggetto di modifica, in un breve arco temporale, da parte delle disposizioni contenute nel disegno di legge contenente delega al Governo in materia di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (C. 2031 parere del 4 febbraio 2009), trasmesso dal Senato in data 18 dicembre 2008, e dall'articolo 44 del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 207 (C. 2198 proroga termini).

Uno dei provvedimenti che ha modificato contemporaneamente diversi codici e testi unici è il disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (C. 1441–

riscrive il c. 4 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 252/2005 modificato inoltre dai commi 388 e 396 dell'articolo 18 del disegno di legge finanziaria del 2007, nel caso di specie la sovrapposizione tra fonti normative rischia di persistere fino al momento della conversione del decreto-legge.

¹⁰⁰ C. 2775; C. 3016; C. 3087.

¹⁰¹ Queste due fattispecie sono state oggetto di specifica attenzione da parte del Comitato nell'ultimo turno di presidenza della XVI legislatura anche se nella precedente legislatura questi profili erano già stati evidenziati (ad esempio nel parere reso in data 29 giugno 2006 C. 1222).

¹⁰² Questa è la formula utilizzata nei pareri tra i quali si segnalano i seguenti: C. 1222; C. 1475; C. 2114; C. 2826; C. 3025; C. 3194; C. 3224 (per la XV legislatura). Nella XVI questo profilo è stato evidenziato in 23 pareri (C. 1496; C. 1634; C. 1772; C. 1857; C. 1875; C. 1891; C. 1936; C. 1966; C. 1972; C. 2044; C. 2187; C. 2180; C. 2468; C. 1441–*ter*/B; C. 2511; C. 2561; C. 2714; C. 2555; C. 2775; C. 2897; C. 2990; C. 3097). In quattro dei quali (C. 2555; C. 2468; C. 2511; C. 2775) ha solo evidenziato il fenomeno mentre, negli altri ha evidenziato che la modifica di norme recenti “costituisce una modalità di produzione normativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”.

¹⁰³ Ad esempio nel parere sul decreto-legge n. 162/2008 il Comitato ha richiesto di riformulare un articolo del decreto che avrebbe inciso sull'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006); nel parere sul decreto-legge n. 171/2008 il Comitato ha richiesto che venissero riformulate in termini di novella alcune disposizioni del decreto-legge che incidevano in modo non testuale sul codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006); nel parere sul decreto-legge n. 5/2009 il Comitato ha osservato che le disposizioni introdotte dal decreto incidevano indirettamente sul testo unico delle imposte sui redditi (D.P.R. n. 917/1986).

bis/B)¹⁰⁴. Nel parere reso in data 8 aprile 2009 il Comitato ha formulato un'osservazione a mezzo della quale ha richiesto che venissero riformulate alcune delle disposizioni del disegno di legge, che incidevano sui testi codicistici, in termini di novella degli stessi.

Le disposizioni, nello specifico, da un lato modificavano, in maniera non testuale, il Codice dei contratti pubblici (art. 17), il codice dell'amministrazione digitale e l'apposito regolamento di delegificazione sulla posta elettronica certificata (emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 2005) (art. 34 c. 1-3 e art. 37); dall'altro incidevano direttamente sulla sfera di applicazione della norma introdotta nel codice di procedura civile dal comma 1 dell'articolo 46 (art.46 c. 2) e in materia di pubblicità legale, di atti e provvedimenti amministrativi, dettate dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985, dall'articolo 26 della legge n. 241 del 1990 e dagli articoli 52, 53, 54 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

Il Comitato ha, perciò, nel caso di modifiche a codici o testi unici, formulato delle osservazioni¹⁰⁵, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, dirette a riformulare le modifiche non testuali in termini di novella soprattutto per preservare la struttura di fonte unitaria di testi unici¹⁰⁶ e codici.

Per esempio nell'osservazione formulata nel parere reso in data 24 ottobre 2007¹⁰⁷, il Comitato ha sottolineato come, la novellazione della disciplina contenuta nel T.U. della radiotelevisione (d.lgs. n. 177/2005) e nella legge n. 112/2004, e la contestuale abrogazione delle disposizioni, vertenti sulla stessa materia, contenute in altri provvedimenti quali la legge n. 112/2004, il disegno di legge finanziaria per il 2008 (S. 1817) e le disposizioni dell'art. 16 del decreto-legge n. 159/2007, fosse non solo maggiormente funzionale alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente, evitando sovrapposizioni normative, ma anche necessaria per preservare la struttura unitaria del testo.

Sempre in tema di modifiche il Comitato ha formulato condizioni finalizzate alla soppressione di disposizioni, contenute soprattutto nei disegni di legge di conversione e nei disegni di legge delega¹⁰⁸, sia volte a modificare – in modo diretto o non testuale –

¹⁰⁴ Nella XVI primo turno osservazioni dello stesso tipo sono state formulate in riferimento ai provvedimenti C. 2180 e C. 2897.

¹⁰⁵ Le osservazioni, formulate nella XVI legislatura, sono contenute nei pareri: C. 1441-*bis/B* sviluppo economico e competitività; C. 2180 sicurezza pubblica; C. 2897 obblighi comunitari; C. 1936 infrastrutture, agricoltura e G8; C. 1961 rilancio settore agroalimentare; C. 2198 proroga termini; C. 2187 sostegno settori industriali in crisi; C. 1972 anticrisi.

¹⁰⁶ Nel parere reso, in data 16 gennaio 2007, sul decreto-legge n. 300/2006 (C. 2114 proroga termini), il Comitato, ha evidenziato come la modifica, non testuale di una disposizione contenuta nel testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione giuridica dello straniero, apportata dall'articolo 6 c. 4 del decreto mille proroghe contraddicesse la *ratio* del testo unico suddetto. Pertanto, per garantire, che il testo fosse efficace per la semplificazione e il riordinamento della disciplina vigente ha richiesto, sotto forma di condizione, di riformulare l'articolo.

¹⁰⁷ Norme dettate per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione delle trasmissioni televisive dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale (N.T. C. 1825).

¹⁰⁸ Si rinvia alla condizione formulata nel parere sul disegno di legge C. 2198 in cui si è evidenziato come i termini previsti da un regolamento di delegificazione fossero stati prorogati con disposizioni di rango legislativo e come la stessa disciplina fosse stata modificata da disposizioni di rango legislativo contenute in provvedimenti d'urgenza. Si rinvia a quanto riportato a p. 40-41 del *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – primo turno di presidenza XVI legislatura (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009) – *Presidente On. Franco Stradella*.

atti normativi secondari, in ossequio al disposto della circolare (par 3 lett. e.), che impedisce il ricorso all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge¹⁰⁹; sia che rilegificano materie disciplinate da fonti normative secondarie, contrariamente alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti e di semplificazione dell'ordinamento¹¹⁰.

Al fine di garantire una maggiore certezza sulla disciplina concretamente vigente l'attenzione del Comitato si è soffermata, oltre che sulle modifiche suddette, anche sulle disposizioni di deroga alla disciplina vigente, disponendo che queste devono richiamare la disposizione generale cui fanno eccezione¹¹¹, e sulle abrogazioni¹¹² richiedendo che le norme di cui si dispone l'abrogazione devono essere esplicitate¹¹³ e evidenziando che non occorre utilizzare la formula abrogativa esplicita innominata "sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili"¹¹⁴. Un ulteriore aspetto, importante al fine di rendere maggiormente comprensibile la normativa vigente, è sia quello riguardante gli aspetti terminologici¹¹⁵ sia il modo in cui vengono effettuati i richiami alla legislazione vigente¹¹⁶.

Il Comitato ha formulato condizioni nel caso di richiami normativi palesemente errati¹¹⁷; osservazioni se il richiamo risulta effettuato in forma generica mentre nelle premesse dei pareri¹¹⁸ ha evidenziato le ipotesi di richiami effettuati in termini generici o imprecisi.

¹⁰⁹ Nel secondo turno di presidenza della XVI legislatura sono stati emanati i seguenti pareri: C. 2189 (sicurezza pubblica); C. 2897 (obblighi comunitari); C. 2468 (Abruzzo); C. 1441-ter/B (internazionalizzazione delle imprese ed energia). Nel parere reso su quest'ultimo provvedimento è stata evidenziata l'incidenza di alcune disposizioni ivi contenute su disposizioni previste in provvedimenti ministeriali quali una delibera del Cipe e una delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

¹¹⁰ Nel parere reso sul provvedimento C. 1441-quater/B, il Comitato, ha evidenziato la presenza di disposizioni che determinano l'abrogazione di regolamenti, rilegificano materie disciplinate da regolamenti di delegificazione, modificano in maniera non testuale regolamenti ministeriali.

¹¹¹ Nella XV legislatura la questione è stata affrontata nei seguenti pareri: C. 1301; C. 2193; C. 2201; C. 1750. Nella XVI legislatura, invece, 26 pareri hanno affrontato il tema della deroga. Si rinvia all'analisi riportata nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – secondo turno di presidenza XVI legislatura (26 marzo 2009 – 25 gennaio 2010) – *Presidente On. Lino Duilio*, cit., p.20.

¹¹² In due pareri (C. 1610 e C. 2112), emessi nella XV legislatura, il Comitato ha affrontato, inoltre, il tema dell'abrogazione e sospensione dell'efficacia di leggi regionali.

¹¹³ Secondo la Circolare bisogna usare la formula "sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni".

¹¹⁴ Tra i vari pareri espressi si rinvia alla lettura del parere sul disegno di legge C. 1780. Il Comitato, nel caso di specie, ha evidenziato come contrariamente a quanto disposto dal punto 15 lett. d) della Circolare del 20 aprile 2001 si sia prodotta la reviviscenza di disposizioni abrogate senza che fosse desumibile questo intento. La formula usata nel parere è la seguente: "se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento".

¹¹⁵ Nella XV legislatura 16 pareri hanno riguardato la terminologia (tra i quali si segnalano quelli aventi ad oggetto i seguenti provvedimenti: C. 1475; C. 2340; C. 2374; C. 1318; C. 2161; C. 1762; C. 2849). Nella XVI 24 pareri tra i quali quelli sul disegno di legge C. 1441-ter e C. 1441-quater. Il Comitato ha segnalato la presenza di "espressioni di uso comune suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato giuridico loro attribuito". Si rinvia al parere reso sul disegno di legge C. 1496 (diritti radiotelevisivi delle manifestazioni calcistiche XV legislatura) in cui si rimanda ai decreti legislativi da adottare la definizione del significato tecnico di alcune espressioni introdotte.

¹¹⁶ Nella XV legislatura 19 pareri hanno affrontato la questione. Nella XVI legislatura 27 pareri sono stati emessi sul punto. Si rinvia all'analisi dettagliata riportata nei rapporti sull'attività del Comitato.

¹¹⁷ Per esempio nel caso in cui il richiamo normativo viene fatto a disposizioni che risultano abrogate ad esempio C. 1145; C. 1386; C. 1972.

¹¹⁸ Parere sul disegno di legge C. 1441-ter emesso nel primo turno della XVI legislatura.

5. Conclusioni

Il Comitato¹¹⁹ non svolge esclusivamente un'attività consultiva di indirizzo tecnico, finalizzata al miglioramento della qualità della legislazione, ma anche un'attività a carattere interistituzionale. I risultati¹²⁰ derivanti dalla seconda tipologia confermano, da un lato, che quest'organo, reinterpretando il proprio ruolo, è diventato un'importante camera di riflessione, oltre che sull'evoluzione del sistema delle fonti, anche sulla concreta articolazione del rapporto Parlamento – Governo e sull'efficacia degli strumenti di semplificazione normativa nell'ordinamento giuridico; dall'altro la continua aspirazione ad aumentare il seguito dei rilievi formulati nei pareri anche attraverso la formazione di “precedenti”¹²¹ che siano una guida per la legislazione futura¹²².

Seppure il Comitato abbia costantemente espresso apprezzamento per le procedure che preservano il ruolo del Parlamento nell'attività normativa¹²³, si da evidenziare che lo stesso non svolge solo un controllo sull'esercizio dei poteri normativi del Governo ma esercita ancora la funzione di colegislazione, soprattutto all'interno del

¹¹⁹ Nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – primo turno di presidenza XV legislatura (6 giugno 2006 – 5 aprile 2007) – *Presidente On. Franco Russo*, il Comitato è definito come “organo consultivo *tecnico* per gli aspetti relativi alla qualità della legislazione”.

¹²⁰ Ci si riferisce ai dati e alle riflessioni riportate nei Rapporti sulla legislazione e negli Appunti del Comitato per la legislazione, consultabili sul sito www.camera.it.

¹²¹ Non sono rari i casi in cui, durante l'esame dei provvedimenti, vengono richiamati gli orientamenti espressi dal Comitato, precedentemente, su identiche questioni. L'esigenza di rendere pareri che siano conformi alla giurisprudenza consolidata del Comitato è stata sottolineata, per esempio, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 gennaio 2008 n. 8 riguardante la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. In quell'occasione un membro del Comitato ha evidenziato come l'inserimento nel titolo del decreto-legge di disposizioni sulla cooperazione allo sviluppo e sulla azione militare in campo internazionale violasse la prescrizione dell'art. 15 della legge n. 400/88 secondo cui il contenuto dei decreti legge deve essere specifico e omogeneo. Il Presidente del Comitato, richiamando il parere, espresso in data 7 febbraio 2007, sul decreto-legge 31 gennaio 2007 n. 4, sempre in materia di missioni internazionali ha sottolineato come provvedimenti analoghi non siano mai stati definiti, in corso di esame, eterogenei. Nel parere reso in data 28 ottobre 2008 sul disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 16 settembre 2008 n. 143, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario (C. 1772) è stato richiamato un parere espresso in data 25 novembre 2004 avente ad oggetto la proposta di legge “raccolta, coltivazione, commercio dei tartufi” (C. 3906 e abb.). In dottrina si rinvia a C. Ciuffetti, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica organi, procedure, apparati*, cit., p. 3-55. L'Autrice sostiene che: “La continuità degli indirizzi espressi consente di individuare gli orientamenti del Comitato come una giurisprudenza istituzionale in materia di qualità della legislazione”.

¹²² M. P. C. Tripaldi, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. De Siervo (a cura di) *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 1988, p. 85 ss. L'Autrice sostiene che “la funzione del Comitato, quindi, va oltre il drafting, l'applicazione delle tecniche legislative, per contribuire a fornire indicazioni verso la costruzione di un “metodo della legislazione”.

¹²³ Nel secondo turno della XVI legislatura, nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2320, il Comitato ha sottolineato come, nella fase di attuazione delle deleghe, la previsione del meccanismo del “doppio parere parlamentare” su schemi di decreti legislativi (limitatamente a quelli che prevedono sanzioni penali o ai casi in cui il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari) e la previsione che impone al Governo un obbligo di informare il Parlamento circa i motivi che non hanno consentito il rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle deleghe, sia idoneo a intensificare il dialogo tra Parlamento e Governo. Altro parere nel quale si è evidenziata l'importanza del dialogo suddetto è quello reso sul provvedimento C. 2555.

procedimento di conversione dei decreti-legge¹²⁴; i rilievi contenuti nei pareri evidenziano, però, che la funzione suddetta, concentrandosi solo nella Camera nella quale il Governo sceglie di depositare i disegni di legge di conversione, non solo è parziale ma influisce anche negativamente sulla qualità della legislazione. L'altra Camera, infatti, nella necessità di rispettare i termini previsti per la conversione del decreto-legge, piuttosto che colegiferare ratifica le decisioni sostanzialmente assunte dal Governo. Unico strumento di dialogo con il Governo, nonché veicolo delle istanze di miglioramento della qualità della normazione, è la formulazione di ordini del giorno¹²⁵ in seno al Comitato per la legislazione. Il dialogo tra Parlamento e Governo, del quale relativamente alle criticità della qualità della normazione il Comitato appare essere una sorta di cassa di risonanza, non appare però vivace soprattutto considerando il fatto che la partecipazione del Governo e dei relatori presso le Commissioni alle sedute del Comitato è tendenzialmente scarsa¹²⁶ e, di conseguenza, i rilievi formulati nei pareri non hanno il seguito sperato¹²⁷. Il Comitato, però, attraverso la presentazione di ordini del giorno¹²⁸ e la trasformazione di condizioni¹²⁹ e osservazioni in emendamenti¹³⁰ (firmati

¹²⁴ Si rinvia al resoconto della tavola rotonda su *Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione*, del 12 gennaio 2010. Nel resoconto dell'Audizione "sull'uso dei principali strumenti normativi dell'Esecutivo e sullo sviluppo delle forme di interlocuzione con le Camere per una migliore definizione dei contenuti delle norme, anche con riferimento al ruolo del Comitato per la legislazione, tenutasi il 25 giugno 2009" del Ministro per i rapporti con il Parlamento On. Elio Vito, l'esponente del Governo ha sostenuto che le modifiche parlamentari ai decreti-legge testimoniano "come fra le Camere e l'Esecutivo si stia istaurando una collaborazione proficua che non comprime l'attività legislativa delle Camere".

¹²⁵ La presentazione di ordini del giorno è risultata utile ad aprire discussioni sulla decretazione d'urgenza e sulla legislazione delegata oltre che a richiamare l'attenzione sulla necessità di superare la pratica legislativa dei decreti-legge mille proroghe (sul punto si veda l'ordine del giorno formulato sul decreto-legge n. 207 del 2008).

¹²⁶ Nel primo turno di presidenza della XV legislatura i relatori presso le Commissioni di merito hanno partecipato alle sedute del Comitato solo in 7 casi mentre il Governo ha preso parte alla discussione di 19 pareri su 33; nel secondo turno, invece, i relatori presso le Commissioni sono intervenuti durante l'esame dei provvedimenti in 4 casi e il Governo ha preso parte alla discussione di 15 pareri su 31. Nella XVI legislatura (primo turno di presidenza) se il Governo ha preso parte alla discussione solo 12 volte su 30, i relatori presso le Commissioni di merito hanno partecipato alle riunioni del Comitato solo 2 volte.

¹²⁷ F. Bientinesi, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Dir. pubbl.* n. 2/98. L'Autore ha definito il Comitato per la legislazione come un "istituto con le armi spuntate". Si registra comunque un costante aumento del tasso di recepimento delle condizioni e osservazioni contenute nei pareri. Sul punto si rinvia ai dati riportati nei *Rapporti sull'attività del Comitato per la Legislazione*.

¹²⁸ Gli ordini del giorno vengono predisposti quando non è possibile apportare una specifica modifica del provvedimento attraverso la presentazione di un emendamento che determinerebbe un ulteriore passaggio del testo in una delle due Camere. Sul punto si veda l'ordine del giorno presentato sul disegno di legge C. 1961 (13 dicembre 2006); il parere reso, in data 6 giugno 2007, sul provvedimento C. 1496/B; il parere reso in data 25 luglio 2007 sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 18 giugno 2007 n. 73 in cui, data l'immodificabilità del testo, al momento di espressione del parere si richiede la presentazione di un ordine del giorno che inviti il Governo a tener conto dei contenuti espressi in premessa del parere.

¹²⁹ Spesso i rilievi contenuti nelle condizioni, essendo puntuali, si tramutano in una specifica proposta emendativa.

¹³⁰ Appare opportuno sottolineare come, in deroga all'art. 123-bis comma 3-bis R.C., sia stato previsto, nel parere della Giunta del Regolamento del 6 ottobre 2009, che le condizioni contenute nei pareri del Comitato resi sui disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, possano essere trasformate in emendamenti presentati direttamente in Assemblea. L'esigenza di predisporre strumenti efficaci per assicurare un adeguato recepimento dei pareri resi sui provvedimenti collegati alla manovra di

dai relatori presso le Commissioni o dai componenti del Comitato), da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito¹³¹ e dell'Assemblea, può sperare che i rilievi formulati nei pareri espressi si concretizzino in modifiche ai testi in discussione.

La qualità della normazione rimane un obiettivo da raggiungere e che non potrà realizzarsi se non attraverso interventi migliorativi del procedimento legislativo (*in primis* la modifica dei regolamenti parlamentari) oltre che attraverso un potenziamento degli Uffici legislativi dei Ministeri¹³² (appare necessario, infatti, un miglioramento della fase di progettazione normativa¹³³, che eviterebbe gli intrecci e i fenomeni di concatenazione e accorpamenti; un potenziamento dell'istruttoria endogovernativa che eviterebbe, invece, importanti modifiche al provvedimento durante la fase parlamentare a mezzo di emendamenti). Il problema, ancora una volta, come si evince dai rilievi costantemente formulato dal Comitato, nel corso delle due legislature, è all'origine della produzione normativa e solo un intervento ad ampio raggio su tutti i momenti di formazione delle norme potrà, si spera, creare leggi qualitativamente migliori. Se il modo di legiferare, come descritto attraverso la giurisprudenza del Comitato, continuerà ad essere disorganico e la normativa, di conseguenza, sempre precaria e di difficile

finanza pubblica era già emersa nel parere reso in data 23 settembre 2008 sul disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (C.1441-bis/A Governo). Nel secondo turno di presidenza della XVI legislatura, in tre casi (C. 1441-bis/B, C. 1441-ter/B, C. 1441-quater/B) sono stati presentati emendamenti in Assemblea a disegni di legge collegati alla manovra finanziaria. Sono aumentati nella XV legislatura (da 4 nel primo turno di presidenza a 10 nel secondo) i casi in cui i relatori presso le Commissioni di merito hanno presentato emendamenti alle Commissioni di merito o in Assemblea o i componenti del Comitato hanno trasformato le condizioni e le osservazioni in emendamenti che recepiscono i rilievi del Comitato. Si veda ad esempio il parere reso in data 30 giugno 2009 sulla legge comunitaria 2009 (C. 2449). I temi oggetto di emendamenti sono: tecnica della novellazione, correzione di riferimenti normativi erronei, immediata applicabilità dei decreti-legge, disposizioni abrogative, soppressione delle disposizioni sostanziali nel disegno di legge di conversione, disposizioni di delegificazione con riguardo alla definizione delle norme generali regolatrici della materia e delle disposizioni abrogate secondo l'art.17, c. 2, legge n. 400/88.

¹³¹ Sul concreto articolarsi del rapporto tra Comitato per la legislazione e Commissioni di merito e sulla prassi degli ordini del giorno di politica della legislazione si rinvia a E. Albanesi, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge e o.d.g. al Governo nella XV legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it n. 2/2008.

¹³² La mancanza degli strumenti preparatori dell'attività normativa del Governo è stata evidenziata costantemente nei pareri del Comitato (oltre che nel resoconto stenografico dell'Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento Vannino Chiti del 28 novembre 2006 in cui, l'On. Gaspare Giudice ha evidenziato come i provvedimenti governativi fossero stati trasmessi al Comitato nel 90 % dei casi senza né AIR né VIR). Nonostante sia entrato in vigore il regolamento recante la disciplina attuativa dell'AIR (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008 n. 170) e sia terminata la lunga fase di sperimentazione né l'AIR né l'ATN (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008) hanno decollato anche se nel corso della XVI legislatura si è registrato un aumento del loro impiego dal 27,5% al 40,0%. L'articolo 7 del regolamento n. 170/2008 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 riguardante l'analisi tecnico-normativa stabilisce che: "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono 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 n. 400/88, prima della sua adozione".

¹³³ V. Di Ciolo, *Le fonti sulla progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002. L'Autore afferma che la progettazione legislativa serve a dare veste chiara, leggibile e intellegibile per i destinatari alle decisioni assunte in sede di politica legislativa.

intelligibilità, anche la potenziale efficacia degli strumenti di semplificazione dell'ordinamento sarà irrimediabilmente ridotta, come osservato dal Comitato nei pareri aventi oggetto le molteplici modifiche, in archi temporali brevi, apportate a codici e testi unici.