

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

Comitato per la legislazione

Giovedì 11 dicembre 2014

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO.

Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. C. 2617 Governo. (Parere alla XII Commissione). (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2617 e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo;

il disegno di legge reca un contenuto omogeneo, trattando in un unico contesto normativo, attraverso il conferimento di deleghe al Governo, il “Terzo settore”, al quale afferiscono (come si deduce dall'articolo 2 del provvedimento) gli “enti privati che, con finalità ideale e senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, di valorizzazione della partecipazione e di solidarietà sociale, ovvero producono o scambiano beni o servizi di utilità sociale, anche attraverso forme di mutualità con fini di coesione sociale”, ossia le attività di utilità sociale rivolte, in termini generali, a finalità sociali e non di mercato, svolte da soggetti giuridici collettivi privati che operano senza scopo di lucro; la delega riferita al servizio civile universale si connota per la sua autonomia concettuale e giuridica rispetto alle altre deleghe, pur essendo comunque riconducibile alla materia;

in alcuni casi, con riferimento alla formulazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega ad esso conferita, laddove la circolare del 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede che “i principi e i criteri direttivi ... devono essere distinti dall'oggetto della delega” (punto 2, lettera d)), nel provvedimento si riscontrano:

a) casi in cui i principi e criteri direttivi costituiscono, in effetti, ulteriori oggetti di delega, come avviene all'articolo 2, comma 1, lettere l), m) e p), all'articolo 3, comma 1, lettere a), d), e) e f), all'articolo 4, comma 1, lettere b), d) e g); all'articolo 5, comma 1, lettera e); all'articolo 6, comma 1, lettera e);

b) casi in cui i principi e criteri direttivi indicano gli oggetti e le finalità delle deleghe, come avviene all'articolo 2, comma 1, lettere b), c) e d);

inoltre, taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a eventualità o opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; al riguardo, in un obiter dictum la Corte costituzionale ha rilevato che: “il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega” (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra all'articolo 2, comma 1, che: alla lettera f), lascia alla facoltà del legislatore delegato l'adottare o meno “una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa” (mentre, alla lettera i), lo stesso concetto è ripreso in termini più vincolistici); alla lettera m), delega il Governo a disciplinare gli “eventuali” limiti di emolumenti, compensi e corrispettivi; alla lettera q) delega il Governo ad assicurare un'attività di coordinamento “anche mediante l'istituzione di un'apposita struttura di missione”;

inoltre, appare necessario esplicitare meglio quale sia l'effettiva portata innovativa della delega conferita al Governo, cioè se oggetto della delega sia un riordino della normativa vigente o una sua riforma. Infatti,

a) mentre il titolo dell'atto parla di riforma del terzo settore e dell'impresa sociale (e, genericamente, di disciplina del servizio civile universale), l'articolo 1, comma 2, dispone che le deleghe provvedano:

“alla revisione e all’integrazione della disciplina” di vari enti (all'articolo 3 si parla di riordino e revisione della disciplina del volontariato e della promozione sociale);

“al riordino e al necessario coordinamento delle altre disposizioni vigenti”, anche tributarie applicabili a detti enti (all'articolo 6 si parla di disciplina delle misure agevolative e di riordino e armonizzazione della disciplina tributaria);

“alla revisione della disciplina” dell'impresa sociale (all'articolo 4 si parla di “riordino e revisione”);

“alla revisione della disciplina del servizio civile nazionale” (all'articolo 5 si parla di “riordino e revisione”);

da tali ultime formulazioni testuali sembrerebbe che al Governo non venga attribuito il potere di introdurre innovazioni alle norme legislative vigenti. In merito parrebbe opportuno assicurare l'uniformità terminologica, in particolare tenendo conto che nella giurisprudenza costituzionale concernente i decreti legislativi la nozione di riordino (cui si accompagnano spesso, a ulteriore chiarimento, i concetti di armonizzazione o coordinamento e, in casi particolari, di ricognizione o riesame) è generalmente distinta da quella di innovazione o di riforma;

b) anche la commistione, sopra evidenziata, fra criteri direttivi ed oggetto della delega, nella misura in cui ha l'effetto di ampliare l'oggetto della delega senza esplicitare i relativi principi e criteri direttivi appare concorrere a questo dubbio interpretativo. Infatti, è proprio nel caso delle deleghe non innovative che la Corte costituzionale ha ammesso che i principi e criteri direttivi, in luogo di essere puntualmente esplicitati, possano essere ricavabili anche per relationem, mediante rinvio al diritto vigente (sentenze n. 52 e 53 del 2005, n. 174 del 2005 e n. 341 del 2007), in quanto “La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti” (sentenza n. 350 del 2007, che riprende la n. 66 del 2005 e la n. 239 del 2003);

da quanto sopra deriva che, nell'ipotesi in cui la Commissione ritenga dunque di dover conferire al Governo, in quanto legislatore delegato, un potere dispositivo avente ampia portata innovativa dell'ordinamento vigente, tale da poter integrare una vera e propria riforma, appare necessario:

esplicitare più puntualmente i principi e i criteri direttivi (senza che essi risultino ricavabili solo dall'ordinamento vigente, ciò che legittimerebbe una delega di tipo compilativo, come per esempio un testo unico non innovativo);

curare, corrispondentemente, una maggiore uniformità terminologica nel corpo del testo distinguendo i casi in cui la delega abbia portata innovativa (“riforma”) da quelli in cui la delega sia limitata al coordinamento o riordino dell'ordinamento vigente;

il provvedimento delega, altresì, il Governo a intervenire con fonte primaria su una disciplina già oggetto di delegificazione, disposta – appunto – con regolamento governativo; così, l'articolo 2, comma 1, lettera e), delega il Governo a “riorganizzare e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica”, attualmente disciplinato dal regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361; sull'argomento, il Governo sarebbe dunque già abilitato in via permanente ad intervenire modificando il predetto regolamento, senza necessità di un'apposita delegazione legislativa;

l'articolo 6, comma 1, lettera c), che delega il Governo ad una “riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille”, si intreccia in parte con un'altra recente disposizione di delega, sulla quale il provvedimento finisce per incidere in modo non coordinato: si tratta della legge 11 marzo 2014, n. 23 (“delega fiscale”), la quale fra l'altro delega il Governo ad introdurre “norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione”, assicurando, “con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate anche con l'attuazione del comma 1 del presente articolo e del presente comma, la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti” (articolo 4, comma 2);

ulteriore difficoltà di coordinamento è posta dall'articolo 2, comma 1, lettera q), che prevede l'ipotesi di “un'apposita struttura di missione, con le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni,”, laddove il comma 4 del citato articolo 7 prevede che le strutture di missione abbiano “durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite”;

in alcuni casi il provvedimento adotta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo: ad esempio, all'articolo 2, comma 1, alinea, andrebbe chiarito il significato dell'espressione “finalità ideale”, la quale concorre a individuare gli enti che sono oggetto delle deleghe; all'articolo 2, comma 1, lettera n), ove è previsto “un registro unico del Terzo settore, anche al fine di favorirne la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale”, andrebbe valutata l'opportunità di definire la natura giuridica dell'iscrizione (se abbia cioè effetti meramente conoscitivi o anche costitutivi) e l'ambito soggettivo degli enti obbligati alla registrazione; all'articolo 3, comma 1, lettera c), che menziona le “organizzazioni di volontariato, incluse quelle che riuniscono militari”, andrebbe chiarito se la disposizione in esame si riferisca alle sole organizzazioni che svolgono istituzionalmente attività di volontariato (per es. Associazione nazionale alpini), ovvero anche alle numerose associazioni fra militari in congedo che tra le varie attività svolgono anche quelle di volontariato; all'articolo 2, comma 1, l'alinea e la lettera c) fanno riferimento alla finalità di “identificazione di normative promozionali” (concetto ripreso nei medesimi termini, ma non esplicitato, nella relazione illustrativa, e che pare essere riferito alle misure agevolative e di sostegno economico previste all'articolo 6);

all'articolo 1, il comma 1 prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 6 fissa il termine di dodici mesi per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il comma 5 dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e prevede che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di novanta giorni qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari “scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente”; al riguardo, appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta “tecnica dello scorrimento”;

il disegno di legge è corredato sia dalla relazione per l'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

la Commissione di merito valuti, per ciascuno degli oggetti di delega, l'ampiezza del potere dispositivo che il legislatore intende trasferire al Governo e, conseguentemente, abbia cura sia di impiegare una terminologia uniforme e corrispondente in tutto il corpo dell'atto in esame, sia di definire i principi e i criteri direttivi in modo tanto più puntuale ed esplicito, comunque

distinguendoli dall'oggetto di delega, quanto maggiore debba essere la portata innovativa – piuttosto che puramente ricognitiva – delle deleghe;

all'articolo 1, commi 1 e 5, si individui il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di “scorrimenti”;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si specifichino i principi e criteri direttivi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere f), m) e q) che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

si dovrebbe valutare se sia opportuno coordinare l'articolo 2, comma 1, lettera q), che sembrerebbe prevedere l'ipotesi dell'istituzione su base permanente di una struttura di missione, con l'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, il quale invece prevede una durata temporanea di siffatte strutture;

si dovrebbe valutare l'opportunità e il modo di coordinare l'articolo 6, comma 1, lettera c), che incide sul cinque per mille, già oggetto di altra delega aperta (articolo 4, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 1, andrebbe chiarito il significato dell'espressione “finalità ideale”;

all'articolo 2, comma 1, alinea e lettera c), si dovrebbe chiarire l'innovativo concetto di identificazione di normative promozionali;

all'articolo 2, comma 1, lettera n), andrebbe valutata l'opportunità di definire la natura giuridica dell'iscrizione al registro unico del Terzo settore e l'ambito soggettivo degli enti obbligati alla registrazione;

all'articolo 3, comma 1, lettera c), che menziona le “organizzazioni di volontariato, incluse quelle che riuniscono militari”, andrebbe chiarito se la disposizione in esame si riferisca alle sole organizzazioni che svolgono istituzionalmente attività di volontariato ovvero anche alle numerose associazioni fra militari in congedo che tra le varie attività svolgono anche quelle di volontariato