

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta per il regolamento, riunita congiuntamente con il Comitato per la legislazione, nella seduta del 14 febbraio 2001, ha deliberato di presentare all'Assemblea la relazione prevista dall'articolo 154, comma 4-*bis*, del regolamento sull'attuazione degli articoli 16-*bis*, comma 6-*bis*, e 96-*ter* del regolamento della Camera, introdotti a séguito delle modificazioni regolamentari approvate dall'Assemblea il 20 luglio 1999 ed entrate in vigore il successivo 10 agosto, concernenti le competenze consultive del Comitato per la legislazione sui progetti di legge di delegazione legislativa e di delegificazione, nonché il procedimento per l'esame degli schemi di atti normativi del Governo trasmessi per il parere parlamentare (*).

INTRODUZIONE

L'ESTENSIONE DEL RICORSO ALLA LEGISLAZIONE DELEGATA NEL QUADRO DELLE PIÙ RECENTI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA

1. Fenomeni e tendenze della produzione legislativa dal 1992: l'uso delle fonti.

Per comprendere il senso dell'introduzione, nel regolamento della Camera, del comma 6-*bis* dell'articolo 16-*bis*, relativo all'obbligatorietà del parere del Comitato per la legislazione sui progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa e di delegificazione, e dell'articolo 96-*ter*, occorre richiamare — sia pur sommariamente — le principali tendenze che hanno interessato la legislazione e, più in generale, il sistema delle fonti nel corso delle ultime tre legislature.

Rispetto alle legislature precedenti, a partire dal 1992 si è infatti manifestata o accentuata una serie di mutamenti i quali, nell'insieme, hanno dato origine a un sistema normativo che appare ormai profondamente diverso rispetto a quello esistente nei precedenti decenni:

si è gradualmente assunta maggiore consapevolezza del peso esercitato dalle norme dell'ordinamento comunitario sulle scelte compiute dal legislatore nazionale, che — lungi dall'essere ancora « onnipotente » — è tenuto a rispettare non solo i principi stabiliti in una Carta costituzionale rigida, ma anche i limiti posti dalle previsioni contenute nei trattati comunitari e nel di-

ritto da essi derivato (pena l'inapplicabilità delle disposizioni legislative nazionali);

è proseguito, in particolare attraverso l'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta legge Bassanini), il processo di decentramento di funzioni in favore di regioni, province e comuni, con un corrispondente ampliamento della loro potestà normativa; tale processo subirebbe un'ulteriore accelerazione qualora venisse approvato il disegno di legge costituzionale contenente modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, che si propone, fra l'altro, d'invertire il vigente criterio di ripartizione delle competenze tra la legislazione statale e la legislazione regionale;

sono sensibilmente aumentati, principalmente per effetto di auto-limitazioni operate dalla stessa legge, gli spazi a disposizione di altri poteri normativi esterni al circuito Governo-Parlamento: basti pensare ai rilevanti compiti di regolazione attribuiti alle cosiddette autorità amministrative indipendenti, o anche alle iniziative intese a valorizzare l'autonomia universitaria e gli ambiti della contrattazione collettiva;

si è profondamente modificata la struttura dell'attività legislativa parlamentare: dal punto di vista del procedimento di formazione, è subitamente diminuita la percentuale delle leggi approvate in sede legislativa, che invece rappresentava la larga maggioranza delle leggi approvate nelle prime dieci legislature repubblicane

(*) I dati contenuti nella presente relazione sono aggiornati al 31 dicembre 2000. I dati riguardanti gli atti normativi sono calcolati con riferimento a quelli pubblicati entro la data predetta.

(si è passati da una quota del 55 per cento sul totale delle leggi approvate nella X legislatura al 30 per cento di quelle approvate nella legislatura in corso); dal punto di vista del contenuto, è venuta crescendo d'importanza la legislazione intersettoriale, mentre hanno perso rilievo la legislazione settoriale e le cosiddette «legghine», dominanti, invece, negli anni Sessanta;

si è assistito dapprima a un progressivo e apparentemente inarrestabile aumento del ricorso alla decretazione d'urgenza, soprattutto in dipendenza della pratica della reiterazione, fino alla sentenza della Corte costituzionale 17-24 ottobre 1996, n. 360, che, com'è noto, ha dichiarato il contrasto di tale pratica con l'articolo 77 della Costituzione: nel corso della XIII legislatura, successivamente a questa sentenza, il numero medio dei decreti-legge emanati per ciascun mese, da una precedente cifra di 34 (fra provvedimenti nuovi e reiterati), si è attestato intorno a 3,3; l'estensione del loro contenuto normativo — sia nel testo originario, sia in quello risultante dagli emendamenti approvati durante l'esame parlamentare — sembra essersi significativamente ridotta;

l'uso della delegazione legislativa ha subito un deciso incremento, così sul piano quantitativo come sul piano qualitativo: dal primo punto di vista, sono aumentati significativamente, come si avrà modo di rilevare più avanti, sia le disposizioni di delega, sia il numero dei decreti legislativi delegati; dal secondo punto di vista, lo strumento della delegazione legislativa, oltre che per l'emanazione dei codici e per l'attuazione delle norme comunitarie, è stato impiegato per realizzare profonde riforme dell'amministrazione pubblica e del sistema economico: basti pensare alle leggi 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), o 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma

della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa);

si è iniziato a fare un impiego significativo del procedimento di delegificazione, disciplinato in via generale dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ricorrendosi a tale strumento in numerose occasioni per trasferire alla potestà regolamentare del Governo il compito di disciplinare settori dell'ordinamento precedentemente retti da fonti normative di rango primario (nella XIII legislatura si contano 63 leggi contenenti autorizzazioni alla delegificazione e 115 regolamenti di delegificazione).

In definitiva, è emerso con sempre maggiore chiarezza come la geografia dei poteri normativi dell'ordinamento contemporaneo sia molto più complessa e, soprattutto, molto più mobile rispetto al passato: diventa perciò essenziale che il Parlamento sia in grado d'intervenire incisivamente e tempestivamente sulle diverse opzioni normative, con atti e modalità diversi a seconda del canale normativo di volta in volta interessato.

Occorre infine considerare che i fenomeni della moltiplicazione dei centri di produzione normativa e del conseguente accrescimento della complessità dell'ordinamento non hanno investito unicamente l'Italia. Particolarmente significativi in tal senso appaiono i risultati della ricerca condotta in seno al Gruppo di lavoro sulla qualità della legislazione, costituito nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, che ha concluso i suoi lavori con l'approvare, nella Conferenza plenaria svoltasi a Roma il 22-24 settembre 2000, un *memorandum* indicante linee d'azione volte a consentire ai Parlamenti degli Stati europei di fronteggiare efficacemente tale complessità, assicurando adeguati livelli di trasparenza e di responsabilità nell'organizzazione del processo decisionale.

2. Accresciuto ricorso alla legislazione delegata.

La delega legislativa risulta, per le sue caratteristiche intrinseche, strumento ido-

neo a provvedere alla regolazione di fenomeni complessi e al riordino di settori normativi. Per tale ragione, essa è stata lo strumento normativo cui il legislatore ha fatto ricorso per realizzare riforme caratterizzate da elevata complessità (si ricorderanno, ad esempio, il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; il testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; il nuovo codice di procedura penale e le relative norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, approvati rispettivamente con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, e con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271; la riforma dell'ordinamento del pubblico impiego, attuata con decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29).

In anni recenti, inoltre, il legislatore ha ritenuto d'individuare nella delega legislativa uno degli strumenti privilegiati per dare attuazione nell'ordinamento interno alla normativa comunitaria non direttamente applicabile (articolo 3, comma 1, lettera *b*), della legge 9 marzo 1989, n. 86, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

Il ricorso al conferimento di deleghe legislative al Governo registra un incremento notevole nella corrente legislatura. Infatti, se durante la X legislatura le leggi contenenti norme di delegazione legislativa hanno raggiunto il numero di 26 (per complessive 126 disposizioni di delega), il loro numero è disceso a 16 (con 93 disposizioni di delega) nel corso dell'XI, per attestarsi a 5 nel corso della XII (con 69 disposizioni di delega), mentre nella XIII legislatura le leggi contenenti deleghe sono state 48 (con ben 227 disposizioni di delega).

Ovviamente il dato deve interpretarsi avendo riguardo alla diversa durata della legislatura. In relazione a ciò, la media di promulgazione di leggi contenenti norme di delegazione, calcolata su base mensile, è

pari a 0,45 (con 2,2 disposizioni di delega) per la X legislatura; a 0,67 (con 3,9 disposizioni di delega) per l'XI legislatura; a 0,20 (con 2,8 disposizioni di delega) per la XII legislatura e a 0,86 (con 4,2 disposizioni di delega) per la XIII legislatura.

Questo dato può essere utilmente comparato con quello relativo alla media di emanazione dei decreti legislativi, calcolata su base mensile. Essa è pari a 2,23 per la X legislatura; a 4,51 per l'XI legislatura; a 2,06 per la XII legislatura e a 6,25 per la XIII legislatura.

Per una comprensione sistematica del dato relativo alla produzione di decreti legislativi è necessario il paragone con quello relativo alla produzione legislativa in generale. Rispetto al medesimo arco temporale si registra, su base mensile, una media di 18 leggi nella X legislatura, di 13 nell'XI legislatura, di 12 nella XII legislatura e di 14 nella legislatura corrente.

Dall'esame dei dati concernenti il ricorso alle leggi nelle quali siano contenute norme di delegazione e ai decreti legislativi effettivamente emanati emerge che, ad eccezione della XII legislatura, la quale fa registrare tassi in netta diminuzione per entrambi gl'indici, le medie risultano crescenti.

Con particolare riferimento alla XIII legislatura, il ricorso alla legislazione delegata si riscontra sia nelle fattispecie in cui lo strumento è tradizionalmente impiegato — recepimento della normativa comunitaria, attuazione delle misure previste dalle manovre di finanza pubblica, disciplina di settori specifici, decreti legislativi integrativi e correttivi — sia in conseguenza di un avviato processo per il trasferimento di competenze e funzioni alle regioni e agli enti locali e per la conseguente riforma delle amministrazioni centrali. Infatti, ben 65 decreti legislativi emanati in questa legislatura, pari al 24 per cento del totale di quelli emanati in forza di deleghe nella medesima conferite, si riconducono all'attuazione delle 17 disposizioni di delega contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59.

Inoltre, nel corso della legislatura si è affermata una forma di legislazione caratterizzata da profili innovativi e volta a

rispondere alla necessità di sviluppare politiche generali e anche intersettoriali per l'adeguamento a fenomeni complessi. Ciò ha determinato importanti modificazioni nel processo legislativo, nonché la sua riorganizzazione su nuove basi con un ampio ricorso non solo allo strumento della delega legislativa ma anche a quello della delegificazione.

PARTE PRIMA

GLI STRUMENTI PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE SULLA LEGISLAZIONE DELEGATA: L'ISTITUZIONE DI COMMISSIONI BICAMERALI CONSULTIVE E L'ADEGUAMENTO DELLE PROCEDURE PARLAMENTARI RELATIVE ALL'ESPRESSIONE DEL PARERE SUGLI SCHEMI DI ATTI DI LEGISLAZIONE DELEGATA

Il sempre più frequente conferimento di potestà legislativa al Governo nella forma della delegazione ha fatto sorgere la parallela esigenza di rafforzare correlativamente le possibilità di controllo parlamentare sull'attività normativa così esercitata dal Governo.

A ciò si è ritenuto di poter ovviare sia con il prevedere l'intervento di organi parlamentari nel procedimento formativo dell'atto di legislazione delegata, sia con l'adottare strumenti, operanti sul piano della procedura parlamentare, atti a consentire alle Camere una più compiuta e avvertita valutazione, sia nell'elaborazione delle leggi di delega, sia nell'espressione del parere sugli schemi di decreti legislativi delegati.

Da un lato, si è quindi fatto ampio ricorso alla previsione del parere parlamentare sugli schemi predisposti dal Governo per l'esercizio delle deleghe ricevute, specialmente con l'istituzione di appositi organi bicamerali; dall'altro, si è provveduto, in particolare alla Camera, ad estendere a quest'ambito le possibilità d'impiego delle recenti norme regolamentari in materia d'istruttoria legislativa, così da consentire una previa verifica circa l'adeguatezza delle disposizioni di delega e la loro rispondenza alle previsioni costituzionali, e un successivo controllo circa la conformità a queste

degli atti normativi del Governo sottoposti al parere parlamentare.

1. L'istituzione di Commissioni bicamerali competenti per l'esame degli schemi di decreti legislativi trasmessi dal Governo per il parere parlamentare.

Le principali leggi di delega approvate nella prima parte della XIII legislatura — leggi 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e 3 aprile 1997, n. 94 (Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio — Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato) — presentano, relativamente alla determinazione dell'organo competente ad esprimere il parere parlamentare sui provvedimenti di esse attuativi, un elemento innovativo rispetto al modello precedentemente seguito. Infatti, la competenza consultiva è stata da esse attribuita non alle Commissioni permanenti del Senato e della Camera, bensì a Commissioni bicamerali appositamente costituite, chiamate pertanto a pronunciarsi su complessi normativi di notevole incidenza sul piano ordinamentale, quali i provvedimenti di riforma fiscale, di riforma amministrativa e di riforma del bilancio dello Stato. Una distinta Commissione bicamerale è stata così istituita per ciascuno dei tre ambiti di riforma: la Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, della legge 23 dicembre 1996, n. 662; la Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, prevista dall'articolo 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59; la Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale, di cui all'ar-

articolo 9 della legge 3 aprile 1997, n. 94. Le leggi istitutive affidano a tali Commissioni il compito di esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi, nonché su altri provvedimenti espressamente previsti. Risultano così trasmessi, per l'espressione del parere, alla Commissione parlamentare per la riforma fiscale 32 schemi di decreti legislativi; alla Commissione parlamentare per la riforma amministrativa 144 atti, di cui 58 schemi di decreti legislativi, 85 schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e uno schema di regolamento; alla Commissione parlamentare per la riforma del bilancio dello Stato 3 schemi di decreti legislativi, nonché 6 schemi di regolamento.

La scelta d'investire della competenza consultiva apposite Commissioni bicamerali in luogo delle Commissioni permanenti del Senato e della Camera risponde in parte all'intendimento di prevedere un'unica sede per lo svolgimento del controllo parlamentare sull'attuazione delle diverse riforme, assicurando così un'interlocuzione unitaria fra il Parlamento e il Governo. S'intese così evitare la possibilità che dall'espressione di due distinti organi parlamentari avessero ad emergere orientamenti difformi su provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, avrebbero prevedibilmente rivestito carattere intersettoriale. Soprattutto in presenza di provvedimenti di tale natura, la Commissione bicamerale garantisce infatti una valutazione complessiva quale difficilmente potrebbero operare le Commissioni permanenti fornite di competenza sulla materia, nelle quali più spiccatamente si manifestano valutazioni e sensibilità settoriali.

La previsione di una sede d'interlocuzione unitaria con il Governo in luogo della frammentazione degli orientamenti parlamentari, a garanzia di una maggiore organicità dei processi di riforma, comportava per altro l'inevitabile correlativa emarginazione delle Commissioni permanenti rispetto all'esercizio della funzione consultiva su interventi riformatori profondamente innovativi nei settori di propria competenza. Come si esporrà più dettagliatamente nel successivo paragrafo, i

problemi manifestatisi a questo riguardo indussero le Presidenze della Camera e, più limitatamente, del Senato ad autorizzare, entro ben definiti limiti, forme di partecipazione delle Commissioni permanenti al procedimento consultivo incardinato presso l'organo bicamerale, e determinarono infine la Camera ad introdurre specifiche disposizioni nel proprio regolamento.

2. L'attenzione della Camera verso le questioni poste dalla crescente importanza della legislazione delegata.

Dopo le modificazioni regolamentari del 1998, che avevano inteso riorganizzare e razionalizzare il procedimento legislativo parlamentare, l'attenzione della Camera si è rivolta alle questioni attinenti alla legislazione delegata e, più largamente, all'attività normativa del Governo, la cui importanza era venuta progressivamente manifestandosi nel crescente peso da questa assunto, sul piano della quantità e della qualità delle materie che ne formavano l'oggetto.

Accanto allo sviluppo di specifiche iniziative — in particolare l'osservatorio della legislazione, costituito presso il Servizio Studi — volte a fornire elementi di conoscenza e valutazione sull'andamento e sulle caratteristiche dell'attività legislativa, le questioni a ciò spettanti furono oggetto di un primo dibattito da parte della Giunta per il regolamento, riunita congiuntamente con il Comitato per la legislazione, nella seduta del 19 marzo 1998. In quella circostanza, accanto all'invito a sottoporre le tradizionali forme del procedimento legislativo a « una profonda revisione, per salvaguardare il primato della legislazione ordinaria, pur accanto agli strumenti di legislazione d'urgenza e a quelli per la legislazione specialistica, rimessa al Governo attraverso la delegazione legislativa » (onorevole Cananzi), venne sottolineata l'emarginazione delle Commissioni legislative, conseguente all'espansione della legislazione delegata e all'attribuzione delle relative funzioni consultive a organi bicamerali appositamente istituiti (onorevoli Manzione e Meloni), e fu avanzata la proposta di

estendere « a tutti gli atti legislativi » la competenza del Comitato per la legislazione (onorevole Manzione).

Il problema era già stato segnalato dal presidente della X Commissione permanente, rispondendo al quale il Presidente della Camera, con lettera del 18 novembre 1997, aveva rilevato che, quando la legge di delegazione abbia statuito la competenza di un organo *ad hoc*, « la volontà del Parlamento, quale espressa nella legge di delega, non consente una sovrapposizione o una duplicazione rispetto al procedimento speciale previsto ». Per la medesima ragione, la Presidenza della Camera — confermando un precedente orientamento riferito ai rapporti fra Commissioni permanenti nel procedimento per l'esame di atti del Governo (si vedano le lettere del Presidente della Camera al presidente della VII Commissione rispettivamente in data 29 novembre 1995 e 4 novembre 1996, che per altro arrestavano lo sviluppo d'una prassi iniziata nell'XI legislatura) — aveva ritenuto di non poter accogliere la richiesta, avanzata dalla V Commissione, di rendere osservazioni su schemi di decreti legislativi deferiti alla competenza della Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, istituita ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in quanto le competenze di tale organo, nello speciale procedimento disciplinato dalla legge di delegazione, assorbono quelle delle Commissioni permanenti (lettera del Presidente della Camera al presidente della V Commissione in data 10 giugno 1997).

La crescente estensione delle deroghe per questa via recate alle competenze delle Commissioni permanenti nei settori di rispettiva spettanza indusse tuttavia la Presidenza a modificare il proprio orientamento, accedendo infine alla richiesta di ammettere in via generale, seppur nei limiti derivanti dai principi della legge istitutiva, la trasmissione, entro tempi compatibili con il termine previsto per l'espressione del parere, di osservazioni, non obbligatorie né vincolanti, da parte delle Commissioni permanenti alla Commissione parlamentare

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, sugli schemi di decreti legislativi a questa assegnati per il parere. A tale decisione la Presidenza addivenne in considerazione della « particolare ampiezza del fenomeno riformatore attivato dalla legge delega » — la cui natura trasversale avrebbe altrimenti sottratto al controllo delle Commissioni di settore, durante lo svolgimento del processo di riorganizzazione, interi àmbiti di competenza — e della conseguente opportunità di non precludere alle Commissioni e ai loro componenti la possibilità di partecipare alla definizione della nuova disciplina (lettera del Presidente della Camera al presidente della Commissione consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, in data 26 marzo 1998). S'intese con ciò salvaguardare la procedura prevista dalla legge, che riconosce nell'organo bicamerale il solo interlocutore parlamentare del Governo, rimettendo ad esso, quale unico organo legittimato a rappresentare la posizione del Parlamento sui singoli schemi di decreto legislativo, la potestà discrezionale di valutare se allegare le osservazioni al parere da trasmettere al Governo. A fronte di 75 provvedimenti esaminati dalla Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma amministrativa, risultano così adottate dalle diverse Commissioni di settore 37 deliberazioni relative ad osservazioni da trasmettere alla Commissione medesima.

L'articolazione procedurale adottata all'interno della Camera non ha trovato riscontro presso l'altro ramo del Parlamento, ove la formulazione di osservazioni per il parere è ammessa solo nei procedimenti consultivi incardinati presso le Commissioni permanenti, escludendosi pertanto l'applicazione di tale prassi nel caso di pareri di competenza di Commissioni bicamerali. In una sola occasione il Presidente del Senato, con lettera diretta il 15 giugno 1999 al presidente della medesima Commissione consultiva, considerato il particolare rilievo del provvedimento, avvertì di avere invitato tutte le Commissioni permanenti, la Commissione speciale per l'infanzia e la Giunta

per gli affari europei a formulare le proprie osservazioni sullo schema di decreto legislativo concernente la riforma dell'organizzazione del Governo (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300), rimesso alla competenza dell'organo bicamerale.

Per favorire la compiuta osservanza dei requisiti prescritti dalla Costituzione per il conferimento della delega legislativa, attraverso l'esatta determinazione dei principi e criteri direttivi e l'omogeneità delle forme procedurali stabilite per il suo esercizio (con particolare riguardo all'ordinata successione dell'intervento degli organi investiti di funzioni consultive), il Presidente della Camera — udita la Giunta per il regolamento, riunitasi congiuntamente con il Comitato per la legislazione il 30 aprile 1998 — invitava i presidenti delle Commissioni permanenti, con lettera loro diretta in pari data, a adoperarsi affinché le Commissioni medesime valutassero adeguatamente l'opportunità di richiedere il parere del Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4, del regolamento, in ogni caso nel quale si fossero trovate a esaminare progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa.

Sotto altro riguardo, l'esistenza di problemi relativi all'estensione del ricorso allo strumento della delegazione legislativa era riconosciuta anche dal Governo. Nella seduta della Camera del 4 maggio 1999, rilevata la decisa contrarietà dei gruppi d'opposizione a un disegno di legge contenente numerose norme recanti il conferimento di deleghe legislative, il Presidente del Consiglio dei ministri, premesso che « il Governo intende chiedere al Parlamento una discussione sollecita ed un'approvazione del provvedimento, senza fare ricorso allo strumento del voto di fiducia », nella consapevolezza che « lo strumento della delega, che pone indubbiamente una serie di problemi delicati nel rapporto tra Governo e Parlamento, sconsiglia — laddove non sia assolutamente indispensabile — di ricorrere al voto di fiducia, che aggraverebbe la sensazione del Parlamento di sentirsi espropriato della propria funzione primaria », svolse alcune considerazioni di contenuto generale. Ritenendo che « la forza del Parla-

mento stia nella capacità di produrre leggi di grande respiro e non microlegislazione, nella capacità di controllare il Governo e di impartire l'indirizzo politico », il Presidente del Consiglio dei ministri individuò nella limitata possibilità d'impiego della fonte normativa secondaria una delle cause dell'« uso notevole, forse eccessivo, dello strumento della delega », per altro previsto e disciplinato dalla Costituzione. Richiamandosi anche alla discussione svolta presso la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, egli espresse l'avviso che « il sistema ottocentesco della legislazione va profondamente innovato (...) certamente non per limitare il potere del Parlamento, ma per collocarlo (...) su un livello più incisivo e più adeguato alla sua natura di rappresentanza nazionale e generale, in una fase di forte interdipendenza mondiale », avvertendo che, se, dopo l'istituzione del Comitato per la legislazione, la Camera avesse ritenuto di rafforzare i propri strumenti di controllo e di indirizzo anche sulla legislazione delegata, il Governo avrebbe assicurato la più ampia collaborazione nella sfera di propria responsabilità.

Nel dibattito seguito a quest'intervento, pur riconoscendosi l'esigenza di un sistema di decisione rapido ed efficace, da temperarsi tuttavia con la salvaguardia dei poteri parlamentari d'indirizzo e controllo, in « una giusta linea di mediazione tra queste due esigenze per certi aspetti contrapposte », venne osservato che l'esteso ricorso alla legislazione delegata comprime le funzioni del Parlamento e tende ad attrarre nella sfera della fonte primaria anche la disciplina di aspetti minuti che meglio potrebbero rimettersi a regolamenti amministrativi (onorevole Pisanu). Fu prospettata la possibilità di diversificare le procedure per l'esame dei progetti di legge a seconda della natura e della vastità delle questioni sulle quali vengano ad incidere sì da « riportare l'istruttoria legislativa e il lavoro di merito sulle questioni più rilevanti, rinunciando ad interventi di dettaglio che mal si conciliano — nell'economia del funzionamento e dei lavori dell'Assemblea — con la necessità di mantenere una forte capacità di indirizzo sulle grandi questioni attinenti

al destino politico, economico e sociale del paese » (onorevole Guerra). Si rilevò come la riforma regolamentare del 1997 avesse preso a riferimento tipologie di produzione normativa il cui equilibrio, in progresso di tempo, aveva subito profonde modificazioni proprio per l'incremento della legislazione delegata, suggerendosi a tale riguardo di considerare l'utilità che avrebbe potuto rivestire « l'intervento di un organo tecnico, tendenzialmente *super partes*, quale il Comitato per la legislazione, nell'esaminare anche aspetti problematici, a volte dubbi, dati dai provvedimenti emessi in attuazione di deleghe » (onorevole Lembo). Riassumendone i contenuti, il Presidente della Camera indicò le tre principali esigenze enunciate dagli oratori: rafforzare la partecipazione del Parlamento alla formazione degli indirizzi nelle leggi di delega e nella delegificazione, rafforzare il controllo parlamentare sull'attuazione di questi indirizzi, individuare canali più rapidi per la legislazione di più minuto carattere.

Come i principi enunziati nelle circolari dei Presidenti del Senato e della Camera, adottate d'intesa il 10 gennaio 1997, poi consolidati nelle modificazioni al regolamento approvate dalla Camera nel 1997, avevano trovato corrispondenza in alcune disposizioni della legge 8 marzo 1999, n. 50, riguardante delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi (in particolare gli articoli 5 e 6), similmente i problemi constatati nel rapporto fra procedimenti legislativi ordinari e forme di legislazione delegata influirono su talune scelte operate nella legge 25 giugno 1999, n. 208, recante disposizioni in materia finanziaria e contabile. Così, modificando l'articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468, essa prevede che « la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio ».

Sul versante della procedura parlamentare, la Giunta per il regolamento elaborò, nel corso del 1999, una proposta di modificazione al regolamento della Camera riguardante l'esame dei progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa e l'espressione del parere parlamentare su

atti del Governo (doc. II, n. 41), presentata alla Presidenza il 7 luglio 1999 e approvata dall'Assemblea il successivo 20 luglio.

3. *I lavori preparatori della modificazione regolamentare.*

La proposta trasse origine dall'esigenza — espressa dal relatore onorevole Liotta nella seduta in cui la Giunta per il regolamento iniziò a esaminare le connesse questioni (5 maggio 1999) — di assicurare un efficace controllo parlamentare sull'esercizio della potestà normativa del Governo, in particolare nell'ambito della legislazione delegata. In questa prima discussione venne rilevato che un più efficace controllo parlamentare avrebbe concorso a garantire il rispetto del corretto equilibrio costituzionale fra i poteri dello Stato (onorevole Armadori); fu sottolineata la necessità di promuovere il rispetto dei principi e dei limiti costituzionali in materia non soltanto nella fase d'attuazione della delega legislativa, ma fin dalla determinazione dell'oggetto e dei criteri di questa nell'apprestamento della legge di delegazione (onorevole Calderisi); si richiamò anche l'attenzione sul rispetto delle regole spettanti alla copertura finanziaria delle disposizioni contenute nei decreti legislativi delegati (onorevole Deodato). Al medesimo riguardo, il Presidente invitò ad approfondire la riflessione sulla natura del parere parlamentare nei procedimenti di legislazione delegata, nei quali esso può rappresentare una forma di controllo ovvero di collaborazione tra poteri diversi nel processo di normazione. Venne segnalata altresì l'opportunità di rafforzare il ricorso alle procedure legislative parlamentari decentrate, e segnatamente all'esame dei progetti di legge da parte di Commissioni in sede redigente (onorevole Guerra).

Su questa base, il relatore, nella seduta del successivo 19 maggio, illustrò lo schema da lui predisposto, nel quale si prevedeva che i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa, delegificazione, disciplina delle autorità amministrative indipendenti e norme sulle fonti di produzione

legislativa, dopo la scelta del testo base da parte della competente Commissione, dovessero essere trasmessi al Comitato per la legislazione per il parere. Gli schemi di atti normativi del Governo, oltre che alla Commissione competente per materia, avrebbero dovuto essere assegnati alla Commissione bilancio per uno specifico parere sugli aspetti finanziari. Le procedure per l'istruttoria legislativa avrebbero trovato applicazione, in quanto compatibili, anche nell'ambito della procedura per l'esame di tali atti; ad una minoranza qualificata, all'interno della Commissione cui lo schema fosse stato assegnato per il parere sul merito, era attribuito il potere di chiedere la pronunzia del Comitato per la legislazione. Veniva infine tradotta in disposizione normativa la nuova prassi secondo cui ad altre Commissioni era consentito formulare rilievi diretti alla Commissione competente.

La discussione dello schema proseguì nelle sedute del 26 maggio 2, 24, 29 e 30 giugno, nelle quali per altro il dibattito si concentrò sulle questioni trattate nel parallelo schema relativo all'esame di progetti di legge ed emendamenti aventi conseguenze finanziarie (poi presentato dalla Giunta come doc. II, n. 40). Nel corso di tale discussione, la Giunta ascoltò i membri dell'ufficio di presidenza della Commissione bilancio e i presidenti delle Commissioni permanenti e del Comitato per la legislazione.

Relativamente ai disegni di legge contenenti norme di delegazione legislativa, fu proposto di rimettere al Comitato per la legislazione la verifica dell'opportuna determinazione dei criteri di delega da stabilirsi ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione (onorevole Calderisi); a questo proposito, venne tuttavia osservato come tale funzione spettasse *ratione materiae* alla Commissione affari costituzionali, e fosse pertanto opportuno evitare sovrapposizione di competenze fra i due organi (onorevole Guerra: in risposta a tale rilievo, l'onorevole Lembo invitò a tener presenti « la natura e la finalità istituzionale » dei due organi: la Commissione, operante « su un piano più prettamente politico », il Comitato, avente « una più spiccata connota-

zione tecnico-giuridica »). Venne altresì richiamata l'attenzione sul ricorso ai decreti integrativi e correttivi, prospettandosi l'esigenza di prevedere « specifici e dettagliati criteri e principi direttivi » (onorevole Armaroli).

Con riguardo al parere sugli schemi di atti normativi del Governo, venne segnalata l'opportunità di estendere al loro esame le procedure di analisi dell'impatto normativo, previste dalla legge n. 50 del 1999, di affidare al Comitato per la legislazione la verifica circa l'osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione e di disciplinare le procedure parlamentari conseguenti al rinvio alle Camere dello schema, modificato sulla base del precedente parere parlamentare, nei casi in cui la legge ne faccia obbligo al Governo (onorevole Calderisi). Si chiese altresì di provvedere affinché il parere parlamentare — specialmente laddove l'attuazione della delega contemplasse procedimenti di concertazione con altri soggetti istituzionali — fosse assistito da idonei elementi informativi e collocato in un momento appropriato a garantire utilità ed efficacia alla sua espressione (onorevole Solaroli, presidente della V Commissione). Venne rappresentata l'esigenza di predisporre procedure per ottenere dal Governo la motivazione circa l'eventuale mancato accoglimento di osservazioni contenute nel parere parlamentare [onorevole Benvenuto, presidente della VI Commissione, e onorevole Castellani, presidente della VII Commissione: si segnala, a questo proposito, l'invito rivolto dal Presidente della Camera al Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera del 21 gennaio 1999, affinché, « in presenza di formali rilievi parlamentari che (...) si richiamino, in modo argomentato, al rispetto dei limiti della delega e dei principi direttivi, il Governo informi il Parlamento sul séguito dato a tali rilievi ovvero dia conto delle ragioni per le quali non li ritiene fondati »]. Il relatore Liotta segnalò l'opportunità che l'esame di tali schemi, per il previsto parere sugli aspetti finanziari, fosse effettuato dalla Commissione bilancio nella propria composizione plenaria e non rimesso a sue minori articolazioni.

Relativamente al ruolo del Comitato per la legislazione, venne segnalata l'esigenza di ridefinirne l'ambito di competenza in rapporto alla natura degli atti rimessi al suo esame (onorevole Lembo; in senso diverso, onorevole Finocchiaro Fidelbo, presidente della II Commissione), e fu suggerito di allargarne la composizione — eventualmente prevedendo la sua articolazione in sezioni — per ovviare al prevedibile incremento dell'attività (onorevole Deodato). Rispetto al primo rilievo, il relatore Liotta precisò che le ipotesi presentate non avrebbero mutato in alcun modo le funzioni e la natura del Comitato, le cui nuove competenze si sarebbero dunque esercitate « nell'ambito delle attribuzioni per esso già definite dall'articolo 16-*bis* del regolamento ».

A seguito del dibattito, venne espunta dallo schema la previsione relativa all'obbligo di deferire al Comitato per la legislazione i progetti di legge riguardanti la disciplina delle fonti di produzione normativa, spettando la materia alla competenza consultiva della Commissione affari costituzionali a norma dell'articolo 75, comma 1, del regolamento. Per la stessa ragione, sulla base d'un rilievo formulato dall'onorevole Maccanico, presidente della I Commissione, e accolto dall'onorevole Lembo, presidente del Comitato per la legislazione, venne eliminata l'analoga previsione relativa ai progetti di legge riguardanti l'istituzione, le competenze e l'organizzazione delle autorità amministrative indipendenti. Il parere obbligatorio del Comitato venne invece esteso ai progetti di legge destinati a trasferire materie disciplinate con legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti (formulazione volta ad ampliare l'ambito d'applicabilità della norma regolamentare, riferita ai procedimenti di delegificazione, al di là di quelli specificamente contemplati dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400). In conformità con quanto suggerito dall'onorevole Innocenti, presidente dell'XI Commissione, venne previsto che l'intervento della Commissione bilancio nel procedimento per l'esame degli schemi di atti normativi del Governo non desse luogo a un autonomo parere, ma alla formulazione di rilievi tra-

smessi alla Commissione competente per il merito e, comunque, allegati al parere da questa espresso. Lo schema riformulato venne illustrato dal relatore alla Giunta per il regolamento nella seduta del 29 giugno; nella seduta del giorno successivo, la Giunta, udito il favorevole avviso dei presidenti delle Commissioni permanenti e del Comitato per la legislazione, deliberò la presentazione della proposta all'Assemblea.

Nella relazione illustrativa al doc. II, n. 41, la Giunta forniva alcuni elementi interpretativi sulle norme da essa proposte. Al previsto parere obbligatorio del Comitato per la legislazione sui disegni di legge di delega si annetteva lo specifico fine di « promuovere l'introduzione di uniformi indirizzi per la disciplina del procedimento di adozione delle norme delegate e per l'appropriata formulazione dei principi e criteri direttivi »; veniva altresì chiarito che l'analogo parere sui progetti di legge recanti norme di delegificazione avrebbe dovuto riguardare le disposizioni volte a trasferire materie regolate dalla legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri organi ed enti pubblici. Era confermata l'unitarietà del procedimento previsto per l'espressione del parere parlamentare, di competenza della Commissione individuata sulla base della materia, alla quale si sarebbe inteso fossero diretti i rilievi espressi dalle Commissioni a ciò autorizzate, nonché dalla Commissione bilancio per gli aspetti finanziari, prevedendosi che fossero allegati al parere finale, per la trasmissione al Governo, i soli rilievi da quest'ultima espressi, in ragione « della specificità e tecnicità che ne contraddistinguono il contenuto ». Con riguardo alla possibilità di richiedere il parere del Comitato per la legislazione, la relazione richiama alla tempestività nella proposizione della richiesta, in quanto un parere tardivo, nel sistema dei termini che delimitano il procedimento consultivo sugli atti del Governo, riuscirebbe privo d'ogni utilità ed efficacia.

Nel corso della discussione in Assemblea (seduta del 16 luglio 1999), il relatore segnalò la possibilità che una più compiuta disciplina dell'esercizio della funzione legislativa delegata, tale da conferire maggiore

efficacia anche alle norme procedurali poste dai regolamenti parlamentari per la partecipazione delle Camere al procedimento d'emanazione dei decreti legislativi, venisse introdotta — nell'ambito assegnato alla rispettiva competenza di queste fonti — mediante norme di rango costituzionale o di legge ordinaria.

Il documento venne riformulato dalla Giunta, in accoglimento di un principio direttivo presentato dagli onorevoli Lembo e Deodato, nella seduta del 20 luglio 1999, con la previsione di elevare a dieci il numero dei componenti del Comitato per la legislazione. Non venne accolto il principio proposto dall'onorevole Calderisi, volto a conferire a un quinto dei membri della Commissione il diritto di chiedere che il Governo fornisca l'analisi dell'impatto della regolamentazione relativamente agli schemi di atti normativi trasmessi per il parere parlamentare, poiché il relatore precisò di ritenere tale facoltà compresa nei poteri esercitabili in forza del rinvio — effettuato nell'articolo 96-ter, comma 3 — alla disciplina dell'istruttoria legislativa, contenuta nell'articolo 79, comma 6, del regolamento.

La proposta così riformulata venne approvata dall'Assemblea nella seduta del 20 luglio 1999.

PARTE SECONDA

L'INTERPRETAZIONE E L'APPLICAZIONE DELLE NUOVE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA PER L'ESPRESSIONE DEL PARERE SUGLI SCHEMI DI ATTI DI LEGISLAZIONE DELEGATA

1. *L'interpretazione degli articoli 16-bis e 96-ter del regolamento nella prima fase della loro applicazione.*

Articolo 16-bis, comma 6-bis. — Il solo fatto rilevante sul piano dell'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento è rappresentato da un caso riguardante la determinazione dell'oggetto dell'obbligatoria compe-

tenza consultiva che questa norma attribuisce al Comitato per la legislazione, prevedendo che le Commissioni, dopo avere proceduto alla scelta del testo adottato come base per il séguito dell'esame, o comunque a conclusione dell'esame preliminare, debbano trasmettere ad esso « i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge ».

Si è visto sopra che la formulazione adottata estende la nozione di delegificazione dal punto di vista soggettivo, per ricomprendervi il trasferimento di materie già disciplinate dalla legge non soltanto alla potestà regolamentare del Governo, bensì anche alla potestà normativa secondaria di altri organi ed enti, purché operanti nella sfera del diritto pubblico (ad esempio enti locali, autorità amministrative indipendenti), rispetto alla quale soltanto può parlarsi *stricto sensu* di potestà regolamentare.

Rimangono pertanto escluse, per limite soggettivo, le ipotesi d'integrale deregolamentazione di una materia: l'estensione della norma a tali casi avrebbe d'altronde comportato un'abnorme dilatazione della funzione consultiva del Comitato, che dovrebbe esprimersi su qualunque progetto di legge il quale intervenga su materia già disciplinata dalla legge abrogando disposizioni di carattere imperativo e determinando l'espansione dell'autonomia negoziale dei soggetti privati.

Rimangono altresì escluse, per limite formale e al di fuori del caso di delega legislativa al Governo, espressamente contemplato, le ipotesi in cui una materia regolata con legge dello Stato sia trasferita alla potestà normativa di diverso soggetto, qualora — per la natura della materia o per la formulazione della norma che ne dispone il trasferimento — tale potestà normativa debba esercitarsi con atto avente valore e forza di legge nell'ordinamento al quale appartiene. Ciò — astraendo dal caso di norme che facciano rinvio a ordinamenti diversi da quello nazionale (ordinamento canonico, ordinamenti di Stati esteri e di organizzazioni sovranazionali, ordina-

mento internazionale) — si verifica, in particolare, per tutte le disposizioni che prevedano il trasferimento di materie dalla potestà legislativa statale a quella regionale. Tale è l'interpretazione adottata dal Comitato per la legislazione che, nella seduta del 26 ottobre 1999, ha conseguentemente dichiarato la propria incompetenza ad esprimersi su un progetto di legge — in quanto trasmesso ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento — la cui formulazione testuale attribuiva alle regioni a statuto ordinario la competenza ad emanare norme legislative, osservando che in ciò si esplica « un meccanismo di produzione normativa senz'altro differente e distinto da quelli al cui riscontro, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, è connesso il radicarsi della competenza del Comitato per la legislazione ». Rimane ovviamente impregiudicata, in tali circostanze, la potestà attribuita dal comma 4 del medesimo articolo a un quinto dei componenti della competente Commissione di promuovere l'espressione del Comitato sul progetto di legge nei termini a ciò stabiliti.

Al medesimo riguardo può porsi un'ulteriore questione, per la quale non è tuttavia dato indicare — secondo le vigenti norme — una soluzione univoca e definitiva. Si tratta del problema che può presentarsi qualora disposizioni di delegazione legislativa o di delegificazione, mancanti nell'originario testo del progetto di legge, vi siano introdotte mediante emendamenti approvati nel corso dell'esame della Commissione.

Qualora ciò avvenga all'interno di un procedimento in sede referente, non appare dubbio — secondo un'interpretazione ragionevolmente estensiva dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento, non esclusa dalla letterale formulazione della norma ma, al contrario, corrispondente alla sua *ratio* teleologica — che la Commissione potrà e dovrà inviare al Comitato per la legislazione il testo risultante, eventualmente anche promovendone una seconda pronunzia ove il parere fosse stato precedentemente acquisito ai sensi del comma 4, secondo la prassi instaurata, la quale consente d'interpellare nuo-

vamente il Comitato nel caso in cui un progetto di legge ad esso già sottoposto abbia subito rilevanti modificazioni nel corso dell'*iter*.

Più arduo risulta collocare l'intervento del Comitato per la legislazione qualora l'introduzione di disposizioni di delegificazione (essendo positivamente esclusa l'ipotesi di norme di delega) abbia ad interessare un progetto di legge esaminato in sede legislativa o redigente. Non appare infatti possibile, in questo caso, sottoporre utilmente ai Comitato testi sui quali, mediante l'approvazione di emendamenti e articoli, la Commissione abbia già adottato deliberazioni che la formalità del procedimento rende definitive e irretrattabili; né la sistematica che presiede all'organizzazione e alle funzioni del Comitato consente di applicare ad esso in via estensiva la forma della deliberazione « in linea di principio », osservata dalle Commissioni per la trasmissione di emendamenti al parere obbligatorio della Commissione bilancio. Dalla determinazione regolamentare delle funzioni spettanti al Comitato per la legislazione appare infatti evidente che l'oggetto della sua attività consultiva è rappresentato dai progetti di legge nella loro integrità, in quanto solo dal concorso dell'esame analitico e sintetico del contenuto di essi è possibile valutarne la coerenza nella redazione e gli altri aspetti relativi alla qualità del testo, secondo quanto prescritto dall'articolo 16-*bis*, comma 4, del regolamento. In nessun modo è invece disciplinata l'espressione del parere del Comitato su singoli emendamenti, che determinerebbe d'altronde gravi problemi per lo stesso ordinato funzionamento dell'organo. Esclusa questa possibilità, rimane dunque affidata all'interesse della Commissione la possibilità di promuovere la pronunzia del Comitato su un testo base (eventualmente elaborato da un Comitato ristretto) la cui formulazione comprenda già gli elementi fondamentali che — sulla base dell'istruttoria svolta — dovranno presumibilmente connotare il testo finale.

Articolo 96-ter. — Nel primo periodo d'applicazione delle nuove disposizioni regolamentari concernenti il procedimento

per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di atti del Governo non si sono registrate questioni interpretative di particolare importanza, con la sola eccezione di due aspetti, riguardanti la formulazione dei rilievi da parte di Commissioni diverse da quella cui è assegnato lo schema trasmesso dal Governo.

Per quanto riguarda l'assegnazione obbligatoria alla Commissione bilancio, ai sensi del comma 2, per i rilievi di sua competenza sugli aspetti finanziari degli schemi, mette conto ricordare come il Presidente della Camera, con lettera inviata il 25 novembre 1999 al presidente della Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, abbia precisato che la citata disposizione non deve applicarsi quando la legge preveda che il parere parlamentare sia reso da Commissioni bicamerali appositamente investite di tale compito, poiché in questa circostanza le disposizioni del regolamento che si fondano sulla ripartizione delle competenze in ragione della materia devono essere interpretate in coerenza con la natura e le caratteristiche di tali organi. Rimarrebbe così confermato anche per questa via che l'istituzione di un organismo *ad hoc* radica in esso una competenza « trasversale e assorbente rispetto alla competenza per materia attribuita alle diverse Commissioni dei due rami del Parlamento » (come già affermato nella lettera del Presidente della Camera al presidente della V Commissione in data 10 giugno 1997, dianzi citata). Ciò non comporta, tuttavia, secondo quanto è esplicitamente affermato nella stessa lettera del 25 novembre 1999, il disconoscimento del ruolo della Commissione bilancio, la quale ben può chiedere, al pari delle altre Commissioni permanenti interessate, di esprimere rilievi ai sensi del comma 4 dell'articolo 96-ter.

Per quanto concerne invece l'espressione di rilievi da parte di altre Commissioni, giova osservare che è stata autorizzata finora la trasmissione di rilievi non solo da una ad altra Commissione permanente, ma anche da parte di una Commissione permanente a un organo bicamerale (si vedano ad esempio i rilievi deliberati

dalla X Commissione, nella seduta del 22 marzo 2000, sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante individuazione delle risorse da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia d'incentivi alle imprese, sottoposto al parere della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59). Non risultano finora casi in cui una Commissione permanente sia stata destinataria di rilievi formulati da organo bicamerale. Quest'eventualità suscita del resto non poche riserve: in primo luogo per l'obiettivo disarmonia che verrebbe a prodursi fra le Commissioni presiedute da deputati, che — per prassi applicandosi il regolamento della Camera — godrebbero di questa possibilità, e le Commissioni aventi sede presso il Senato, le quali ne sarebbero prive in quanto essa non è contemplata nel regolamento di quel Consesso, che si osserva per il loro funzionamento in forza del disposto dell'articolo 26, comma 2, del regolamento del Senato; inoltre, per la dubbia compatibilità tra i principi del sistema bicamerale e l'ipotesi d'intervento di un organo composto di deputati e senatori in un procedimento distintamente incardinato presso ciascuna delle due Camere fuori del caso disciplinato — ora in condizioni di reciprocità — dagli articoli 40, comma 9, del regolamento del Senato e 102, comma 3, del regolamento della Camera (parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui progetti di legge).

2. *L'attività del Comitato per la legislazione nell'esame dei progetti di legge ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento.*

2.1. *Dati generali.*

Al Comitato per la legislazione sono stati trasmessi 36 progetti di legge ai sensi del comma 6-bis dell'articolo 16-bis del regolamento. In precedenza, secondo quanto segnalato dal Presidente della Camera con la

già citata lettera del 30 aprile 1998, le Commissioni ne avevano chiesto il parere su 12 provvedimenti contenenti disposizioni di delega o di delegificazione.

Su 36 progetti di legge trasmessi a questo titolo, il Comitato per la legislazione ha espresso 35 pareri. Il solo caso di mancata espressione del parere si riferisce a un progetto di legge (A.C. 5753) che la Commissione aveva inviato al Comitato per la legislazione ritenendo che ricorresse la fattispecie di cui all'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento, poiché l'articolo 11, comma 1, del provvedimento recava una disposizione con cui veniva attribuita alle regioni a statuto ordinario la potestà di provvedere con norme di rango legislativo in materia trasferita alla loro competenza. Il Comitato per la legislazione eccepì trattarsi, nel caso di specie, d'un meccanismo di produzione normativa differente e distinto da quelli in presenza dei quali la norma regolamentare prevede che venga a radicarsi la competenza di esso. Non avendo riscontrato nel provvedimento l'esistenza dei profili contemplati dalla disposizione regolamentare in forza della quale la Commissione competente per il merito aveva ritenuto di doverlo trasmettere, il Comitato convenne pertanto di non esprimere il richiesto parere, di ciò informando, attraverso una lettera firmata dal presidente *pro tempore*, la Commissione medesima procedente in via primaria.

In un ristretto numero di casi, il Comitato ha esaminato due volte lo stesso progetto di legge. Ciò si è verificato o in occasione di una nuova lettura della Camera a séguito di modificazioni apportate dal Senato (A.C. 5491-*B*, A.C. 5491-*D*, in materia di ratifica di atti internazionali per la lotta contro la corruzione amministrativa; A.C. 6661, A.C. 6661-*B*: legge comunitaria per il 2000), ovvero perché rinviato ad esso dalla competente Commissione in ragione delle modifiche introdotte (A.C. 7042: riforma dei servizi pubblici locali). In un caso (A.C. 688-*B*: riforma delle accademie e dei conservatori), la Commissione — essendo stato trasferito il provvedimento dalla sede referente alla sede legislativa —

ha chiesto il riesame del medesimo testo su cui il Comitato si era già pronunciato. Il Comitato ha tuttavia confermato il parere precedentemente espresso.

Tutti i pareri su progetti trasmessi ai sensi del comma 6-*bis* dell'articolo 16-*bis* sono stati adottati all'unanimità ad eccezione di uno (relativo al già citato A.C. 688-*B*), relativamente al quale, come consentito dall'articolo 16-*bis*, comma 5, del regolamento, si è dato conto di un'opinione dissenziente.

Rispetto alla tipologia dei rilievi avanzati, i 35 pareri resi dal Comitato per la legislazione possono essere così distinti: 22 con condizioni e osservazioni; 3 con sole condizioni; 8 con sole osservazioni; 2 senza condizioni né osservazioni. Complessivamente sono state apposte 63 condizioni e formulate 182 osservazioni.

2.2. Tipologia dei rilievi.

Con riguardo ai differenti profili dell'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, nonché dell'omogeneità, indicati nell'articolo 16-*bis*, comma 4, del regolamento, le condizioni espresse, sul totale di 63, sono state rispettivamente 34 (pari al 53,97 per cento), 26 (pari al 41,27 per cento) e 3 (pari al 4,76 per cento), mentre le osservazioni, sul totale di 182, sono rispettivamente 64 (pari al 35,16 per cento), 114 (pari al 62,64 per cento) e 4 (pari al 2,20 per cento). Rispetto a ciascuno di tali profili regolamentari il Comitato per la legislazione ha sviluppato un'articolata « giurisprudenza ».

Efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. — Sotto questo profilo sono stati formulati diversi tipi di rilievi.

In primo luogo, il Comitato ha assunto un orientamento costante nell'affermare la necessità che ciascun provvedimento contenga l'indicazione delle disposizioni legislative abrogate, in conformità con l'invito contenuto nella circolare sulla formula-