

**Università degli Studi di Firenze**

**Facoltà di giurisprudenza**

**Corso di perfezionamento e specializzazione in:  
LA QUALITA' DI LEGGI E REGOLAMENTI: PROBLEMI DI ISTRUTTORIA, DI  
FATTIBILITA', DI IMPATTO E DI SEMPLIFICAZIONE"  
Anno Accademico 2009/2010**

**I PARERI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE**

**DELL'ANNO 2009**

A cura di *Francesco Pugliese*

## I PARERI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELL'ANNO 2009

Sin dal 1998, anno in cui è iniziata la sua attività, il Comitato per la legislazione ha perseguito l'obiettivo di fare emergere a livello politico (in quanto esso stesso è organo politico, anche se i suoi rilievi si limitano al profilo eminentemente tecnico-giuridico)<sup>1</sup> il tema dell'importanza della qualità della legislazione, particolarmente sotto i profili della omogeneità, della chiarezza, dell'efficacia della legislazione ai fini della semplificazione e del riordino della normativa vigente, ai quali è esteso il suo sindacato.

L'esame dei pareri relativi all'anno appena trascorso fornisce alcuni elementi significativi per valutare in quale direzione stia volgendo l'esercizio della funzione legislativa.<sup>2</sup>

Per quanto i dati statistici presentino spunti di indubbio interesse, essi sono già oggetto di accurata analisi da parte di ciascun Presidente del Comitato al termine del proprio mandato e, pertanto, non costituiscono lo scopo precipuo di questo elaborato, che tende, piuttosto, alla segnalazione di alcune tendenze che influiscono in modo negativo sulla qualità della normazione nell'esercizio recente dell'attività legislativa, così come emergono dall'esame dei pareri.

Le linee guida nell'esercizio della propria attività sono fornite al Comitato da fonti eterogenee: in primo luogo, dalla Circolare congiunta dei Presidenti di Camera, Senato e del Consiglio dei Ministri del 20/04/2001; la Legge 400 del 23/08/2008, che disciplina in particolare l'attività normativa dell'Esecutivo; infine, la Legge 212 del 27/07/2000 (cd. "Statuto del contribuente", che contiene talune disposizioni di rilievo).

I pareri hanno contenuto omogeneo, in quanto in relazione a ciascun disegno di legge sono composti dalla premessa, che consiste in un'analisi generale della struttura del provvedimento, nella verifica eventuale<sup>3</sup> della presenza dell'analisi tecnico-normativa (A.T.N.)<sup>4</sup> e dell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.)<sup>5</sup>; dalle "condizioni", che consistono nelle indicazioni che si dovrebbero seguire per risolvere le specifiche criticità rilevate dal Comitato (esse possono essere disattese con obbligo di motivazione<sup>6</sup>); dalle

---

1 Tale aspetto è così radicato che, nel corso del 2009, si è verificata un'unica ipotesi di opinione dissenziente di uno dei suoi membri, precisamente nel parere dell'8/04/2009 sul DDL disposizioni in materia di sviluppo economico, semplificazione, competitività e in materia di processo civile (C1441-bis-B).

2 Occorre tuttavia tenere presente che il Comitato non esamina tutti i disegni di legge, ma soltanto i decreti-legge presentati dal Governo e i progetti di legge che contengano una delega legislativa al Governo o disposizioni di delegificazione (ex articolo 16, comma 6 bis del Regolamento per la Camera dei Deputati, che disciplina il cosiddetto procedimento d'ufficio innanzi al Comitato). Inoltre, è possibile che il Comitato sia investito del compito di esaminare altre proposte di legge, qualora lo facciano richiesta almeno un quinto dei componenti di una Commissione parlamentare (ex articolo 16, comma 4 del citato Regolamento). Pertanto, esso ha una visione parziale dell'attività legislativa, ma tale parte costituisce senza dubbio quella più rappresentativa dell'attività legislativa nel suo complesso, visto che la maggioranza dei progetti di legge seguono gli iter sopra richiamati.

3 Si ricorda che essa non è richiesta nei casi in cui il provvedimento in esame sia di iniziativa parlamentare.

4 Il documento trova la sua disciplina nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008.

5 Disciplinata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, «Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione».

6 L'articolo 16 bis comma 6 del Regolamento stabilisce: "Qualora le Commissioni che procedono in sede referente non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea." La disposizione prevede, inoltre, nel diverso caso in cui il testo sia esaminato in sede legislativa, che il progetto sia rimesso all'Assemblea, (ex articolo 93, comma ), mentre in sede redigente è previsto che il parere sia portato con apposito ordine del giorno all'esame dell'Assemblea, che delibera con votazione elettronica nominale (ex articolo 96 comma 4). In tale ultimo caso, se l'ordine del giorno è approvato, la Commissione di merito riesamina il progetto di legge per uniformarlo al parere della Commissione affari costituzionali, bilancio o lavoro e il procedimento in Assemblea ha inizio nella seduta successiva.

“osservazioni”, riguardanti problematiche specifiche (esse possono essere disattese senza obbligo di motivazione); ed infine dalle “raccomandazioni”, volte a segnalare indirizzi di ordine più generale in relazione all'esercizio dell'attività normativa.

L'analisi dell'attività del Comitato non può prescindere dal rilievo preliminare che nell'attuale legislatura il potere legislativo sia esercitato in larga parte dal Governo, sia a mezzo di decretazione d'urgenza, sia a mezzo di decreti legislativi delegati, lasciando al Parlamento un ruolo secondario, in quanto ad esso residua solo la possibilità di determinare i principi ed i criteri direttivi che devono guidare l'attività legislativa delegata, così come la conversione in legge dei decreti-legge. Pertanto, i pareri resi dal Comitato nell'anno in esame riguardano in larga parte leggi di conversione di decreti-legge e, in misura minore, leggi-delega, mentre, tra i restanti disegni di legge esaminati, rarissimi sono quelli di iniziativa parlamentare.

In relazione alle leggi di conversione, nel parere del 15/01/2009 il Comitato ha proposto, per il caso in cui si verificano in aula modifiche significative del testo inizialmente presentato per la conversione, che sia resa possibile l'espressione di un secondo parere del Comitato sul testo modificato. Un parere della Giunta per il Regolamento del 06/10/2009 ha ammesso questa possibilità, che, tuttavia, non ha trovato pratica attuazione nel corso dell'anno esaminato.

Dall'anno 2004 il Comitato ha aggiunto alle proprie competenze anche l'esame del programma legislativo della Commissione e del Consiglio dell'Unione Europea: nella prima seduta dell'anno 2009 è stato esaminato proprio il Programma Legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009 (COM(2008) 712 definitivo) e programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione Europea elaborato dalle Presidenze francese, ceca e svedese (11249/08). Ciò in quanto tale documento racchiude indicazioni valide anche ai fini della qualità della legislazione, posta in relazione con l'attuale crisi economica globale, che giustifica a maggior ragione l'adozione di tecniche legislative ottimali, al fine di favorire la competitività degli operatori economici in un periodo di oggettiva difficoltà. Segnatamente, tale proposito deve essere posto in relazione all'ambizioso obiettivo della riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, fissato dal Consiglio dei Ministri europeo nella primavera del 2007.

Anche il programma del Consiglio contiene una parte dedicata al miglioramento della regolamentazione e saranno oggetto della sua attività specialmente la semplificazione della regolamentazione e il perfezionamento dell'analisi di impatto.

Tuttavia, il corpus principale dell'attività del Comitato concerne l'esame delle altre tipologie di provvedimento legislativo sopra richiamate e l'adozione del relativo parere. In tale ambito operativo il Comitato nel corso dell'anno 2009 si è riunito per ben 21 sedute,<sup>7</sup> durante le quali sono stati esaminati 29 provvedimenti legislativi, 17 dei quali sono leggi di conversione di decreti-legge, 2 riguardano leggi-delega, i restanti costituiscono altre tipologie di provvedimento.<sup>8</sup>

In relazione alla presenza dell'A.I.R. e dell'A.T.N. a corredo delle proposte di

---

7 Sono state escluse dal computo le sedute nel corso delle quali sono stati effettuati adempimenti diversi (quali l'audizione di membri del Governo) e alla cui conclusione, conseguentemente, non sono stati emessi pareri.

8 Peraltro, ambedue le leggi contenenti delega legislativa sono di iniziativa governativa. Delle restanti proposte di legge esaminate dal Comitato, solo 2 sono di iniziativa parlamentare: si tratta del Progetto di legge recante modifica della denominazione e delle competenze della Commissione parlamentare per l'infanzia di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (TU C. 1800 Mussolini e C. 1914 Capitanio Santolini) e della Legge di contabilità e finanza pubblica (C. 2555). Per tali due progetti di legge non è pertanto richiesta la predisposizione dell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.), né l'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

legge esaminate, il Comitato ha rilevato la loro presenza in 10 provvedimenti, che rappresentano circa il 34% del totale.

Dall'analisi dei pareri del 2009 emerge che il frequente ripetersi di tale carenza rappresenta uno dei punti critici dell'attività legislativa recente, soprattutto in considerazione dell'incisivo apporto conoscitivo che tali strumenti possono fornire al Parlamento per valutare appieno le conseguenze dei progetti di legge, qualora siano correttamente predisposti. Il Comitato, nel corso della seduta del 01/10/2009, ha approfittato della presenza di un membro dell'esecutivo per ribadire l'importanza di detti strumenti, soprattutto in considerazione del fatto che la disciplina di tali documenti è stata voluta dal Governo stesso.<sup>9</sup>

L'articolo 9 comma 3 del regolamento della disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione permette che in taluni casi si possa omettere la presentazione di detto documento: tuttavia, è disposto che la relazione illustrativa al disegno di legge menzioni le cause dell'esenzione indicando comunque, sia pure sinteticamente, *«la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative»*. In nessuno dei pareri in cui è stata rilevata la mancanza dell'A.I.R. tale previsione è stata tuttavia rispettata.

Altra pratica ricorrente, che nel corso del 2009 ha inciso negativamente sulla qualità dei testi normativi, è di sicuro la previsione di modifiche non testuali delle disposizioni vigenti. Tale modalità di modifica risulta infatti del tutto in contrasto con la previsione della Circolare congiunta dei Presidenti di Camera, Senato e del Consiglio dei Ministri del 20/04/2001, che al punto 3, lettera a) afferma, in tema di rapporti tra le norme, che *“È privilegiata la modifica testuale (“novella”) di atti legislativi vigenti, evitando modifiche implicite o indirette”*. La modifica espressa tutela meglio le esigenze di chiarezza e di certezza del diritto, in quanto rende immediatamente reperibile la nuova disciplina della materia modificata all'interno del testo originario, preservando così anche l'esigenza dell'unitarietà dei testi normativi, particolarmente cogente qualora si modificano codici o testi unici. La modifica non testuale della normativa vigente è oggetto di numerose condizioni e osservazioni del Comitato, che, nel corso del 2009, ne ha riscontrate all'interno del 48% dei provvedimenti legislativi esaminati. Come spesso rilevato dal Comitato nel corso del 2009, questa modalità di aggiornamento della normativa risulta particolarmente dannosa sulle norme preesistenti quando è applicata anche a Codici e Testi Unici.<sup>10</sup>

---

9 Nel corso della citata seduta del 10/10/2009 è emerso che da quando è stata emanata la disciplina dell'A.I.R. e dell'A.T.N, paradossalmente la presenza di tali documenti si è sempre più rarefatta all'interno dei progetti di legge di iniziativa governativa.

10 Si segnalano in particolare, alcune modifiche non testuali. Nel disegno di legge di conversione del decreto-legge del 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, una disposizione incide sul funzionamento della Corte dei Conti senza coordinarsi con la disciplina vigente, peraltro già di per sé sufficientemente stratificata. Un'altra disposizione modifica il Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo n. 196 del 2003), compromettendone i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un “codice” riferito ad un determinato settore disciplinare. La disciplina del funzionamento e dei compiti della Corte dei Conti è oggetto di modifiche non testuali anche in pareri successivi.

Altri casi, elencati a titolo meramente esemplificativo, sono: il parere del 17/02/2009 sulla conversione del D.L. 30/12/2008, n. 207, che presenta modifica non testuale del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (D. Lgs. n. 385/1993); il successivo parere della medesima seduta, che individua modifiche non testuali al codice civile (demandata, peraltro, a normativa di grado secondario) nonché al Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006); il parere del 26/02/2009 rileva una modifica non testuale al Testo Unico dell'Imposta sui Redditi (D. Lgs. 917/1986); il parere del 29/04/2009 evidenzia nel testo del DDL riguardante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, una modifica

Esiste un ulteriore profilo, rilevante sia in funzione della sua frequenza nell'attività legislativa, sia per gli effetti a livello sistematico: si tratta della modifica, operata con legge, di disposizioni contenute in atti normativi di rango secondario. La pratica è costantemente oggetto di censura da parte del Comitato in numerosi pareri, in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato: ciò perché può dare origine a fenomeni di differente resistenza da parte delle norme di livello secondario nei confronti di disposizioni modificative successive di pari rango.<sup>11</sup> Ciò è stato rilevato in circa un terzo dei provvedimenti legislativi sottoposti ad esame.

A tale ultimo aspetto si aggiunge una ulteriore modalità di produzione normativa, destinata per sua natura a cagionare incertezza nell'interprete e consistente nella sovrapposizione della normativa emanata dal Governo con decreto-legge ad altra normativa in corso di approvazione in Parlamento. Questa disinvolta pratica,<sup>12</sup> che inizia a verificarsi con una certa frequenza, è pericolosa in quanto comporta la sovrapposizione non già di norme, ma di procedimenti legislativi ed apre scenari indefiniti qualora il Governo approvi con decreti legge disposizioni aventi contenuto difforme rispetto a quelle approvate in uno dei rami del Parlamento.

In un caso è stato riscontrato altresì l'uso, da parte del Governo, della decretazione d'urgenza al fine di evitare l'entrata in vigore di norme già oggetto di decretazione d'urgenza. Nel parere del 24/09/2009, avente ad oggetto l'esame della legge di conversione del decreto-legge 03/08/09, n 103 (recante disposizioni correttive del decreto anticrisi), si evidenzia la circostanza che detto decreto-legge sia stato emanato dal Governo allo scopo di modificare il decreto-legge cd. "anticrisi" (78/2009). Nel caso di specie, si è verificata la pubblicazione contemporanea sulla Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del D.L. "anticrisi" e del decreto-legge modificativo dello stesso. L'incertezza derivata da un tale disinvolto uso della decretazione d'urgenza ha motivato la Presidenza della Repubblica, al fine di evitare problemi di diritto intertemporale, a diramare una nota che precisa che il Presidente della Repubblica ha dapprima promulgato la legge di conversione e, immediatamente dopo, ha emanato il decreto-legge correttivo, per consentire l'entrata in vigore di quest'ultimo contestualmente alla legge di conversione del decreto "anticrisi".

Costituisce sicura fonte di incertezze per l'interprete anche la violazione di quanto stabilito dalla summenzionata circolare al punto 3, lettera l).<sup>13</sup> Spesso non è possibile capire se si tratti di una disposizione che reca interpretazione autentica di altra norma, o, invece, di una disposizione con effetto retroattivo. Parimenti, altra consuetudine nell'esercizio dell'attività legislativa è l'uso della clausola "*restano in vigore le disposizioni... in quanto compatibili*". L'uso di tale espressione è stato ugualmente rilevato

---

non testuale al codice penale, con una disposizione di interpretazione autentica; il 12/11/2009 il Comitato reperisce, nel testo della legge di conversione del D.L. 135/2009, una modifica non testuale al Testo Unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative.

11 Il divieto di modificare con legge atti non aventi forza di legge, in quanto costituente un incoerente utilizzo delle fonti, è stabilito nel punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato e del Presidente del Consiglio del 20/04/2001.

12 Si veda, ad esempio, il parere del 12/11/2009 sul disegno di legge n. 2897 di conversione del decreto-legge n. 135 del 25/09/2009 ed il parere del 12/03/2009 sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 23/02/2009, n. 11.

13 Così recita il testo: "La disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione è formulata utilizzando la seguente espressione: "Il comma ... dell'articolo ...della legge ... si interpreta nel senso che ...." L'intento di interpretare autenticamente altra precedente disposizione è chiaramente esplicitato e, ove l'atto sia rubricato, deve risultare nella rubrica dell'articolo (in particolare, per le disposizioni tributarie, si veda l'articolo 1, comma 2, della legge n. 212 del 2000). Deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo [...]".

nell'analisi dei provvedimenti legislativi.

Inoltre, nella metà dei provvedimenti legislativi sottoposti al vaglio del Comitato sono stati rilevati richiami normativi generici (che hanno l'ovvia controindicazione di lasciare incertezza nell'interprete in merito all'oggetto del richiamo) o addirittura errati,<sup>14</sup> così come con una certa frequenza è stato rilevato l'uso di espressioni dal significato giuridico dubbio o non sufficientemente definito.<sup>15</sup>

Dalla disamina appena svolta, si potrebbe trarre l'immagine di un quadro preoccupante dell'attività legislativa statale sotto il profilo della qualità delle leggi, posto che sono stati evidenziati esclusivamente i difetti nell'esercizio della funzione legislativa. Tuttavia, occorre rammentare che l'attività del Comitato per la Legislazione è per propria natura tesa all'individuazione dei soli profili di criticità, poco o nulla rilevando gli aspetti dei provvedimenti legislativi che non sollevano perplessità alcuna. Di sicuro il Comitato svolge un ruolo di fondamentale supporto all'attività legislativa, favorendo potenzialmente l'incremento del livello qualitativo della legislazione. Qualora il legislatore sappia tenere in debito conto le indicazioni ed i suggerimenti formulati da tale organo, l'attività normativa potrà avvicinarsi progressivamente a tale obiettivo.

*Francesco Pugliese*

---

14 Ad esempio, a disposizioni sbagliate, che niente hanno a che vedere con la materia, oppure a norme già oggetto in precedenza di abrogazione.

15 Nel parere del 12/03/2009 il Comitato segnala l'uso, nel disegno di legge delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività nel lavoro pubblico e disposizioni sulla trasparenza e integrative delle funzioni attribuite al C.N.E.L. e alla Corte dei Conti, dell'espressione "lealtà istituzionale", il cui significato non è ben definito nell'ordinamento, al posto di "leale collaborazione". Altro esempio si rinviene nel parere del 29/04/2009, ove il Comitato segnala, nel disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica (C. 2180 Governo), l'uso da parte del legislatore dell'espressione "pubbliche vie", dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione, così come l'uso, nella definizione di una fattispecie di reato, per definire la consumazione della condotta, della locuzione "nelle immediate vicinanze" di determinati luoghi, di per sé troppo generica.