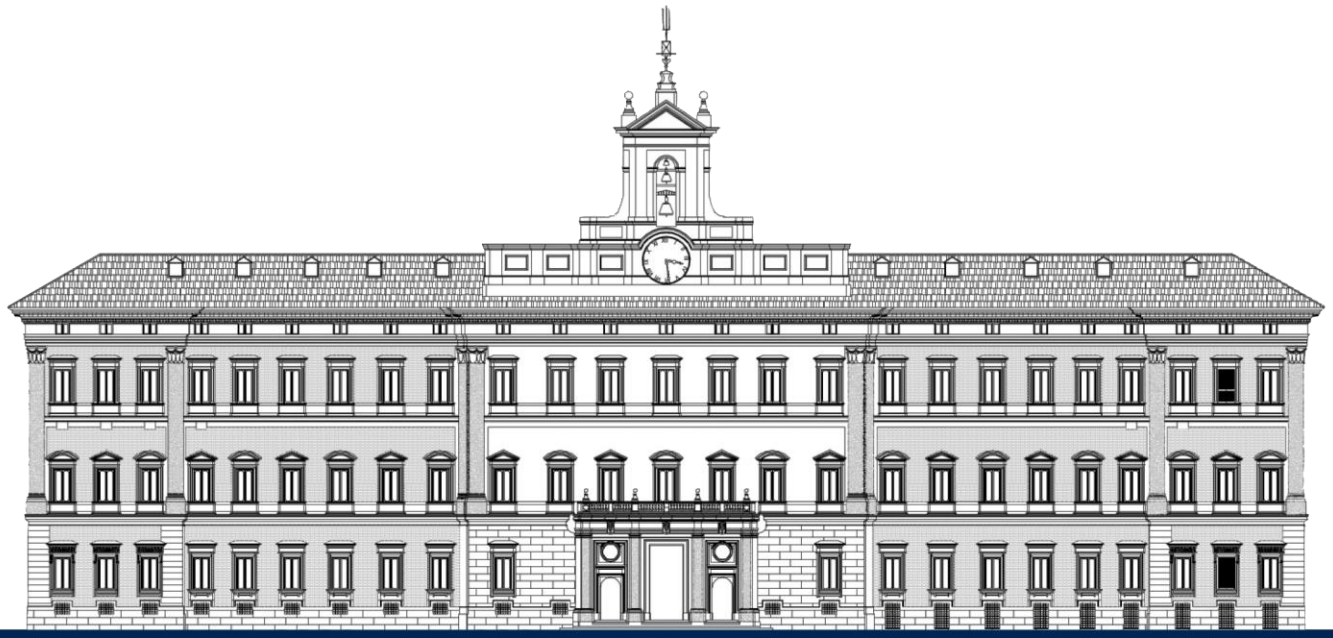
Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Osservatorio sulla legislazione



RAPPORTO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

SECONDO TURNO DI PRESIDENZA

(Presidente On. PAOLO RUSSO)

(6 maggio 2019 – 6 marzo 2020)

22 giugno 2020

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Secondo turno di Presidenza
Presidente On. Paolo RUSSO

(6 maggio 2019 – 6 marzo 2020)

INDICE

Premessa **1**

I. L'attività del comitato **3**

- *1.1. I parametri di valutazione e la struttura dei pareri* 3
- *1.2. I pareri espressi* 7
- *1.3. La qualità della legislazione alla luce del contenuto dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione* 11

Appendice 1 I pareri resi nel turno di presidenza (6 maggio 2019 – 6 marzo 2020) **29**

Appendice 2 Le comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta dell'11 dicembre 2019 sulla sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2019 **133**

Appendice 3 Le comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta del 5 febbraio 2020 sul seguito da dare alle audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa svolte nel primo turno di presidenza **137**

PREMESSA

Il presente rapporto sul secondo turno di presidenza del Comitato per la legislazione (6 maggio 2019- 6 marzo 2020) fornisce elementi di sintesi sui pareri espressi nel periodo, al fine di individuare alcune linee di tendenza della produzione legislativa.

In appendice al rapporto sono forniti:

- *i testi dei pareri resi nel turno di presidenza (Appendice I);*
- *le comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta dell'11 dicembre 2019 sulla sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2019 (Appendice II);*
- *le comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta del 5 febbraio 2020 sul seguito da dare alle audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa svolte nel primo turno di presidenza (Appendice III);*

Per i dati quantitativi sulla produzione normativa si rinvia invece al tema dell'attività parlamentare: La produzione normativa: cifre e caratteristiche *presente sul portale della documentazione del sito della Camera dei deputati e costantemente aggiornato.*

I.
L'ATTIVITÀ DEL COMITATO

1.1. I parametri di valutazione e la struttura dei pareri

Il Comitato esprime pareri "*sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente*" (art. 16-*bis*, comma 4 del regolamento della Camera).

Nel turno di presidenza, il Comitato, nell'esprimere i propri pareri, ha continuato a basarsi, sui consueti parametri:

- la ***circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi***, adottata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- la ***legge 23 agosto 1988, n. 400,*** che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis* in materia di decreti legislativi, decreti-legge, potere regolamentare del Governo e delegificazione, autorizzazione al Governo per la redazione di testi unici compilativi) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis* in materia di obbligo di abrogazione espressa);
- la ***legge 27 luglio 2000, n. 212***, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni;
- la ***legge 28 novembre 2005, n. 246*** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, ora

sostituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;

- la **giurisprudenza della Corte costituzionale** relativa ai limiti alla decretazione d'urgenza (in particolare le sentenze n. 22 del 2012, e n. 32 del 2014 sul rispetto dei limiti di omogeneità dei decreti-legge e la conseguente incostituzionalità di disposizioni inserite nei decreti in corso di conversione che risultino estranee rispetto al contenuto originario[1], nonché la sentenza n. 237 del 2013 per quel che concerne il contenuto proprio del disegno di legge di conversione[2]), alla delegazione legislativa (ad esempio la sentenza n. 340 del 2007 che censura principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del Legislatore delegato – cioè il Governo -la scelta tra diverse opzioni) e al corretto utilizzo delle fonti normative (ad esempio la sentenza n. 116 del 2006 che censura l'utilizzo di decreti non regolamentari);

Nel corso del turno di presidenza sono intervenute ulteriori pronunce della Corte costituzionale che risultano di interesse per il Comitato. In particolare:

- la sentenza n. 247 del 2019 ha ribadito l'orientamento delle sentenze n, 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in ordine all'incostituzionalità di disposizioni inserite con emendamento parlamentare nel corso dell'iter di conversione di un decreto-legge quando tali disposizioni risultino eterogenee rispetto al contenuto originario del decreto-legge (sulla sentenza si vedano le comunicazioni del Presidente nella seduta dell'11 dicembre 2019 in Appendice II);

---

1 In particolare, con la **sentenza n. 22 del 2012**, la Corte costituzionale ha censurato l'inserimento di disposizioni eterogenee nel decreto-legge n. 225 del 2010, rilevando che "l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, co. 2, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge". L'orientamento della Corte è stato rafforzato dalla successiva **sentenza n. 32 del 2014** che pure ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni inserite nell'*iter* di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 perché eterogenee; in quest'ultima occasione, con riferimento ai limiti di emendabilità dei decreti-legge la Corte ha affermato che dalla connotazione della legge di conversione come legge di competenza tipica derivano "i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare".

2 La **sentenza n. 237 del 2013** ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo nel testo del disegno di legge di conversione, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto e allo scopo.

- l'ordinanza n. 274 del 2019, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine all'iter parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 135 del 2018, ha argomentato che "in astratto la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari", pur respingendo il ricorso perché nel caso concreto tale gravità non era dimostrata (analoghe considerazioni sono svolte nell'ordinanza n. 275 del 2019);
- l'ordinanza n. 60 del 2020, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine all'iter del disegno di legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160 del 2019), ha rilevato che nel caso specifico non si è verificato "un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto"; la Corte fa così emergere un parametro di "ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari" che potrebbe risultare di interesse per il Comitato nella misura in cui una scarsa attenzione ai profili della qualità della legislazione conduca all'elaborazione di progetti di legge per i quali risulti difficile mantenere tale "ragionevole equilibrio" (si pensi a testi di notevole dimensioni e caratterizzati da un'estrema varietà di materie);

Inoltre, l'attività conoscitiva sulle attuali tendenze della produzione normativa, svolta dal Comitato nel primo turno di presidenza e sul quale il Comitato ha proseguito la riflessione nel secondo turno, ha consentito di porre attenzione, con riferimento al tema della chiarezza del linguaggio normativo, alle seguenti pronunce della Corte:

- la sentenza n. 209 del 2010 che ha indicato tra i "valori fondamentali di civiltà giuridica" meritevoli di tutela anche la "coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico";
- la sentenza n. 160 del 2016 ha affermato, con riferimento specifico al rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, "possono risultare costituzionalmente illegittime – per irragionevolezza ridondante sulle attribuzioni regionali – norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia", pur ritenendo

che, nel caso concreto sottoposto al suo esame, non si verificasse tale fattispecie;

- la sentenza n. 107 del 2017 ha affermato che una norma è "censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (vedi anche la sentenza n. 10 del 1997) o ambigue (sentenza n. 200 del 2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione".

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. In particolare il Comitato presta attenzione a:

- ♦ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ♦ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;
- ♦ presenza di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

Per ulteriori elementi sui parametri adottati dal Comitato si rinvia alle considerazioni svolte nei precedenti rapporti sui turni di presidenza del Comitato.

I pareri in genere si compongono di:

- ♦ una ***PREMESSA*** in cui vengono presi in considerazione la struttura e lo stato dell'*iter* del provvedimento, la presenza o meno dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;
- ♦ eventuali ***OSSERVAZIONI*** e ***CONDIZIONI*** distinte in base ai seguenti profili: l'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, la chiarezza e la proprietà della formulazione, l'omogeneità e i limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);
- ♦ eventuali ***RACCOMANDAZIONI*** al legislatore affinché utilizzi correttamente gli strumenti normativi a sua disposizione.

1.2. I pareri espressi

Nel secondo turno di presidenza il Comitato si è riunito in sede consultiva **26** volte, esprimendo **30** pareri su **30** atti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio e nessuno su richiesta di almeno un quinto dei componenti delle Commissioni competenti:

- **22** disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del regolamento della Camera;
- **8** progetti di legge contenenti disposizioni di delega, ovvero norme di delegificazione sottoposti all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis,* del regolamento della Camera, dei quali:
  - **1** disegno di legge in materia europea: il disegno di legge di delegazione europea 2018 (C. 1201-B, sul quale il Comitato si era già espresso in prima lettura;
  - **3** disegni di legge governativi: la delega per il turismo (C 1698), la delega per l'ordinamento sportivo (C 1603-*bis*) e la delega sulla violenza in ambito sportivo (C 1603-*ter*);
  - **4** proposte di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega: aste agroalimentari (AC 1549); proroga dei termini per la delega per il codice nautico (AC 2039); misure di sostegno per i figli a carico (AC 687); settore ittico (testo unificato AC 1008).

I **30** pareri espressi dal Comitato contengono complessivamente **24** condizioni, **66** osservazioni e **12** raccomandazioni, distribuite secondo quanto riportato dalla tabella sottostante:

TAB. 1 – Rilievi nei pareri

AC	Forma Atto	Oggetto	Osservazioni	Condizioni	Raccomandazioni	Note	Scheda
1789	**DL 2019/022**	**Brexit**	2				**0001**
1816	**DL 2019/035**	**Sanità Calabria**	2		1		**0002**
1807	**DL 2019/034**	**Crescita**	2	10			**0003**
1698	**ddl Gov.**	**Delega per il turismo**	3	1			**0004**
1549	**Pdl**	**Delega aste agroalimentari**	2	1			**0005**
1898	**DL 2019/032**	**Sbloccacantieri**	2	1	4		**0006**
1603-BIS	**ddl Gov.**	**Delega ordinamento sportivo**	7				**0007**
1913	**DL 2019/053**	**Sicurezza bis**	4				**0008**
1603-ter	**ddl Gov.**	**Violenza sportiva**	2	2			**0009**
2000	**DL 2019/061**	**Saldi di finanza pubblica**				Nessun rilievo.	**0010**
2019	**DL 2019/059**	**Beni culturali**	6				**0011**
2039	**Pdl**	**Proroga termini delega codice nautico**				Nessun rilievo.	**0012**
1201-B	**ddl Gov.**	**Legge di delegazione europea 2018**	1	1			**0013**
2107	**DL 2019/075**	**Collegio Garante privacy**			1		**0014**
2100	**DL 2019/105**	**Sicurezza cibernetica**	5		2		**0015**
2203	**DL 2019/101**	**Crisi aziendali**	2				**0016**
2211	**DL 2019/123**	**Ricostruzione sismi**	1				**0017**
2220	**DL 2019/124**	**Materia fiscale**	2	1			**0018**
2100-B	**DL 2019/105**	**Sicurezza cibernetica**				Nessun rilievo.	**0019**
2242	**DL 2019/104**	**Riordino ministeri**	3				**0021**

AC	Forma Atto	Oggetto	Osservazioni	Condizioni	Raccomandazioni	Note	Scheda
2222	**DL 2019/126**	**Personale scolastico**	1	1	1		**0021**
687	**Pdl**	**Sostegno figli a carico**	2	3			**0022**
2267	**DL 2019/111**	**Qualità dell'aria**	3	1			**0023**
2284	**DL 2019/137**	**Alitalia**	1		1		**0024**
2302	**DL 2019/142**	**Mezzogiorno**	1				**0025**
2325	**DL 2019/162**	**Milleproroghe**	1		1		**0026**
TU 1008	**Pdl**	**Settore ittico**	5	1			**0027**
2394	**DL 2019/161**	**Intercettazioni**	1	1			**0028**
2402	**DL 2020/006**	**Epidemia coronavirus**	4				**0029**
2407	**DL 2020/001**	**Ministero Istruzione e Ministero Univ. e ricerca**	1		1		**0030**

1.3. La qualità della legislazione alla luce del contenuto dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione

Il secondo turno di presidenza si è concluso, il 6 marzo 2020, mentre aveva inizio l'emergenza dovuta all'epidemia da COVID-19. Da segnalare, a questo proposito, il fattivo contributo reso dal Comitato in occasione dell'esame del disegno di legge C. 2402 di conversione del decreto-legge n. 6 del 2020, il primo dei provvedimenti di urgenza adottati dal Governo per fare fronte all'epidemia. In quella circostanza infatti il parere espresso dal Comitato nella seduta del 25 febbraio ha dato origine ad alcuni emendamenti sottoscritti dal presidente *pro tempore* e dai componenti del Comitato che recepivano alcune osservazioni contenute nel parere medesimo e che hanno stimolato il Comitato dei nove ad elaborare a sua volta emendamenti poi approvati migliorativi del testo.

L'attenzione mostrata in quell'occasione all'indicazione del Comitato si colloca in un quadro complessivo sul **recepimento** dei pareri (vedi tab. 2) che si conferma incoraggiante: il 60 per cento delle condizioni e il 29 per centro delle osservazioni risulta recepito.

Più in generale, i pareri espressi nel turno di presidenza consentono di riflettere su quei profili problematici della tecnica legislativa che si ripercuotono adesso anche sui provvedimenti chiamati a fronteggiare l'epidemia, come sicuramente emergerà anche dal prossimo rapporto sull'attività del Comitato. Come già nel precedente rapporto la scarsa attenzione a un corretto rapporto tra le diverse fonti del diritto si dimostra particolarmente problematico.

È soprattutto a partire dalle condizioni (vedi tab. 3) e dalle raccomandazioni contenute nei pareri (vedi tab. 4) che emergono considerazioni di carattere generale al riguardo.

In particolare, in tre occasioni (disegno di legge di delegazione europea C. 1201-B; progetto di legge C. 687 in materia di sostegno per i figli a carico; testo unificato C. 1008 e abbinate in materia di settore ittico) il

Comitato ha censurato, con riferimento a progetti di legge delega, l'assenza di adeguati principi e criteri direttivi.

Un numero significativo di raccomandazioni riguarda invece profili inerenti alla decretazione d'urgenza. Si tratta:

- dell'invito a tener maggiormente conto della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza (sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014 e, ora n. 247 del 2019, cfr. *supra* paragrafo 1.1), evitando la commistione e la sovrapposizione nello stesso provvedimento normativo di oggetti e finalità eterogenee (parere sul decreto-legge n. 75 del 2019, in materia di garante della privacy); analogamente, in occasione dell'esame del decreto-legge n. 162 del 2019 "proroga termini" il Comitato ha invitato ad evitare la confluenza nel provvedimento, già per sua natura considerato dalla Corte multisettoriale e riconducibile alla sola *ratio* unitaria di regolazione di termini sul piano temporale, altri distinti ambiti di intervento;
- dell'invito ad evitare la modifica esplicita, e, in particolare, l'abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ancora in corso di conversione ad opera di un nuovo decreto-legge, al fine di non alterare le ordinarie procedure parlamentari (parere sul decreto-legge n. 137 del 2019, cd. "DL Alitalia" e si ricordi, sull'esigenza di mantenere un "ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari", l'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale già richiamata nel paragrafo 1.1);
- dell'invito ad evitare un eccessivo intervallo di tempo tra deliberazione di un provvedimento nel Consiglio dei ministri e sua pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale" (parere sul decreto-legge n. 126 del 2019 in materia di personale scolastico).

Inoltre, l'attenzione del Comitato ai problemi del sistema delle fonti, già emersa nel passato turno di presidenza, è confermata dalle seguenti raccomandazioni:

- nei pareri resi sul decreto-legge n. 35 del 2019 (cd. "DL Sanità Calabria") e sul decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. "DL Sbloccacantieri"), il Comitato ha raccomandato al Legislatore di compiere una riflessione sulle procedure di nomina dei

commissari straordinari, che ormai sovente si allontanano dal modello generale previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988" (vale a dire la nomina con DPR su proposta del Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei ministri; nella prassi è invece ormai frequente che alla nomina dei commissari straordinari si proceda con DPCM);

- in occasione del parere sul decreto-legge n. 32 del 2019, che in molteplici occasioni i poteri attribuiti a commissari straordinari appaiono non ben definiti: ampia possibilità di derogare alla normativa esistente, fatti salvi solo, con espressione non chiara, i "vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza dell'Unione europea" (art. 4); possibilità di agire con non meglio definiti "atti" avendo, anche in questo caso, come unici vincoli il rispetto della Costituzione e quello, con espressione nuovamente non chiara, dei "principi generali dell'ordinamento giuridico" (art 7); Conseguentemente, il Comitato ha raccomandato di riflettere sulla "definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare";
- nel medesimo parere il Comitato ha anche sollecitato una riflessione di più ampio respiro sullo strumento del DPCM "che allo stato – ricorda la raccomandazione – rappresenta ancora, nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento, una fonte atipica"; la raccomandazione invita anche "a prendere in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988"; il Comitato ha infatti constatato che frequente nelle ultime Legislature il ricorso a DPCM adottati di concerto con singoli ministeri o previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mutuando così procedure ordinariamente previste per atti regolamentari; in questo modo i DPCM assumono un improprio valore regolamentare senza averne in molti casi forma giuridica e caratteristiche, a conferma della tendenza efficacemente definita come "fuga dal

regolamento"; la medesima raccomandazione è stata formulata nel parere reso sul decreto-legge n. 105 del 2019 (cd. "DL sicurezza cibernetica").

Le raccomandazioni hanno anche evidenziato profili problematici con riferimento alla "scrittura delle leggi"; in particolare:

- nel parere sul decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. "DL sbloccacantieri") il Legislatore è stato invitato ad avviare una riflessione, ai fini della comprensione dei testi legislativi, su quale possa essere il numero massimo di lettere e, all'interno delle lettere, di numeri e di sottonumeri, in cui un singolo comma recante novelle a un testo legislativo può essere suddiviso;
- nel parere sul decreto-legge n. 105 del 2019 (cd. "DL sicurezza cibernetica") il Governo ed il Legislatore sono stati invitati ad evitare la successione di interventi su una medesima materia in un arco eccessivamente ristretto di tempo, fattispecie che rischia di determinare un'eccessiva stratificazione normativa e un aumento della complessità del sistema normativo.

Si tratta di un tema, quello della "scrittura delle leggi", che, emerso all'attenzione del Comitato anche nel ciclo di audizioni sulla produzione normativa, ha trovato riscontro anche nel fascicolo degli appunti del Comitato per la legislazione del 4 marzo 2020 dedicato appunto a questo tema.

Nel fascicolo sono state analizzate tre leggi approvate nella XVIII Legislatura - un decreto-legge, una legge di iniziativa governativa e una legge di iniziativa parlamentare – con riferimento ai seguenti parametri: numero di periodi della legge, numero medio di periodi per comma e numero medio di parole per periodo; lunghezza dei periodi (si è ritenuto indice di un grado elevato di complessità quando un periodo, non articolato in numeri e lettere, eccede il numero di 100 parole); numero di proposizioni del periodo e rapporti di coordinazione o subordinazione tra le proposizioni che compongono il periodo (la presenza di un numero elevato di subordinate è stato ritenuto indice di un grado elevato di complessità); grado e forme della subordinazione (la presenza di subordinate di secondo e di terzo grado è stato ritenuto indice di un grado elevato di complessità; la presenza di subordinate implicite, in particolare con gerundi, è stato valutato come indice di una maggiore complessità, dal punto di vista della leggibilità del testo, rispetto al ricorso a subordinate esplicite; tra le subordinate sono state poi evidenziate le subordinate incidentali che possono rendere meno agevole la lettura del testo).

Su entrambi gli aspetti (il sistema delle fonti e il linguaggio delle leggi) il Comitato si propone di tornare nell'ambito della riflessione in corso sull'eventuale riforma del regolamento concernente poteri e funzioni del Comitato (si vedano le Comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta del 5 febbraio 2020 in Appendice III).

D'altra parte l'esigenza di evitare, con una maggiore attenzione ad entrambi i profili, la formulazione di norme ambigue assume una particolare rilevanza ove si consideri la crescente attenzione della Corte costituzionale al principio della razionalità normativa e alla coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, come testimoniano le sentenze n. 209 del 2010, n. 160 del 2016 e n. 107 del 2017 già richiamate nel paragrafo 1.1.

Alla luce quindi della rilevanza dei temi sopra richiamati, il Comitato ha segnalato, nell'ambito della riflessione sull'eventuale riforma del regolamento, la necessità di sviluppare forme di dialogo con tutti i soggetti interessati a questi temi, a partire dalla comunità degli studiosi di diritto pubblico. In maniera analoga d'altra parte è apparsa muoversi la Corte costituzionale con la riforma del suo regolamento interno e l'introduzione degli istituti dell'*amicus curiae* e delle audizioni di esperti. E la stessa presidente della Corte costituzionale, nella sua recente relazione annuale, ha sollecitato un maggiore dialogo con il Parlamento.

TAB. 2 – Recepimento dei pareri nel turno di presidenza

Recepimento dei rilievi espressi	
Condizioni formulate	**20**
Condizioni recepite	**12**
%	***60%***
Osservazioni formulate	**62**
Osservazioni recepite	**18**
	29%

N.B. Non sono presi in considerazione i pareri espressi sugli AC 687 e 1008, per i quali non vi è stata una deliberazione finale del testo da parte della Commissione di merito e dell'Assemblea.

TAB. 3 – Rilievi nei pareri – Le condizioni

Delega legislativa priva di adeguati princìpi e criteri direttivi	
Ddl Gov C 1201-B	L. di delegazione europea 2018
Pdl C 687	Sostegno figli a carico
Pdl TU 1008	Settore ittico

Delega legislativa: procedure per l'adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi	
pdl C 687	Sostegno figli a carico

Vari profili di formulazione	
DL 34/2019	Crescita
Ddl Gov 1698	Delega per il turismo
Pdl C 1549	Del. aste agroalimentari
DL 32/2019	Sbloccacantieri
Ddl Gov C 1603-ter	Del. violenza sportiva
DL 126/2019	Personale scolastico
DL 111/2019	Qualità dell'aria

Vari profili di coordinamento con la legislazione vigente	
Ddl Gov C 1603-*ter*	Del. violenza sportiva
pdl C 687	Sostegno figli a carico

Vari profili di coerente utilizzo delle fonti normative	
DL 34/2019	Crescita
DL 124/2019	Materia fiscale
DL 161/2019	Intercettazioni

TAB. 4 – Rilievi nei pareri – Le raccomandazioni

Evitare un eccessivo intervallo di tempo tra adozione del provvedimento in Consiglio dei Ministri ed entrata in vigore del provvedimento - Pubblicazione differita	*Abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione.*
DL 2019/126	Personale scolastico

Nominare i Commissari straordinari secondo le procedure dettate dalla legge	*Abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che ormai sovente si allontanano dal modello generale previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988.*
DL 2019/035	Sanità Calabria
DL 2019/032	Sbloccacantieri

Semplificare la struttura del testo delle norme	*Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, ai fini della comprensione dei testi legislativi, su quale possa essere il numero massimo di lettere e, all'interno delle lettere, di numeri e di sottonumeri, in cui un singolo comma recante novelle a un testo legislativo può essere suddiviso (potrebbe essere ad esempio preso in considerazione un numero massimo di cinque lettere, a loro volta ripartite in non più di tre numeri e di tre sottonumeri).*
DL 2019/032	Sbloccacantieri

Definire poteri e funzioni dei Commissari straordinari	*Provveda il Legislatore, alla luce delle criticità evidenziate con riferimento agli articoli 4, comma 3; 4-ter, comma 9; 7, comma 2; 13, comma 8-bis, ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare.*
DL 2019/032	Sbloccacantieri

Riflettere sullo strumento atipico del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Coerente utilizzo delle fonti normative	*Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988.*
DL 2019/032	Sbloccacantieri
DL 2019/105	Sicurezza nazionale cibernetica

Rispettare la giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge	*Abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, "evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei".*
DL 2019/075	Collegio del Garante della *privacy*

Evitare stratificazione normativa	*Abbia cura il Legislatore di evitare la successione di interventi su una medesima materia in un arco eccessivamente ristretto di tempo, fattispecie che rischia di determinare un'eccessiva stratificazione normativa e un aumento della complessità del sistema normativo.*
DL 2019/105	Sicurezza nazionale cibernetica

Evitare l'inserimento nei DL proroga termini di ulteriori disposizioni	*Provvedano il Legislatore ed il Governo ad avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, nel medesimo provvedimento d'urgenza, di disposizioni attinenti alla proroga di termini legislativi e di disposizioni rispondenti ad ulteriori finalità, alla luce delle considerazioni svolte in premessa e della richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 244 del 2016).*
DL 2019/162	Milleproroghe

Evitare la modifica e l'abrogazione di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi DL	*Abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare, l'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari.*
DL 2019/137	Alitalia

TAB. 5 – Analisi decreti-legge esaminati

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
1789	DL 2019/022	Brexit			Coerente utilizzo delle fonti normative	Chiarezza della formulazione del testo; Incidenza su fonti subordinate		0001
1816	DL 2019/035	Sanità Calabria		Art. 11 L. 400/1988 procedure di nomina di Commissari straordinari		Chiarezza della formulazione del testo;	Pubblicazione differita	0002
1807	DL 2019/034	Crescita	Sentenza n. 116/2006 CC		DM di natura non regolamentare; DPCM "di natura non regolamentare"; Coerente utilizzo delle fonti normative	Chiarezza della formulazione del testo; Utilizzo dell'espressione "e/o"; Coordinamento interno del testo; Refusi; Modifiche non testuali; Rubrica; Rinvio a disposizione abrogata; Incidenza su fonti subordinate	Pubblicazione differita; Rinvio a 34 adempimenti successivi.	0003
1898	DL 2019/032	Sbloccacantieri		Art. 11 L. 400/1988 procedure di nomina di Commissari straordinari; art. 17, c. 2, L. 400/1988 procedure di delegificazione	Delegificazione spuria; Coerente utilizzo delle fonti normative; DPCM regolamentari	Struttura del testo; Chiarezza della formulazione del testo; Adempimenti;	Rinvio a 49 adempimenti successivi; Poteri e funzioni dei Commissari straordinari	0006
1913	DL 2019/053	Sicurezza bis			Catena di proroghe di termini	Chiarezza della formulazione;		0008

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
2000	DL 2019/061	Saldi di finanza pubblica						0010
2019	DL 2019/059	Beni culturali		Art. 11 L. 400/1988 procedure di nomina di Commissari straordinari	Coerente utilizzo delle fonti normative; Adempimenti	Chiarezza della formulazione del testo; Riferimenti mancanti;		0011
2107	DL 2019/075	Collegio Garante privacy	Art. 77, secondo comma, della Costituzione; sentenze n. 22/2012, n. 32/2014 e n. 237/2013 della Corte costituzionale				Sovrapposizione di oggetti e finalità eterogenei	0014
2100	DL 2019/105	Sicurezza cibernetica			Coerente utilizzo delle fonti normative; Adempimenti; Atti atipici DPCM regolamentari Coordinamento con la normativa vigente	Chiarezza della formulazione del testo;	Stratificazione normativa	0015
2203	DL 2019/101	Crisi aziendali				Chiarezza della formulazione del testo; Incidenza su fonti subordinate	Pubblicazione differita Stratificazione normativa	0016
2211	DL 2019/123	Ricostruzione sismi				Chiarezza della formulazione del testo		0017

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
2220	**DL 2019/124**	**Materia fiscale**	Sentenza n. 244/2016 della Corte costituzionale		Coerente utilizzo delle fonti normative; Atti atipici; Adempimenti; Delegificazione spuria	Chiarezza della formulazione del testo;	Pubblicazione differita; Rinvio a 17 provvedimenti attuativi	0018
2100-B	**DL 2019/105**	**Sicurezza cibernetica**						0019
2242	**DL 2019/104**	**Riordino ministeri**		Art. 17, c. 4-*bis*, della L. 400/1988	Coerente utilizzo delle fonti normative; Atti atipici; Adempimenti; DPCM regolamentari	Chiarezza della formulazione; Uso erroneo di "intesa" e "concerto"; Riferimenti normativi	Portata normativa	0020
2222	**DL 2019/126**	**Personale scolastico**			Modifica di norme di recente approvazione	Chiarezza della formulazione del testo; interpretazione autentica; Coordinamento interno del testo	Pubblicazione differita	0021
2267	**DL 2019/111**	**Qualità dell'aria**		Art. 17, c. 3, della L. 400/1988; regolamenti ministeriali; art. 17, c. 4, della L. 400/1988 parere del Consiglio di Stato art. 11 della L. 400/1988 Nomina di Commissari straordinari	Coordinamento con la normativa vigente; Coerente utilizzo delle fonti normative; DPCM per la nomina di Commissari straordinari	Chiarezza della formulazione del testo; Uso erroneo di "intesa" e "concerto";	Rinvio a 16 provvedimenti attuativi	0023

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
2284	**DL 2019/137**	**Alitalia**			Intreccio con DL in corso di conversione; Abrogazione di disposizioni di DL in corso di conversione; Confluenza di disposizioni di DL in altri DL in corso di conversione	Chiarezza della formulazione del testo; Riferimenti errati	Stratificazione normativa	0024
2302	**DL 2019/142**	**Mezzogiorno**				Chiarezza della formulazione del testo; Riferimenti interni del testo; Uso di "precedente" e "successivo".		0025
2325	**DL 2019/162**	**Milleproroghe**	Sentenze n. 22/2012, n. 244/2016 della Corte costituzionale.		Coerente utilizzo delle fonti normative; Coordinamento con la normativa vigente	Modifiche non testuali	Rinvio a molteplici provvedimenti attuativi successivi; Proroga di disposizioni transitorie	0026
2394	**DL 2019/161**	**Intercettazioni**	Sentenza n. 116/2006 CC		Coerente utilizzo delle fonti normative; Decreti ministeriali non regolamentari	Chiarezza della formulazione del testo		0028

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
2402	**DL 2020/006**	**Epidemia coronavirus**				Chiarezza della formulazione del testo; Coordinamento interno del testo; Adempimenti; Riferimenti erronei		0029
2407	**DL 2020/001**	**Ministero Istruzione e Ministero Univ. e ricerca**		Art. 17, c. 2, della L. 400/1988 Regolamenti di delegificazione; art. 17, comma 4-*bis*, della L. 400/1988 art. 17, c. 3, della L. 400/1988	Coerente utilizzo delle fonti normative; DPCM con contenuto normativo; Atti previa delibera del Consiglio dei Ministri DPCM regolamentari	Struttura del testo; Chiarezza della formulazione del testo; Riferimenti; Utilizzo di termini stranieri; Deroghe implicite;		0030

TAB. 6 – Analisi altri progetti di legge

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
1698	ddl Gov.	Delega per il turismo	Sentenze n. 239/2003 e n. 170/2007 della Corte costituzionale			Princìpi e criteri direttivi della delega generici; Formulazione del testo; Pareri delle Commissioni sull'intero schema e non solo "sulle osservazioni del Governo"; Procedure di delega: tecnica dello scorrimento.		0004
1549	pdl	Delega aste agroalimentari				Formulazione del testo; Procedure di delega: tecnica dello scorrimento	Portata normativa	0005
1603-bis	ddl Gov.	Delega ordinamento sportivo				Formulazione del testo; Princìpi e criteri di delega generici; Procedure di delega: tecnica dello scorrimento; Princìpi e criteri di delega coincidenti con l'oggetto della delega		0007

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
1603-ter	ddl Gov.	Violenza sportiva			Coordinamento con la normativa vigente;	Princìpi e criteri direttivi della delega generici; Formulazione del testo; Procedure di delega: tecnica dello scorrimento; Pareri delle Commissioni sull'intero schema e non solo "sulle osservazioni del Governo"		0009
2039	pdl	Proroga termini delega codice nautico	Sentenza n. 156/1985 della Corte costituzionale					0012
1201-B	ddl Gov.	Legge di delegazione europea 2018	Sentenze n. 226/2010 e n. 340/2007 della Corte costituzionale			Princìpi e criteri direttivi: riferimenti ad eventualità e opzioni selezionabili; Formulazione del testo;		0013
687	pdl	Sostegno figli a carico	Sentenza n. 340/2007 della Corte costituzionale.		Coordinamento con la normativa vigente	Princìpi e criteri direttivi: riferimenti ad eventualità e opzioni selezionabili; Formulazione del testo; Riferimenti mancanti; Princìpi e criteri direttivi generici; Termini stranieri (par. 4, lettera m), della Circolare); Procedure di delega: termini per l'esercizio della delega correttiva / integrativa		0022

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
TU 1008	pdl	Deleghe settore ittico	**Sentenze n. 239/2003 e n. 170/2007 della Corte costituzionale;** **Sentenza n. 261/2017 della Corte costituzionale**	Regolamenti - articolo 17 della legge n. 400/1988.	Coerente utilizzo delle fonti normative	Formulazione del testo; Princìpi e criteri direttivi generici; Sovrapposizione dei princìpi e criteri direttivi con l'oggetto e le finalità della delega; Numerazione dei commi nelle novelle (par. 10, lettera c), della Circolare); Modifiche non testuali (par. 3, lettera a), della Circolare); Incidenza su fonti secondarie; Procedure di delega: tecnica dello scorrimento		0027

Appendice 1
I pareri resi nel turno di presidenza
(6 maggio 2019 – 6 marzo 2020)

Comitato per la Legislazione
Pareri resi durante il turno di presidenza dell'On. Russo (06/05/2019)

01

8 maggio 2019

Alla Presidente della

VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea (C. 1789 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1789 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 24 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 31 articoli; in termini di commi si è passati dagli 82 originari a 100; sulla base del preambolo il provvedimento appare riconducibile a tre finalità di ampia portata: regolamentazione dei rapporti giuridici in diversi settori che potrebbero essere interessati dalle conseguenze dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, con particolare ma non esclusivo riferimento ai settori bancario e finanziario; altre disposizioni relative ai settori bancario e finanziario; rafforzamento del personale del Ministero dell'economia in vista della presidenza italiana del G20 nel 2020; singolarmente il preambolo non dà conto di una quarta finalità, assai significativa; l'aggiornamento, recato dall'articolo 1, della normativa sui poteri speciali con riferimento alla tecnologia 5G;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che solo 3 dei 100 commi complessivi rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; è prevista in particolare l'adozione di 1 DPCM e 2 decreti ministeriali;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbero approfondite, all'articolo 21, comma 1, lettera *a)*, le ragioni della soppressione del riferimento alla data della cessione come momento di definizione del valore contabile netto dei crediti bancari e finanziari cartolarizzati; a seguito della soppressione non appare infatti chiaro in quale momento debba essere stabilito il valore contabile netto dei crediti;

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

alcune disposizioni appaiono caratterizzate da un utilizzo non corretto delle diverse fonti normative; in particolare, il comma 2-*quater* dell'articolo 17 reca una modifica del regolamento di organizzazione del Ministero della salute di cui al DPCM n. 59 del 2014; l'articolo 17-*quater* appare operare una novella, peraltro solo implicita, al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 3 marzo 2000, n. 15; il comma 1-*bis* dell'articolo 19, appare recare una novella solo implicita all'articolo 1, comma 350, lettera *c)*, della legge n. 145 del 2018 (L. di bilancio per il 2019), in contrasto con il paragrafo 3, lettera *a)* della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

<u>formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:</u>

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire il contenuto dell'articolo 21, comma 1, lettera *a)*

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione degli articoli 17, comma 2-*quater*; 17-*quater* e 19, comma 1-*bis*."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

02

8 maggio 2019

Alla Presidente della

XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria. (C. 1816 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1816 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 16 articoli e da 56 commi, contiene disposizioni riconducibili a due distinte finalità: da un lato quella di supportare l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale in Calabria; dall'altro lato quella di adottare più generali misure in materia di carenza di personale sanitario, di formazione sanitaria e di carenza di personale sanitario;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 18 aprile 2019, è stato pubblicato in "Gazzetta Ufficiale" a distanza di 14 giorni, il 2 maggio 2019; al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 56 commi 11 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; è prevista in particolare l'adozione di un DPCM, 2 decreti ministeriali, un decreto dirigenziale del Ministero della salute, una convenzione, un

protocollo, un piano di rientro, una verifica straordinaria, due atti di nomina, di cui uno d'intesa con la regione interessata, e un accordo con le regioni e le province autonome;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il testo dell'articolo 8 fa riferimento all'"Agenzia per i servizi sanitari regionali"; tale denominazione appare però superata ad opera dell'articolo 2, comma 357, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) che ha adottato per l'organismo la denominazione di "Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali", denominazione peraltro utilizzata dal provvedimento alla rubrica dell'articolo 8 e al comma 2 dell'articolo 14;

il comma 1 dell'articolo 11 prevede, all'ultimo periodo, che dal 2021 l'incremento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale di ciascuna regione e provincia autonoma sia subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale; non sono tuttavia fornite indicazioni sulla procedura e sulla tipologia di provvedimento con le quali tale metodologia sarà stabilita;

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

l'articolo 3 prevede un procedimento di nomina del Commissario straordinario (nomina da parte del Commissario *ad acta* previa intesa con la Regione o, in assenza d'intesa, nomina con decreto del Ministero della salute, previa delibera del Consiglio dei ministri a cui è invitato a partecipare il presidente della giunta regionale calabrese) che appare derogare, peraltro in modo solo implicito, al modello di carattere generale indicato dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri); ciò in un contesto normativo – quello delle procedure di rientro dalle situazioni di disavanzo sanitario – già caratterizzato da significative deroghe a tale modello (lo stesso commissario *ad acta* di cui all'articolo 2 è stato nominato con DPCM); con riferimento alla procedura che prevede in caso di mancata intesa con la Regione, la nomina con decreto del Ministro della salute previa delibera del Consiglio dei ministri si ravvisa anche una deroga, solo implicita, alla legge n. 13 del 1991 che prevede che tutti gli atti per i quali sia intervenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri siano adottati con decreto del Presidente della Repubblica;

il provvedimento non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- sostituire, nel testo dell'articolo 8, la denominazione "Agenzia per i servizi sanitari regionali" e l'acronimo "AGENAS" con la denominazione: "Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali";

- approfondire la formulazione dell'articolo 11, comma 1, ultimo periodo

Il Comitato formula altresì la seguente raccomandazione:

abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che ormai sovente si allontanano dal modello generale previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

03

14 maggio 2019

Al Presidente della

V Commissione

Alla Presidente della

VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (C. 1807 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1807 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 51 articoli e 201 commi, contiene disposizioni di varia natura che appaiono ricondotte ad una cornice unitaria dalle due finalità, in vero assai ampie, indicate dal preambolo: stabilire misure per la crescita economica e prevedere misure per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi; il decreto-legge appare così riconducibile alla categoria dei «provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo», da ritenere ciononostante, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), rispondenti al requisito dell'omogeneità allorquando "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo"; alcune disposizioni suscitano comunque perplessità per quel che concerne la loro coerenza con questo pur ampio perimetro: si tratta dell'articolo 35, che interviene sulla disciplina della trasparenza delle erogazioni pubbliche; dell'articolo 43 che reca semplificazioni negli adempimenti per la gestione degli enti del Terzo settore e modificazioni alla disciplina sugli obblighi di trasparenza dei partiti e movimenti politici e dell'articolo 45 che proroga il termine per la rideterminazione dei vitalizi regionali;

per il provvedimento sono state necessarie due distinte deliberazioni in Consiglio dei ministri il 4 e il 23 aprile, oltre ad un esame preliminare avvenuto nella riunione del Consiglio dei ministri del 20 marzo; la

pubblicazione in “Gazzetta Ufficiale” è avvenuta a distanza di 26 giorni dalla prima deliberazione e di 7 giorni dalla seconda;

con riferimento al rispetto del requisito dell’immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 201 commi 32 rinviano, per l’attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; è prevista nel complesso l’adozione di 34 provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 3 DPCM, 25 decreti ministeriali e 6 provvedimenti di altra natura; per ben 19 provvedimenti non è previsto alcun termine per l’adozione; 4 necessitano di intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-regioni e per uno è richiesto l’assenso della Commissione europea;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe modificata, per esigenze di chiarezza e di coerenza interna del testo, la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, il quarto periodo del comma 1 dell’articolo 28 fa riferimento alla data di emanazione della “predetta direttiva” laddove si deve fare riferimento al decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto dal secondo periodo del medesimo comma; la lettera b) del comma 7 dell’articolo 29, indica tra i requisiti per l’accesso agli incentivi per la trasformazione tecnologica e digitale “l’operare in via prevalente/primaria nel settore manifatturiero e/o in quello dei servizi diretti alle imprese manifatturiere”; al riguardo, si segnala che va evitato l’utilizzo del segno grafico “/” e dell’espressione “e/o” chiarendo in entrambi i casi il valore congiuntivo o disgiuntivo dell’espressione (per l’esigenza di evitare l’utilizzo dell’espressione “e/o” si richiama il paragrafo 4, lettera *f* della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001); il comma 8 dell’articolo 32 indica che il “voucher 3I” può essere utilizzato dalle imprese di cui al “comma 10” laddove correttamente si dovrebbe fare riferimento alle imprese di cui al comma 7; il comma 9 dell’articolo 32 e il comma 1 dell’articolo 37 esplicitano la natura “non regolamentare” del decreto ministeriale e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dalle medesime disposizioni, in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha qualificato i decreti di natura non regolamentare come atti dall’indefinibile natura giuridica (si veda in particolare la sentenza n. 116 del 2006); la norma di copertura finanziaria di cui all’articolo 50 contiene infine alcuni evidenti refusi: al comma 1, le parole “111 euro” andrebbero sostituite con: “111 milioni di euro”; al comma 2, alinea, le parole “314,091 euro”, “317,891 euro” e “307,791 euro” andrebbero sostituite, rispettivamente, con le parole: “314,091 milioni di euro”, “317,891 milioni di euro” e “307,791 milioni di euro”; al comma 2, lettera *a)*, le parole: “292,4 milioni di euro annui decorrere dall’anno 2032” andrebbero sostituite con le seguenti: “292,4 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2032”; alla successiva lettera *b)* le parole: “30 milioni di euro 2020” andrebbero sostituite con le seguenti: “30 milioni di euro per l’anno 2020”; alla successiva lettera *g)* le parole “20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 e 2021” andrebbero sostituite con le seguenti: “20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021”;

andrebbe approfondita la formulazione di alcune ulteriori disposizioni; in particolare, l’articolo 16 opera una modifica solo implicita dell’articolo 1, comma 294, della legge n. 145 del 2018, laddove il paragrafo 3 lettera a) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prescrive di privilegiare la tecnica della novella; al comma 1 dell’articolo 26 è prevista una “intesa in Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”; la norma citata riguarda però le intese in sede di Conferenza Stato-regioni; andrebbe quindi chiarito a quale tipologia di intesa si faccia riferimento; andrebbero chiarite le ragioni dell’inserimento nel testo della tabella di riparto presente in coda all’articolo 30, dal momento che tale tabella appare solo esplicativa di quanto già previsto dal testo e priva di un autonomo contenuto normativo (la stessa tabella inoltre non è mai richiamata nel testo dell’articolo); i commi 1 e 2 dell’articolo 33 prevedono, rispettivamente, per le regioni e per i comuni, nell’ambito di agevolazioni per le assunzioni,

un percorso di graduale riduzione del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti fino al conseguimento di un determinato valore soglia nell'anno 2025; non viene però disciplinato cosa accada nel caso in cui il valore soglia sia raggiunto prima dell'anno 2025; la rubrica dell'articolo 43 andrebbe adeguata al contenuto dell'articolo che fa riferimento agli obblighi di trasparenza posti in capo, oltre che agli enti del terzo settore (i soli citati nella rubrica), anche ai partiti e ai movimenti politici; al medesimo articolo, alla lettera *b)* del comma 3, andrebbe meglio esplicitato cosa si intenda per "piena conoscenza" da parte del partito o movimento politico della mancata iscrizione nelle liste elettorali del soggetto erogatore di un finanziamento, fattispecie che la commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici è chiamata a valutare ai fini dell'applicazione di una sanzione pecuniaria;

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

il comma 7 dell'articolo 2 prevede che l'agevolazione in materia di IRES disposta dall'articolo non sia cumulabile con la riduzione di imposta per gli enti del terzo settore prevista dall'articolo 6 del DPR n. 601 del 1973; tuttavia tale disposizione risulta abrogata, con un rinvio "mobile" in vero suscettibile di determinare incertezze, a decorrere dall'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi previsti dall'articolo 1, comma 52-*bis*, della legge di bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018);

ulteriori disposizioni del provvedimento andrebbero approfondite con riferimento al corretto utilizzo dei diversi strumenti normativi previsti dal sistema delle fonti; in particolare, il comma 3 dell'articolo 40 prevede che le indennità previste dai commi 1 e 2 nell'ambito delle misure di sostegno al reddito per la chiusura della strada SS 3-*bis* Tiberina E45 siano concesse con "decreto delle regioni Emilia Romagna, Toscana e Umbria", utilizzando un'espressione che non definisce bene la natura dei provvedimenti richiamati; il comma 1 dell'articolo 42 sembra intervenire, sia pure transitoriamente, su una materia disciplinata da fonte secondaria, il decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 aprile 2017, n. 93, in contrasto con il paragrafo 3, lettera *e)* della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che impone di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge;

il provvedimento non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, a:

- sostituire, all'articolo 28, comma 1, quarto periodo, le parole: "della predetta direttiva" con le seguenti: "del decreto di cui al secondo periodo";
- evitare, all'articolo 29, comma 7, lettera *b)*, l'utilizzo del segno grafico "/" e dell'espressione "e/o", chiarendo in entrambi i casi il valore congiuntivo o disgiuntivo dell'espressione;

- sostituire, all'articolo 32, comma 8, le parole: "di cui al comma 10" con le seguenti "di cui al comma 7";
- sopprimere, all'articolo 32, comma 9, le parole: "di natura non regolamentare";
- sopprimere all'articolo 37, comma 1, le parole: "di natura non regolamentare";
- sostituire, all'articolo 50, comma 1, le parole: "111 euro" con le seguenti: "111 milioni di euro";
- sostituire all'articolo 50, comma 2, alinea, le parole: "314,091 euro" con le seguenti: "314,091 milioni di euro", le parole: "317,891 euro" con le seguenti: "317,891 milioni di euro" e le parole: "307,791 euro" con le seguenti. "307,791 milioni di euro";
- sostituire all'articolo 50, comma 2, lettera *a)*, le parole: "292,4 milioni di euro annui decorrere dall'anno 2032" con le seguenti: "292,4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2032";
- sostituire all'articolo 50, comma 2, lettera *b)*, le parole: "30 milioni di euro 2020" con le seguenti: "30 milioni di euro per l'anno 2020";
- sostituire, all'articolo 50, comma 2, lettera *g)* le parole "20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 e 2021" con le seguenti: "20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021";

formula, altresì, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione degli articoli 16; 26, comma 1; 30, con riferimento alla tabella di riparto inserita in coda all'articolo; 33; 43, con riferimento al comma 3, lettera *b)* e alla rubrica;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire il contenuto degli articoli 2, comma 7; 40, comma 3; 42, comma 1."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

04

29 maggio 2019

Alla Presidente della

X Commissione

S E D E

OGGETTO: Delega al Governo in materia di turismo (C. 1698 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 1698 e rilevato che:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

la lettera *g)* del comma 2 dell'articolo 1 conferisce al Governo la delega ad armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale in materia di turismo, nei limiti delle competenze statali, mediante, tra le altre cose, il riordino della normativa in materia di professioni turistiche (numero 1) e la revisione della normativa relativa alla classificazione delle strutture alberghiere, con definizione degli ambiti di attività e della tassonomia delle strutture ricettive ed extra-alberghiere (numero 2); al riguardo si ricorda che, in materia, la Corte costituzionale ha affermato che "qualora la delega abbia ad oggetto […] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007); appare pertanto opportuno specificare ulteriormente il principio di delega;

il comma 3 dell'articolo 1 prevede, al primo periodo, che i decreti legislativi siano adottati "previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997"; la norma citata riguarda però le intese in sede di Conferenza Stato-regioni; andrebbe quindi chiarito a quale tipologia di intesa si faccia riferimento;

il comma 1 dell'articolo 1 prevede altresì che la delega al Governo in materia di turismo debba essere esercitata entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge all'esame; al riguardo, il comma 3 prevede, al quarto periodo, che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni

che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

il comma 3 dell'articolo 1 prevede, al sesto periodo, che, nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari e trasmetta nuovamente i testi alle Camere corredati dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione, le Commissioni parlamentari possano, nel termine di dieci giorni, "esprimersi sulle osservazioni del Governo"; al riguardo si osserva che tale formulazione non appare coerente con la natura dei pareri delle Commissioni parlamentari nei procedimenti di delega legislativa che hanno sempre ad oggetto gli schemi di decreto;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sopprimere, all'articolo 1, comma 3, sesto periodo, le parole: "sulle osservazioni del Governo";

il Comitato osserva altresì:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- specificare ulteriormente il principio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g) numeri 1 e 2;
- chiarire all'articolo 1, comma 3, primo periodo, se, per l'adozione dei decreti legislativi sia richiesta l'intesa in sede di Conferenza unificata o quella in sede di Conferenza Stato-regioni;
- evitare, all'articolo 1, comma 3, quarto periodo, il ricorso alla "tecnica dello scorrimento", individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio novanta giorni prima della scadenza del termine della delega)."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

05

29 maggio 2019

Al Presidente della

XIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Disposizioni concernenti il divieto di aste a doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari, nonché delega al Governo per la disciplina e il sostegno delle filiere etiche di produzione (C. 1549).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge n. 1549 adottato come testo base e rilevato che:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il comma 2 dell'articolo 1 prevede che l'entità della sanzione per la violazione del divieto d'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari attraverso aste elettroniche a doppio ribasso relativamente al prezzo di acquisto, stabilito dal comma 1, sia determinata, tra un minimo di 2.000 euro e un massimo di 50.000 euro, in ragione del fatturato dell'azienda che ha commesso la violazione; al riguardo potrebbe risultare opportuno fornire ulteriori criteri per la determinazione della sanzione, ad esempio individuando una graduazione della stessa in ragione del diverso livello di fatturato, al fine di circoscrivere meglio la discrezionalità dell'autorità amministrativa competente;

il comma 1 dell'articolo 4 conferisce una delega al Governo per la disciplina delle "filiere etiche di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari e agroalimentari"; al riguardo appare opportuno inserire nel testo un'adeguata definizione di "filiera etica di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari e agroalimentari";

il comma 1 dell'articolo 4 prevede che la delega al Governo per la disciplina delle filiere etiche debba essere esercitata nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge all'esame; al riguardo, il comma 3 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del

2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta “una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa”; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l’opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:

provveda la Commissione di merito ad introdurre, all’articolo 4, una definizione di “filiera etica di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari e agroalimentari”;

Il Comitato osserva altresì:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di:

- introdurre, all’articolo 1, comma 2, una graduazione delle sanzioni in ragione dei diversi livelli di fatturato dell’azienda;
- evitare, all’articolo 4, comma 3, il ricorso alla “tecnica dello scorrimento”, individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio novanta giorni prima della scadenza del termine della delega).”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

06

11 giugno 2019

Al Presidente della

VIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici (C. 1898 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1898 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 30 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 49 articoli; in termini di commi si è passati dagli 115 originari a 232; sulla base del preambolo il provvedimento appare riconducibile a due finalità, quella di semplificare la disciplina dei contratti pubblici e di accelerare la realizzazione degli interventi infrastrutturali; dall'altro lato quella di accelerare la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana e i processi di ricostruzione di aree del Paese colpite da eventi sismici; andrebbe approfondita la coerenza con questo perimetro delle disposizioni di cui agli articoli 1, commi da 27 a 29, concernenti la società Sport e Salute Spa; 2-*bis*, commi 2 e 3, concernenti la composizione del collegio sindacale nelle società a responsabilità limitata e 5-*septies*, concernenti i sistemi di videosorveglianza a tutela dei minori e degli anziani;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 232 commi complessivi 40 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; il numero complessivo di provvedimenti attuativi previsti è 49; è prevista in particolare l'adozione di un DPR; 16 DPCM, 9 decreti ministeriali e 23 provvedimenti di altra natura (quali linee guida, convenzioni, atti, ordinanze o provvedimenti dei commissari straordinari); in 9 casi sono previste forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali (intese o pareri della Conferenza unificata o Stato-regioni; pareri degli enti territoriali coinvolti);

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

alcune disposizioni del testo si caratterizzano per una partizione interna di difficile leggibilità; si segnala in particolare il comma 20 dell'articolo 1 che è suddiviso in ben 26 lettere, la maggioranza delle quali a loro volta suddivise in numeri e, in alcuni casi in sottonumeri; lettere, numeri e sottonumeri introducono novelle spesso consistenti in sostituzioni di specifici commi di articoli del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) a loro volta suddivisi in lettere; in proposito si segnala l'opportunità di avviare per il futuro, ai fini della comprensione dei testi, una riflessione su quale possa essere il numero massimo di lettere e di numeri in cui un comma recante novelle ad un testo legislativo può essere ripartito (si potrebbe ad esempio ipotizzare non più di cinque lettere a loro volta ripartite in non più di tre numeri);

il numero 4 della lettera *gg)* del comma 20 dell'articolo 1 prevede che nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici, alcune linee guida "rimangono in vigore o restano efficaci […] in quanto compatibili con il presente codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273"; tale formulazione appare per un verso non chiara, in quanto la differenza tra il mantenimento in vigore e il mantenimento dell'efficacia non risulta, nello specifico contesto, di immediata evidenza e, per altro verso, vaga nel rinvio sintetico alle procedure di infrazione;

la lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 prevede che "le opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico tramite posta elettronica certificata"; al riguardo, andrebbe valutata una possibile specificazione della formulazione della norma, al fine di chiarire l'ambito applicativo della disposizione; ciò anche in considerazione della rilevanza, anche penalistica, della norma (per il caso di omessa denuncia delle opere) nel sistema del Testo unico in materia edilizia (DPR n. 380/2001), al fine di garantire l'osservanza del principio costituzionale di determinatezza e tassatività delle fattispecie di reato;

l'articolo 5-*septies* reca uno stanziamento volto all'installazione di sistemi di videosorveglianza presso i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia nonché presso le strutture che ospitino anziani e disabili. In base al comma 3, lo stanziamento costituisce limite di spesa entro il quale un "apposito provvedimento normativo" provvederà a dare attuazione agli interventi previsti; al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio – anche attraverso l'approvazione di un apposito atto di indirizzo - la fonte giuridica del futuro provvedimento e se essa debba essere di rango primario, potendosi trattare di incidere sulle garanzie necessarie per il rispetto sostanziale della disciplina di protezione dei dati nonché alla luce dell'esigenza di realizzare un bilanciamento tra interessi giuridici di primario rilievo costituzionale;

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

le procedura di nomina dei numerosi commissari straordinari previsti dal provvedimento (si vedano in particolare gli articoli 4, 4-*ter*, 4-*quinquies*, 4-*septies,* 6) risultano derogatorie, peraltro in modo solo implicito, rispetto al modello di carattere generale indicato dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

appare suscettibile di approfondimento, in alcuni casi, la definizione di funzioni e poteri dei commissari; in particolare, il comma 3 dell'articolo 4 prevede che i commissari straordinari per le opere infrastrutturali possano operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatti salvi, tra le altre cose, "i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza dell'Unione europea", espressione che non appare dotata di forte cogenza sul piano giuridico; il comma 9 dell'articolo 4-*ter* affida a un decreto del Ministro dell'interno

l'individuazione di speciali misure amministrative di semplificazione per il rilascio, nell'ambito dei lavori per la messa in sicurezza dell'acquifero del Gran Sasso, affidati a un Commissario straordinario, della documentazione antimafia, anche in deroga alle relative norme; al riguardo, andrebbe valutato se la formulazione della disposizione non prefiguri un'impropria delegificazione (non riconducibile cioè al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988) della disciplina antimafia di rango legislativo che risulterebbe suscettibile di deroga ad opera di un decreto ministeriale; il comma 2 dell'articolo 7 prevede che i commissari straordinari per la ricostruzione possano agire tramite propri atti, nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico; al riguardo, appare meritevole di approfondimento l'utilizzo dell'espressione "atti" che appare indeterminata (usualmente i commissari straordinari agiscono attraverso ordinanze); andrebbe altresì specificato come enucleare i "principi generali dell'ordinamento giuridico" che non potrebbero essere derogati e se si intenda in questo modo consentire una deroga - che pure presenta margini di indeterminatezza - ad ogni altra normativa, anche primaria; si segnala infine che il riferimento al rispetto della Costituzione appare pleonastico, perché ovvio; il comma 8-*bis* dell'articolo 13 prevede che con atto emanato ai sensi del ricordato articolo 7, comma 2, sono individuate le modalità con le quali acquisire i necessari pareri e nulla osta da parte degli organi competenti per le attività di ricostruzione, anche mediante apposita conferenza dei servizi; al riguardo, andrebbe valutato se la formulazione non consenta un'impropria "delegificazione" della normativa sulla conferenza dei servizi recata dalla legge n. 241 del 1990, da parte di una fonte atipica quali gli "atti" dei Commissari straordinari; con riferimento ai poteri dei commissari straordinari, si ricorda peraltro che, nella XVII Legislatura la Commissione parlamentare per la semplificazione, nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato nella seduta del 24 febbraio 2016, aveva segnalato la necessità, a fronte delle criticità già allora frequentemente riscontrabili, di individuare una disciplina semplificata da applicare in maniera stabile ed uniforme in caso di eventi emergenziali - sia pure con riferimento specifico a quelli di protezione civile - graduando questi ultimi in base alla loro gravità (si dovrebbe insomma stabilire "a monte" in modo omogeneo a quali norme è possibile derogare in presenza di proclamazione di situazioni di emergenza);

ai 16 DPCM previsti dal provvedimento sono inoltre attribuiti in molti casi funzioni normative e comunque la definizione di aspetti rilevanti per l'attuazione della disciplina recata dal provvedimento; al riguardo si ricorda che tuttavia il DPCM rimane allo stato nell'ordinamento una "fonte atipica";

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

si provveda, per le ragioni esposte in premessa, a chiarire, anche attraverso l'approvazione di un idoneo atto di indirizzo, che l'"apposito provvedimento normativo" di cui all'articolo 5-*septies*, comma 3, avrà natura legislativa;

il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione degli articoli 1, comma 20, lettera *gg)*, numero 4 e 3, comma 1, lettera *a)*;

il Comitato formula infine le seguenti raccomandazioni:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, ai fini della comprensione dei testi legislativi, su quale possa essere il numero massimo di lettere e, all'interno delle lettere, di numeri e di sottonumeri, in cui un singolo comma recante novelle a un testo legislativo può essere suddiviso (potrebbe essere ad esempio preso in considerazione un numero massimo di cinque lettere, a loro volta ripartite in non più di tre numeri e di tre sottonumeri);

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che oramai appaiono sovente derogare al modello previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, anche considerando l'opportunità di una riforma di tale disposizione, ormai così poco attuata nella prassi;

provveda il Legislatore, alla luce delle criticità evidenziate con riferimento agli articoli 4, comma 3; 4-*ter*, comma 9; 7, comma 2; 13, comma 8-*bis*, ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

07

11 giugno 2019

Al Presidente della

VII Commissione

S E D E

OGGETTO: Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione (C. 1603-*bis* - Governo).

(Parere, ai sensi dell'articolo 16-bis*, comma 6*-bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1603-*bis* e rilevato che:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l'articolo 1, comma 1, lettera *b)* prevede, nell'ambito della delega per il riordino del CONI, il coordinamento del testo delle disposizioni legislative vigenti, anche apportando le opportune modifiche "volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa"; la medesima formulazione è utilizzata dall'articolo 5, comma 1, lettera *b)*, nell'ambito della delega per il riordino della professione di agente sportivo; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che "qualora la delega abbia ad oggetto […] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007); poiché il riferimento al miglioramento della coerenza giuridica, logica e sistematica sembra indicare la volontà di innovare la legislazione vigente appare quindi opportuno specificare ulteriormente il principio di delega;

l'articolo 1, comma 1, lettera *d)* include nell'ambito della delega la definizione degli ambiti di attività, tra gli altri, degli organismi sportivi; al riguardo andrebbe specificato a quali enti si faccia riferimento;

gli articoli 1, comma 2; 4, comma 2; 5, comma 2; 12, comma 3; 13, comma 3 e 14, comma 2, prevedono che qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei rispettivi termini di delega o successivamente, tali termini siano prorogati per un periodo di

novanta giorni (cd. “tecnica dello scorrimento”); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta “una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa”; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l’opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

l’articolo 2, comma 2, prevede che con regolamento siano stabilite le modalità di funzionamento dei centri sportivi scolastici; al riguardo potrebbe risultare opportuno chiarire se si faccia riferimento ad un unico regolamento adottato dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca ovvero a più regolamenti approvati da ogni istituzione scolastica;

alcune disposizioni del provvedimento recano come principi e criteri direttivi di delega enunciazioni che indicano piuttosto l’oggetto della delega in contrasto con il paragrafo 2, lettera *d)*, della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; in particolare le lettera *c)* e *g)* del comma 1 dell’articolo 4 indicano tra i principi della delega in materia di riordino e riforma degli enti sportivi e professionistici dilettantistici, rispettivamente, tra le altre cose, la “definizione della […] disciplina in materia assicurativa, previdenziale e fiscale” dei lavoratori sportivi e il “riordino della disciplina della mutualità nello sport professionistico”;

non appare chiaro cosa si intenda, all’articolo 4, comma 1, lettera *h)*, con l’espressione “riconoscimento giuridico della figura del laureato in scienze motorie e dei soggetti forniti di titoli equipollenti”, dato che i titoli di studio richiamati sono già riconosciuti dall’ordinamento;

l’articolo 14, comma 1, lettera *b)*, numero 1), contiene la specificazione, con riferimento all’obbligo di utilizzo del casco, che tale obbligo “ai sensi della legislazione vigente è disposto soltanto per i minori di quattordici anni”; tale specificazione appare priva di contenuto normativo; essa, inoltre, non risulta esaustiva in quanto a legislazione vigente all’interno delle aree sciabili aventi più di tre piste, servite da almeno tre impianti di risalita, i comuni individuano nelle giornate in cui non si svolgono manifestazioni agonistiche, i tratti di pista da riservare, a richiesta, agli allenamenti di sci e snowboard agonistico e tutti coloro che frequentano tali aree devono essere muniti di casco protettivo omologato, ad eccezione dell’allenatore (art. 2 della legge n. 363/2003);

il provvedimento, nel testo precedente allo stralcio, non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di:

- specificare ulteriormente i principi di delega di cui all’articolo 1, comma 1, lettera *b)*; 5, comma 1, lettera *b)*;

- chiarire, all'articolo 1, comma 1, lettera *d)*, quali enti siano ricompresi tra gli "organismi sportivi" citati;
- evitare, agli articoli 1, comma 2; 4, comma 2; 5, comma 2; 12, comma 3; 13, comma 3 e 14, comma 2, il ricorso alla "tecnica dello scorrimento", individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio sessanta giorni prima della scadenza del termine della delega);
- chiarire, all'articolo 2, comma 2, se a disciplinare il funzionamento dei centri sportivi scolastici debba provvedere un regolamento unico adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ovvero più regolamenti approvati da ogni istituzione scolastica;
- riformulare i principi di delega di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *c)* e *g)*;
- chiarire la formulazione dell'articolo 4, comma 1, lettera *h)*;
- sopprimere, all'articolo 14, comma 1, lettera *b)*, numero 1), le parole: "che, ai sensi della legislazione vigente, è disposto soltanto per i minori di quattordici anni".

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

08

26 giugno 2019

Al Presidente della

I Commissione

Alla Presidente della

II Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (C. 1913 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1913 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 18 articoli, per un totale di 26 commi, contiene disposizioni di varia natura ma riconducibili alla ratio unitaria di rafforzare i livelli di sicurezza pubblica e prevenire rischi per l'incolumità pubblica;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 26 commi solo uno prevede l'adozione di un decreto ministeriale;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe approfondita l'effettiva portata normativa dell'articolo 1, che appare suscettibile di determinare contenziosi; l'articolo 1 consente infatti, con provvedimenti del Ministro dell'interno di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di determinate tipologie di navi nel mare territoriale, nel rispetto

però degli obblighi internazionali; anche se non esplicitamente richiamato nella relazione illustrativa, tra tali obblighi rientra evidentemente anche il principio di non respingimento (*non refoulement*) come ricavabile dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati; conseguentemente un eventuale provvedimento del Ministro dell'interno che vietasse l'ingresso nel mare territoriale a una nave che avesse rifiutato l'attribuzione, in base alla Convenzione di Amburgo sulla sicurezza e il salvataggio marittimo, di un "porto sicuro" non italiano invocando il principio di non respingimento, potrebbe essere comunque ritenuto in sede giurisdizionale in violazione del disposto dell'articolo 1, qualora il giudice ritenesse legittima l'invocazione di tale principio, vanificando così parzialmente la finalità della norma indicata nella relazione illustrativa;

andrebbe approfondita la formulazione dei primi due periodi del capoverso 6-*bis* del comma 1 dell'articolo 2; il primo periodo afferma infatti che "salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale e i divieti e le limitazioni eventualmente disposti ai sensi dell'articolo 11, comma 1-*ter*" del decreto legislativo n. 286 del 1998, introdotto dall'articolo 1; dal tenore letterale della disposizione sembrerebbe potersi evincere che il naviglio militare e le navi in servizio governativo non commerciale non siano tenute ad osservare la normativa internazionale, mentre appare evidente la volontà di ribadire – in modo peraltro non necessario - l'esclusione di tali tipologie di navi dall'applicazione dell'articolo 11, comma 1-*ter* (l'esclusione è infatti già affermata all'articolo 1); in tal senso appare opportuna una riformulazione della disposizione al fine di evitare equivoci; il secondo periodo prevede che "in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane, notificato al comandante e, ove possibile, all'armatore e al proprietario della nave, si applica a ciascuno di essi, salve le sanzioni penali, quando il fatto costituisce reato, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000"; dal tenore letterale della disposizione sembrerebbe potersi evincere che la sanzione si applichi all'armatore e al proprietario anche nel caso in cui non sia risultato possibile notificare la violazione del divieto a tali soggetti, il che risulta però in contraddizione con il principio generale di cui all'articolo 3 della legge n. 689 del 1981 in materia di sanzioni amministrative; in base a tale principio infatti perché l'armatore e il proprietario siano responsabili dell'illecito occorre che abbiano commesso l'omissione in modo cosciente e volontario e che quindi la notifica del divieto sia stata effettuata; in proposito la stessa relazione illustrativa precisa che l'inciso "ove possibile" non deroga al principio generale della necessaria pre-conoscenza del presupposto della violazione; anche in questo caso appare però opportuno riformulare la disposizione in termini maggiormente coerenti con quanto sopra esposto;

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

il comma 2 dell'articolo 9 proroga al 1° gennaio 2020 il termine a partire dal quale acquista efficacia la riforma della disciplina delle intercettazioni introdotta dal decreto legislativo n. 216 del 2017; la norma interviene in una "catena" di proroghe in quanto l'entrata in vigore della riforma, originariamente prevista per il 26 luglio 2018, è stata prorogata dapprima al 1° aprile 2019 dal decreto-legge n. 91 del 2018 e quindi al 1° agosto 2019 dalla legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019); andrebbe quindi valutata la congruità sul piano temporale della proroga prevista dalla disposizione, al fine di evitare, in futuro, un ulteriore allungamento della "catena";

il provvedimento non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esclusione dell'AIR ai sensi dell'articolo 6 del medesimo regolamento.

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- approfondire la formulazione dell'articolo 1;
- all'articolo 2, comma 1, capoverso 6-*bis*, sostituire il primo periodo con il seguente. "Fermo restando il rispetto della normativa internazionale, il comandante della nave è tenuto ad osservare i divieti e le limitazioni eventualmente disposti ai sensi dell'articolo 11, comma 1-*ter*";
- all'articolo 2, comma 1, capoverso 6-*bis*, sostituire il secondo periodo con i seguenti: "In caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane, notificato al comandante, a questi si applica, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000. La medesima sanzione si applica all'armatore e al proprietario della nave, nel caso sia possibile notificare a tali soggetti la violazione del divieto, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato.

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, la congruità sul piano temporale della proroga disposta dall'articolo 9, comma 2".

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

09

16 luglio 2019

Alla Presidente della

II Commissione

S E D E

OGGETTO: Disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive (C. 1603-*ter* - Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1603-*ter* e rilevato che:

il provvedimento, derivante dallo stralcio del disegno di legge C. 1603, recante deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché misure di contrasto della violenza in occasione delle manifestazioni sportive e di semplificazione, contiene disposizioni in gran parte (articoli da 6 a 10) successivamente confluite, in un testo sostanzialmente identico, nel decreto-legge n. 53 del 2019 (articoli da 13 a 17), attualmente all'esame in sede referente delle Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia; ferma restando quindi l'esigenza di coordinare il testo con il citato decreto-legge, si rinvia per tali disposizioni al parere reso sul decreto-legge nella seduta del 26 giugno 2019; nel presente parere ci si concentrerà invece sull'unica disposizione non confluita nel decreto-legge, vale a dire l'articolo 11, recante una delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di violenza connessi alle manifestazioni sportive;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l'articolo 11, comma 2, lettera *a)* prevede, come principio di delega, la ricognizione, il riordino il coordinamento e armonizzazione della normativa, anche penale e processuale, in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di violenza connessi alle manifestazioni sportive, non contenuta nei codici penale e di procedura penale, apportando le opportune modifiche "volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa"; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che "qualora la delega abbia ad oggetto […] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di

soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007); poiché il riferimento al miglioramento della coerenza giuridica, logica e sistematica sembra indicare la volontà di innovare la legislazione vigente appare quindi opportuno specificare ulteriormente il principio di delega, anche in considerazione del fatto che in sede di attuazione della delega si potrebbe incidere anche su normativa penale e processuale;

l'articolo 11, comma 5, prevede, al secondo periodo, che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

l'articolo 11, comma 5, prevede, al quarto periodo, che, nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari e trasmetta nuovamente i testi alle Camere corredati dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione, le Commissioni parlamentari possano, nel termine di dieci giorni, "esprimersi sulle osservazioni del Governo"; al riguardo si osserva che tale formulazione non appare coerente con la natura dei pareri delle Commissioni parlamentari nei procedimenti di delega legislativa che hanno sempre ad oggetto gli schemi di decreto;

il provvedimento, nel testo precedente allo stralcio, non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, le seguenti condizioni:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa:

- al coordinamento tra le disposizioni contenute negli articoli da 6 a 10 del provvedimento e quelle, sostanzialmente identiche degli articoli da 13 a 17 del decreto-legge n. 53 del 2019 (C. 1913);
- a sopprimere, all'articolo 11, comma 5, quarto periodo, le parole: "sulle osservazioni del Governo";

formula altresì le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- specificare ulteriormente il principio di delega di cui all'articolo 11, comma 2, lettera *a)*;

- evitare, all'articolo 11, comma 5, secondo periodo, il ricorso alla "tecnica dello scorrimento", individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio novanta giorni prima della scadenza del termine della delega)."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

10

24 luglio 2019

Al Presidente della

V Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 2 luglio 2019, n. 61, recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica (C. 2000 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2000 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 2 articoli, per un totale di 6 commi, presenta un contenuto limitato, omogeneo e corrispondente al titolo;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 6 commi 2 prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi (un decreto ministeriale e una delibera del Consiglio dei ministri);

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il comma 1 dell'articolo 1 prevede che conseguentemente al minor utilizzo delle risorse finanziarie iscritte in bilancio per il reddito di cittadinanza e per "quota 100" i relativi risparmi di spesa costituiscano economie di bilancio e le relative maggiori entrate siano versate all'entrata del bilancio dello Stato, in entrambi i casi al fine di essere destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica; al riguardo si segnala che, per un refuso, nel testo si scrive, con riferimento alle maggiori entrate, "sono versati all'entrata del bilancio dello Stato" anziché "sono versate all'entrata del bilancio dello Stato";

il provvedimento non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esclusione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, non vi sia nulla da osservare".

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

11

30 luglio 2019

Al Presidente della

VII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 2019, n. 59, recante misure urgenti in materia di personale delle fondazioni lirico sinfoniche, di sostegno del settore del cinema e audiovisivo e finanziamento delle attività del Ministero per i beni e le attività culturali e per lo svolgimento della manifestazione UEFA Euro 2020 (C. 2019 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2019 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 6 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 9 articoli; in termini di commi si è passati dai 16 originari a 25; sulla base del preambolo il provvedimento appare riconducibile a una finalità di portata in vero assai ampia, quella di adottare misure in materia di beni e attività culturali; il medesimo preambolo specifica inoltre tale finalità generale facendo riferimento alla necessità di adottare misure a sostegno delle fondazioni lirico-sinfoniche, di semplificazione e sostegno per il settore del cinema e dell'audiovisivo e di finanziamento delle attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali; il preambolo non fa invece riferimento alle motivazioni della necessità ed urgenza delle disposizioni dell'articolo 5, che prevede misure urgenti per la manifestazione UEFA Euro 2020; andrebbe inoltre approfondita la coerenza con tale perimetro delle disposizioni dell'articolo 4-*bis*, che proroga al 31 dicembre 2019 il termine di adeguamento alla normativa antincendio degli edifici scolastici e degli asili nido;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 25 commi complessivi 3 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; il numero complessivo di provvedimenti attuativi previsti è 4, due decreti ministeriali, un regolamento di un'Autorità indipendente e un provvedimento comunale di nomina di un Commissario;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni del testo; in particolare, l'articolo 1, comma 2, capoverso 2-*septies*, prevede che ciascuna fondazione lirico-sinfonica assuma "con diritto di precedenza" i candidati che alla data di entrata in vigore della disposizioni risultino "vincitori" di procedure selettive precedentemente bandite; al riguardo andrebbe chiarito se con l'espressione "diritto di precedenza" si intenda dire "prima di espletare ulteriori procedure selettive" e se con il termine "vincitori" si intenda impropriamente fare riferimento, oltre che ai vincitori veri e propri anche agli idonei ovvero se oggetto della disposizione siano effettivamente i soli vincitori che, pur vincitori, non hanno potuto perfezionare l'assunzione a causa di provvedimenti di limitazione o blocco delle assunzioni; il successivo capoverso 2-*octies* stabilisce, al quarto periodo, che le assunzioni previste da parte delle fondazioni siano effettuate nel rispetto del comma 2-*sexies* nonché di ulteriori requisiti che riproducono però quanto già previsto dal comma 2-*sexies* e che quindi potrebbero essere espunti; l'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, numeri 3 e 7, fa riferimento ad una percentuale delle "quote" di opere di produzione italiana mentre, ai sensi dell'articolo 44-*ter* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (decreto legislativo n. 177 del 2005), il termine esatto è "sotto-quota" (rispetto alla quota da riservare alle opere europee); l'articolo 3, comma 1, lettera *e)*, numero 1), coordina il testo dell'articolo 44-*quater* del Testo unico sui media audiovisivi con le modifiche introdotte dall'articolo 3; nel richiamare le disposizioni che prevedono le sotto-quote di produzione italiana dovrebbe però essere mantenuto il riferimento al comma 4 dell'articolo 44-*ter*, che invece è stato espunto;

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

l'articolo 3, comma 1, lettera *c)*, numero 2, prevede l'adozione di un regolamento dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, sentiti il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dello sviluppo economico; al riguardo andrebbe approfondita la coerenza con il sistema delle fonti della previsione di un regolamento di un'Autorità indipendente adottato con il parere di specifici ministeri;

l'articolo 5, comma 1, prevede che l'ente Roma Capitale possa nominare un commissario straordinario con il compito di provvedere in via esclusiva alle procedure di lavori e di acquisizioni di servizi e forniture per gli eventi connessi alla manifestazione UEFA Euro 2020 da realizzare nel territorio di Roma Capitale; al riguardo andrebbe approfondito se i compiti affidati al Commissario siano assimilabili a quelli per i quali è possibile, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, la nomina di Commissari straordinari statali, poiché in tal caso si sarebbe derogato, peraltro in modo solo implicito, alla procedura di nomina indicata dal medesimo articolo 11 (nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) riferita all'articolo 3; è stata inoltre trasmessa la dichiarazione di esenzione dall'AIR prevista dall'articolo 7 del regolamento di cui al DPCM n. 169 del 2017;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 2, capoverso 2-*septies*;
- sopprimere, all'articolo 1, comma 2, capoverso 2-*octies*, quarto periodo, le parole da "e del limite della dotazione organica" fino alla fine del periodo;
- sostituire, all'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, numero 3, le parole: "di tale quota" con le seguenti: "di tale sotto-quota"
- sostituire, all'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, numero 7, le parole: "delle quote" con le seguenti: "delle sotto-quote";
- aggiungere, all'articolo 3, comma 1, lettera *e)*, numero 1, dopo il numero: "3-*bis*" il seguente: "4".

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, il contenuto dell'articolo 3, comma 1, lettera *c)*, numero 2, e dell'articolo 5, comma 1."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

12

1° agosto 2019

Al Presidente della

IX Commissione

S E D E

OGGETTO: Modifica all'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167, in materia di proroga del termine per l'adozione di disposizioni integrative e correttive concernenti la revisione e l'integrazione del codice della nautica da diporto (C. 2039 – approvata dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto di legge n. 2039 e rilevato che:

il progetto di legge dispone la proroga della delega per l'adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dall'articolo 1 della legge n. 167 del 2015 e concernenti la revisione e l'integrazione del codice della nautica da diporto;

l'articolo 1, comma 5, della legge n. 167 del 2015 prevede infatti che i decreti legislativi integrativi e correttivi possano essere adottati entro diciotto mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega; il provvedimento in esame eleva tale termine a trenta mesi;

per effetto dell'eventuale approvazione definitiva del progetto di legge, il termine per l'esercizio della delega per l'adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi risulterà prorogato dal 13 agosto 2019 al 13 agosto 2020;

rilevato che la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 156 del 1985) ha riconosciuto la legittimità di proroghe e differimenti di termini di delega;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, non vi sia nulla da osservare."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

13

18 settembre 2019

Al Presidente della

XIV Commissione

S E D E

OGGETTO: Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018 (C. 1201-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato).

(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1201-B, con riferimento alle parti modificate dal Senato;

richiamato il parere reso sul medesimo provvedimento nel corso dell'esame in prima lettura da parte della Camera, nella seduta del 17 ottobre 2018;

segnalato con soddisfazione che è stata recepita l'osservazione contenuta nel medesimo parere con riferimento all'articolo 3, comma 1, lettera *d)*;

rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, di 26 articoli e di un allegato, reca un contenuto corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 e contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, rispondendo all'esigenza di adempiere all'obbligo di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

la formulazione dell'esordio del comma 2 dell'articolo 13 – che recita "Con i medesimi decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, il Governo è delegato ad adottare…" – potrebbe ingenerare l'equivoco che i decreti legislativi conferiscano impropriamente un'ulteriore delega al Governo; appare preferibile la formulazione: "con i medesimi decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1 il Governo provvede ad adottare…";

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

il principio di delega di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 20 – in materia di recepimento della direttiva 2013/59/Euratom sulla protezione dalle radiazioni ionizzanti - prevede che siano introdotte "le modifiche e le integrazioni necessarie al corretto e integrale recepimento della direttiva 2013/59/Euratom, anche attraverso l'emanazione di un nuovo testo normativo di riassetto e semplificazione della disciplina di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, *ovvero* di un testo unico volto al riordino e all'armonizzazione della normativa di settore"; al riguardo si osserva che l'uso della parola "ovvero" deve essere inteso come volto ad indicare un'alternativa e non una specificazione di quanto già detto (in proposito si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato il principio ermeneutico del "legislatore non ridondante": l'interpretazione delle norme deve cioè assumere che il legislatore non faccia ricorso ad espressioni ridondanti in quanto dirette sostanzialmente a riprodurre quanto già affermato da un enunciato normativo; si veda in proposito la sentenza n. 226/2010); alla luce di ciò la formulazione del principio di delega pone quindi due profili problematici: in primo luogo andrebbe specificato meglio il significato delle coppie di termini "riassetto" e "semplificazione", da un lato, e "riordino" ed "armonizzazione", dall'altro, in questo contesto usate come alternative tra loro; in secondo luogo si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 340/2007, ha censurato l'inserimento di principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del legislatore delegato la scelta tra le diverse opzioni;

<u>formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:</u>

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad una più chiara definizione del principio di delega di cui all'articolo 20, comma 1, lettera *a)*;

<u>il Comitato osserva altresì quanto segue:</u>

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di sostituire, all'articolo 13, comma 2, le parole: «il Governo è delegato ad adottare» con le seguenti: «il Governo provvede ad adottare».

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

14

1° ottobre 2019

Alla Presidente della

II Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 agosto 2019, n. 75, recante misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni del Collegio del Garante per la protezione dei dati personali. Sanatoria degli effetti del decreto-legge 11 luglio 2019, n. 64 (C. 2107 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2107 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da due articoli, non ha subito incrementi né in termini di articoli né in termini di commi nel corso dell'iter al Senato, e presenta un contenuto delimitato e volto a stabilire che il Presidente e i componenti del Collegio del Garante per la protezione dei dati personali continuino ad esercitare le proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino all'insediamento del nuovo Collegio e comunque, non oltre il 31 dicembre 2019;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che non è previsto il rinvio, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi;

nell'articolo unico del disegno di legge di conversione, nel corso dell'iter al Senato, è stato inserito un nuovo comma (comma 2), che dispone la sanatoria degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge n. 64/2019 in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nelle materie di rilevanza strategica (cd. "DL Golden Power"), non convertito e decaduto lo scorso 9 settembre;

si ricorda che il Governo *pro tempore* ha dichiarato di rinunciare alla conversione del decreto-legge n. 64/2019, entrato in vigore il 12 luglio, fin dal 17 luglio (si veda il resoconto sommario della seduta della 6ª Commissione finanze del Senato svoltasi in tale data); successivamente il nuovo Governo ha però esercitato i poteri conferiti dal decreto-legge n. 64 in data 5 settembre 2019, a pochi giorni quindi dalla sua decadenza (si veda al riguardo il comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri in tale data), rendendo così necessario regolare i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge non convertito;

al riguardo, merita richiamare le sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale;

in particolare, la Corte, nella sentenza n. 22 del 2012, ha collegato il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., per l'emanazione di un decreto-legge, ad una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico; la Corte ha affermato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 - che prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo - pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza; sulla base di queste premesse è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione;

nella sentenza n. 32 del 2014, la Corte ha poi evidenziato che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.;

merita inoltre segnalare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 237 del 2013, ha ammesso la possibilità di inserire nel disegno di legge di conversione disposizioni ulteriori rispetto alla semplice norma di conversione del decreto-legge (nel caso specifico oggetto del giudizio si trattava di una norma di delega legislativa, che, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 400/1988, non può essere inserita nei decreti-legge), purché omogenee - ai sensi della sentenza n. 22 del 2012 - con la materia del decreto-legge;

alla luce degli elementi sopra esposti suscita pertanto perplessità l'omogeneità della disposizione inserita nel disegno di legge di conversione con il contenuto del decreto-legge;

si ricorda altresì che l'articolo 15, comma 2, lettera *d)*, della legge n. 400/1988 dispone che il Governo non possa, mediante decreto-legge, regolare i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti; in proposito proprio la sentenza n. 237 del 2013 sembrerebbe in vero ammettere che un simile contenuto possa però essere inserito nel disegno di legge di conversione – che, come si è visto, può contenere contenuti ulteriori rispetto a quelli del decreto-legge, purché omogenei con questi (il che, lo si ribadisce, appare dubbio nel caso in esame); anche sotto questo profilo però potrebbe essere oggetto di ulteriore riflessione se non debba essere seguita la più severa prassi del Comitato, sia pure riferita ad una fattispecie di più ampia portata e da ritenersi più grave (quella dell'inserimento di deleghe legislative nei disegni di legge di conversione), prassi costantemente orientata a censurare tale fattispecie;

in proposito merita anche ricordare, però, che l'inserimento di analoghe norme di sanatoria degli effetti di decreti non convertiti in legge di conversione è presente in numerosi precedenti; si richiama, da ultimo, la legge di conversione del decreto-legge n. 135/2018 che abroga e fa salvi gli effetti dei decreti-legge n. 143/2018 e n. 2/2019 e la legge di conversione del decreto-legge n. 87/2018 che abroga e fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 79/2018;

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente raccomandazione:

abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, "evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

15

2 ottobre 2019

Al Presidente della

I Commissione

Al Presidente della

IX Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (C. 2100 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2100 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 7 articoli, per un totale di 33 commi, appare caratterizzato dalla *ratio* unitaria dell'individuazione di un perimetro di amministrazioni pubbliche e operatori pubblici e privati per i quali definire specifiche misure di sicurezza contro eventuali attacchi informatici, anche in relazione all'utilizzo della rete 5G;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 6 dei 33 commi rinviano a provvedimenti successivi; per ulteriori due commi l'entrata in vigore delle disposizioni ivi previste è subordinata all'entrata in vigore di alcuni dei provvedimenti successivi contemplati; si deve anche segnalare il carattere rilevante, alla luce della *ratio* del provvedimento, delle misure affidate a successivi provvedimenti: in particolare, i commi da 2 a 5 dell'articolo 1 affidano a DPCM sia l'individuazione delle amministrazioni pubbliche e degli operatori pubblici e privati per i quali prevedere speciali misure di sicurezza cibernetica sia l'individuazione di tali misure;

merita anche rilevare la stratificazione legislativa della materia, che rischia di risolversi in un aumento della complessità normativa: in materia sono infatti intervenuti, da ultimo, sia il decreto-legge n. 22 del 2019 sia il decreto-legge n. 64 del 2019; quest'ultimo è quindi decaduto per mancata conversione il 9 settembre 2019; tuttavia, in attuazione di tale ultimo decreto-legge, il Consiglio dei ministri, nella riunione del 5 settembre 2019, ha deliberato l'esercizio di poteri speciali, rendendo quindi necessario regolare gli effetti giuridici prodotti dal decreto non convertito; in tal senso si è intervenuti con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 75/2019 che prevede, appunto, una sanatoria degli effetti prodotti dal decreto-legge n. 64;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il comma 12 dell'articolo 1 prevede che "le autorità competenti per l'accertamento delle violazioni e per l'irrogazione delle sanzioni" siano la Presidenza del Consiglio dei ministri per le amministrazioni pubbliche e per gli operatori nazionali pubblici e privati e il Ministero dello sviluppo economico per i soggetti privati; al riguardo andrebbe però specificato che si fa riferimento alle sanzioni amministrative di cui ai commi 9 e 10 e non già anche all'ipotesi di delitto di cui al comma 11, il cui accertamento compete all'autorità giudiziaria;

al comma 4 dell'articolo 2 andrebbe chiarito se nel limite di 4 unità (vale a dire il 40 per cento delle 10 unità di personale previste al comma 3) rientrino anche gli esperti o consulenti o solo le unità di personale non dirigenziale appartenente alle pubbliche amministrazioni;

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

come già si è accennato i commi da 2 a 5 dell'articolo 1 attribuiscono a DPCM, adottati su proposta del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), sia l'individuazione delle amministrazioni pubbliche e degli operatori pubblici e privati per i quali prevedere speciali misure di sicurezza cibernetica sia l'individuazione di tali misure; in proposito il Comitato non può però che ribadire, in coerenza con precedenti pareri, che il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo in materie rilevanti rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto; al riguardo – e ferma restando l'esigenza di una riflessione generale sullo strumento del DPCM - si ricorda altresì che, in materia analoga, l'articolo 43 della legge n. 124/2007, istitutiva del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, dispone che, salvo ove sia diversamente previsto, le disposizioni regolamentari attuative della legge sono adottate con DPCM (a tal fine la norma prevede una deroga esplicita all'articolo 17 della legge n. 400/1988), previo parere del CISR e del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica; mutuare, con i necessari adattamenti, tale procedura per il caso in commento potrebbe quindi contribuire ad aumentare la coerenza delle norme con l'ordinamento vigente;

il comma 11 dell'articolo 1 interviene tra le altre cose in materia di responsabilità dell'ente privato per l'ipotesi di delitto prevista dal medesimo comma (ostacolo a procedimenti connessi alla definizione del perimetro di sicurezza cibernetica); al riguardo, si osserva che tale previsione dovrebbe trovare più opportuna collocazione all'interno del decreto legislativo n. 231 del 2001 recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche;

il provvedimento non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); esso, in quanto recante disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, è poi esente dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 6 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità:

- di aggiungere, all'articolo 1, comma 12, dopo le parole: « l'accertamento delle violazioni » le seguenti: « di cui ai commi 9 e 10 » e dopo le parole: « l'irrogazione delle sanzioni » aggiungere le seguenti: « previste dai medesimi commi »;
- di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 4;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- all'articolo 1, comma 2, sostituire le parole da: « con decreto » fino alla fine dell'alinea con le seguenti: « in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di natura regolamentare, adottato su proposta del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica e previo parere del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica »;
- all'articolo 1, comma 3, sostituire le parole da: « con decreto » fino alla fine dell'alinea con le seguenti: « in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di natura regolamentare, che ne disciplina altresì i relativi termini e modalità attuative, adottato su proposta del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica e previo parere del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica »;
- collocare la previsione contenuta all'articolo 1, comma 11, e relativa alla responsabilità dell'ente per il delitto previsto dal medesimo comma 11 all'interno del decreto legislativo n. 231 del 2001 recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche;

Il Comitato formula altresì le seguenti raccomandazioni:

abbia cura il Legislatore di evitare la successione di interventi su una medesima materia in un arco eccessivamente ristretto di tempo, fattispecie che rischia di determinare un'eccessiva stratificazione normativa e un aumento della complessità del sistema normativo;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una

fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

16

29 ottobre 2019

Al Presidente della

XI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. (C. 2203 Governo - approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2203 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 16 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 28 articoli complessivi; in termini di commi si è passati dai 25 commi iniziali a 63 commi complessivi; il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità: *a)* assicurare protezione economica e normativa ad alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli, quali i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, i lavoratori precari, i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità e i lavoratori con disabilità, nonché consentire la piena attuazione delle procedure connesse al riconoscimento del reddito di cittadinanza (Capo I); *b)* fronteggiare rilevanti crisi industriali in corso in diverse aree del Paese al fine di garantire i livelli occupazionali e il sostegno al reddito dei lavoratori (Capo II); destano comunque perplessità, sotto il profilo della riconducibilità alle finalità del provvedimento e al contenuto del testo originario, alcune norme inserite nel corso dell'iter: si tratta in particolare delle disposizioni di cui all'articolo 14-*bis*, recante modifiche ed integrazioni alla disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 6 agosto 2019, è stato pubblicato in "Gazzetta Ufficiale" a distanza di 29 giorni, il 4 settembre 2019; tale anomalo intervallo temporale va comunque valutato, nella specifica circostanza, anche alla luce delle vicende concernenti la crisi di governo

insorta nell'agosto 2019;

per quel che concerne il rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 7 commi rinviano a provvedimenti successivi: è prevista l'adozione di 6 decreti ministeriali e di una determinazione del presidente dell'INPS; l'efficacia di un articolo è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea; inoltre, l'articolo 47-*quater* e l'articolo 47-*septies* del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, introdotti dal provvedimento, si applicano decorsi, rispettivamente, dodici mesi e novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge;

merita anche rilevare che una disposizione contenuta nel provvedimento, soppressa nel corso dell'esame al Senato, interviene in una materia caratterizzata da una considerevole stratificazione legislativa: si tratta dell'articolo 14 che interviene sulla disciplina, concernente l'attuazione del c.d. piano ambientale e l'esonero da responsabilità applicabile ad *ILVA s.p.a*., contenuta nel comma 6 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 1 del 2015, come modificato, oltre che dal provvedimento in titolo, dai decreti-legge nn. 98/2016, 244/2016 e 34/2019;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l'articolo 12, comma 1-*bis*, nel prevedere che la struttura per le crisi d'impresa istituita presso il Ministero dello sviluppo economico dall'articolo 1, comma 852, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) "opera in collaborazione con le competenti Commissioni parlamentari", reca una formulazione che non definisce con sufficiente precisione l'ambito della collaborazione istituzionale che la disposizione mira ad instaurare;

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

una disposizione prevede una modifica testuale di una fonte secondaria (si tratta dell'articolo 11, comma 2-*bis*, che aggiunge una voce all'elenco delle attività stagionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1525 del 1963), in contrasto con il paragrafo 3, lettera *e)* della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che impone di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge;

l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione relative al decreto-legge sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 15 ottobre 2019 e si intendono inserite nell'atto Senato n. 1476;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

si valuti, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 12, comma 1-*bis*;

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

si valuti l'opportunità di modificare il comma 2-bis dell'articolo 11 nel senso di autorizzare il Governo alla modifica del decreto del Presidente della Repubblica citato nella disposizione, al fine di evitare l'intervento diretto su fonti secondarie con un atto di rango legislativo."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

17

31 ottobre 2019

Al Presidente della

VIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici (C. 2211 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2211 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 10 articoli, per un totale di 16 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla finalità di disporre ulteriori interventi di agevolazione per la ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici;

per quel che concerne il rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 4 commi rinviano a provvedimenti successivi: in particolare è prevista l'adozione di delibere del Consiglio dei ministri, aggiornamenti di piani regionali e due decreti del Ministro dell'interno;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l'articolo 1, comma 1, capoverso 4-*quater*, prevede che "con delibere adottate ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, si provvede all'assegnazione delle risorse" per le attività conseguenti alla proroga dello stato di emergenza prevista dalla norma; al riguardo si ricorda che il citato articolo 24

prevede due distinte delibere: al comma 1, la delibera dello stato di emergenza; al comma 2, la delibera con la quale si procede al finanziamento delle necessarie iniziative; preso atto che il provvedimento, in continuità con consistenti precedenti, intende derogare, sia pure in maniera solo implicita, al regime generale previsto dal decreto legislativo n. 1 del 2018, disponendo una proroga *ex lege* dello stato di emergenza, andrebbe quindi chiarito se non si intenda fare specifico riferimento alle delibere di cui al comma 2 dell'articolo 24;

il provvedimento risulta corredato dell'analisi tecnico-normativa ma non dell'analisi di impatto della regolamentazione, nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente osservazione:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

si valuti, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 1, capoverso 4-*quater*."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

18

6 novembre 2019

Alla Presidente della

VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (C. 2220 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2220 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 60 articoli per un totale di 137 commi, è ricondotto, nel preambolo, alla finalità unitaria di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili, anche mediante la lotta all'evasione fiscale e pertinente disciplina penale; in tal senso il provvedimento appare riconducibile alla categoria dei «provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo», da ritenere ciononostante, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), rispondenti al requisito dell'omogeneità allorquando "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo"; alcune disposizioni suscitano comunque perplessità per quel che concerne la loro coerenza con questo perimetro: si tratta dell'articolo 51, che prevede che SOGEI Spa possa offrire servizi informatici da erogare tramite apposite convenzioni al Consiglio di Stato, all'Avvocatura dello Stato, al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, a INVIMIT SGR e alla società PagoPA, e dell'articolo 55, che autorizza il Ministero della difesa a svolgere attività contrattuale per soddisfare esigenze di acquisizione di materiali d'armamento;

il decreto-legge, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 15 ottobre 2019, è stato pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" del 26 ottobre 2019, a distanza di 11 giorni; come già fatto in analoghe precedenti circostanze il Comitato invita a valutare le conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge

n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, si segnala che dei 137 commi 19 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; è prevista nel complesso l'adozione di 17 provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 6 provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate o del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, 4 determinazioni del direttore dell'Agenzia delle entrate o del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, 1 provvedimento interdirigenziale, 4 decreti ministeriali, 2 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri; 3 commi contemplano provvedimenti di altra natura (1 autorizzazione da parte del Consiglio dell'Unione europea, 1 intesa con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, 1 proposta metodologica della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*); 12 commi recano una disciplina che opera ad efficacia differita;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

ai commi 2 e 3 dell'articolo 5 le parole: "punti" e "punto" dovrebbero essere sostituite, in coerenza con il paragrafo 7, lettera f), della circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, con le parole: "numeri" e "numero";

l'articolo 7, comma 4, in materia di contrasto alle frodi nel settore degli idrocarburi e di altri prodotti, subordina l'entrata in vigore delle disposizioni dell'articolo, che presentano profili anche sanzionatori e penali, all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia; si tratta di una formulazione che potrebbe risultare problematica in particolare con riferimento alla conoscibilità effettiva dell'avvenuta entrata in vigore delle disposizioni posto che per il decreto del Ministro dell'economia non è previsto l'obbligo di pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale";

l'articolo 23, comma 1, lettera b) prevede che all'accertamento delle violazioni di quanto previsto provvedano gli organi previsti dall'articolo 13, comma 1 (recte: 13, primo comma), della legge n. 689/1981; il richiamo appare tuttavia tautologico in quanto tale disposizione richiama genericamente "gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa";

l'articolo 27, comma 3, lettere a) e c) prevede l'obbligo di iscrizione al registro unico degli operatori del gioco pubblico per i soggetti "produttori" e "proprietari" senza specificare, come avviene invece per i "possessori", che si tratta dei "produttori" e "proprietari" degli apparecchi new slot e videolottery di cui all'articolo 110 comma 6 lettere a) e b) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (RD n. 773 del 1931), per quel che riguarda la lettera a), e degli apparecchi meccanici ed elettromeccanici di cui al successivo comma 7, lettere a), c), c-bis) e c-ter), per quel che riguarda la lettera c);

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

alcune disposizioni del provvedimento appaiono caratterizzate da un uso non appropriato del sistema delle fonti; in particolare, l'articolo 4, comma 1, capoverso art. 17-bis, comma 14 rimette a provvedimenti atipici del direttore dell'Agenzia delle entrate la definizione di modalità di trasmissione delle informazioni sugli importi alternative a quelle previste dal precedente comma 5, attuando così una sorta di delegificazione spuria; analoghe considerazioni valgono per l'articolo 6, comma 1, lettera c), capoverso comma 941-ter, il

quale rimette ad un decreto del Ministro dell'economia la definizione di ulteriori limitazioni all'utilizzo della dichiarazione prevista dal medesimo comma;

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a valutare la compatibilità con il sistema delle fonti delle disposizioni di cui agli articoli 4, comma 1, e 6, comma 1, lettera *c)* le quali affidano il compito di modificare o integrare disposizioni di rango legislativo ad atti non facilmente inquadrabili nel sistema delle fonti come i provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate ovvero a decreti ministeriali;

Il Comitato formula altresì le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- sostituire, all'articolo 5, commi 2 e 3, la parola: "punti" con la seguente: "numeri" e la parola: "punto" con la seguente: "numero", ovunque ricorrano;

- approfondire la formulazione degli articoli 7, comma 4; 23, comma 1, lettera *b)* e 27, comma 3, lettere *a)* e c*)*."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

19

12 novembre 2019

Al Presidente della

I Commissione

Al Presidente della

IX Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (C. 2100-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato).

(Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento)

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2100-B, con riferimento alle parti modificate dal Senato, e ricordato che sul medesimo provvedimento il Comitato si era già espresso in prima lettura da parte della Camera nella seduta del 2 ottobre 2019;

considerato che, rispetto al testo licenziato dalla Camera, nel corso dell'esame al Senato sono state apportate unicamente modificazioni concernenti la specificità della disciplina delle forniture di beni, sistemi e servizi ICT da impiegare su reti, sistemi informativi e servizi informatici del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, nonché alcune modifiche agli importi delle coperture finanziarie;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, non vi sia nulla da osservare."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

12 novembre 2019

Al Presidente della

I Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, recante disposizioni urgenti per il trasferimento di funzioni e per la riorganizzazione dei Ministeri per i beni e le attività culturali, delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, dello sviluppo economico, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché per la rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia e delle Forze armate e per la continuità delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (C. 2242 Governo - approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2242 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 8 articoli, ripartiti in 38 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 13 articoli complessivi, suddivisi in 60 commi, ai quali vanno aggiunte due estese tabelle, concernenti la dotazione organica dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed il trattamento economico del personale del medesimo Corpo, anch'esse inserite nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento; le finalità del provvedimento sono puntualmente indicate nel preambolo dell'atto originario - sia per quanto concerne le amministrazioni interessate sia per quanto riguarda gli ambiti materiali coinvolti, fatta eccezione per i contenuti di cui all'articolo 6, recante interventi urgenti sull'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, non contemplati neanche nel titolo dell'atto – e rispondono all'esigenza di riorganizzare funzioni e competenze di alcuni Ministeri, in coincidenza con l'insediamento del nuovo Governo, e di procedere ad una rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia e delle Forze armate nonché alla proroga delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; potrebbe suscitare perplessità, sotto il profilo della riconducibilità alle finalità del provvedimento e al contenuto del testo originario, la disposizione di cui all'articolo 1-*quater* concernente il Commissario straordinario per le finali di coppa del mondo e dei campionati mondiali di sci alpino;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 60 commi 9 rinviano, per

l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di 6 DPCM, 2 modifiche di statuti e 1 decreto ministeriale; due commi prevedono un'entrata in vigore differita al 1° gennaio 2020;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe chiarita l'effettiva cogenza della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 1 che lascia al Governo la possibilità di scegliere se procedere alle variazioni di bilancio conseguenti al passaggio di funzioni dal Ministero delle politiche agricole al Ministero dei beni culturali con la legge di bilancio di previsione per il 2020 "ovvero con successivo decreto del Ministero dell'economia";

i commi 7 e 9 dell'articolo 2 disciplinano procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più Ministeri, utilizzando il termine "d'intesa", in difformità da quanto previsto dal paragrafo 4, lettera *p)*, della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base al quale il termine «intesa» deve essere utilizzato per indicare la manifestazione concorde di volontà da parte di soggetti pubblici appartenenti a enti diversi (ad esempio tra Stato, regioni ed altri enti territoriali) mentre il termine «concerto» deve essere utilizzato per indicare quando tale volontà concorde si manifesta tra soggetti appartenenti ad uno stesso ente (ad esempio tra diversi Ministri);

al comma 2 dell'articolo 4 –relativo all'istituzione di una struttura di tecnica per il controllo interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – andrebbe chiarito il richiamo all'articolo 30 del decreto legislativo n. 150/2009 in materia di istituzione degli organismi indipendenti di valutazione della performance, poiché tale articolo prevede norme transitorie ed abrogative che hanno già esaurito i loro effetti;

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

più disposizioni del testo presentano profili problematici per quel che attiene l'utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

in particolare, due disposizioni (l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 4, comma 5) prevedono l'adozione di DPCM su proposta di singoli ministri e di concerto con ulteriori ministri; al riguardo, il Comitato ribadisce che il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", probabilmente indotta dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari;

inoltre, alcune disposizioni, mediante richiamo della procedura di cui all'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 86 del 2018, prevedono la possibilità di adottare, entro una certa data, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, con DPCM, con una deroga – che peraltro dovrebbe essere esplicitata - al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988; tale procedimento prevede in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; la disposizione alla quale si rinvia non prevede invece il parere delle Commissioni parlamentari competenti e rende facoltativa la previsione del parere del Consiglio di Stato; si prevede il

ricorso a DPCM di riorganizzazione agli articoli 1, comma 4 (riordino dell'organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo), 2, comma 16 (modifiche all'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico), nonché all'articolo 5, comma 2 (riordino dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente) e 6, comma 1, lettera *b)* (adeguamento dell'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca); in occasione dell'esame del citato articolo 4-*bis* del decreto n. 86 del 2018 ed in altre precedenti occasioni il Comitato per la legislazione aveva segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988;

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, o dalla forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 7; dell'articolo 2, commi 7 e 9 e dell'articolo 4, comma 2;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- approfondire l'effettiva necessità, all'articolo 2, comma 3, e all'articolo 4, comma 5, di fare ricorso all'uso del DPCM adottato su proposta di singoli ministri di concerto con ulteriori ministri, in sostituzione della fonte regolamentare di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988;
- approfondire l'effettiva necessità di ricorrere, agli articoli 1, comma 4; 2, comma 16; 5, comma 2, e 6, comma 1, lettera *b)*, ad una disciplina derogatoria all'ordinaria procedura di adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

13 novembre 2019

Al Presidente della

VII Commissione

Al Presidente della

XI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, recante misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti (C. 2222 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2222 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 10 articoli per un totale di 40 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria di affrontare situazioni critiche relative al personale scolastico, delle università e degli enti di ricerca; appare difficile da ricondurre a questa *ratio* unitaria – anche se l'intervento è comunque richiamato nel preambolo – la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, in materia di trasporto scolastico;

il decreto-legge, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 10 ottobre 2019, è stato pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" del 30 ottobre 2019, a distanza di 20 giorni; come già fatto in analoghe precedenti circostanze il Comitato invita a valutare le conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, si segnala che dei 40 commi solo 2 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; in particolare è prevista l'adozione di due decreti del Ministro dell'istruzione;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

la formulazione di alcune disposizioni non appare chiara e necessita di ulteriori precisazioni; al comma 7 dell'articolo 1 andrebbe chiarito se possano partecipare alla procedura di abilitazione i docenti che abbiano prestato servizio per tre anni, tra l'anno scolastico 2011/2012 e l'anno scolastico 2018/2019, nelle scuole paritarie di ogni ordine e grado o solo quelli che abbiano prestato servizio nelle scuole paritarie secondarie, analogamente a quanto previsto per le scuole statali; al comma 8 dell'articolo 1 andrebbe chiarito se sia possibile concorrere, per i posti di sostegno, sia per la scuola secondaria di primo grado, sia per la scuola secondaria di secondo grado; al comma 6 dell'articolo 2 andrebbe specificato se alla procedura selettiva riservata per la progressione all'area di Direttore dei servizi generali e amministrativi di ruolo possano accedere anche gli assistenti amministrativi che hanno svolto le funzioni di Direttore per tre anni non consecutivi;

dovrebbe essere chiarito e, in caso esplicitato, il carattere interpretativo, e quindi retroattivo, del comma 2 dell'articolo 3, che consente ai comuni di esentare dal pagamento dei servizi di trasporto degli alunni o consentire un pagamento ridotto rispetto ai costi sostenuti, e del capoverso 4-ter del comma 1 dell'articolo 6, in relazione al computo dei periodi di attività svolti ai fini dell'assunzione presso enti di ricerca;

con riferimento al comma 2 dell'articolo 3, si ricorda anche che l'articolo 5 del decreto legislativo n. 63/2017 richiamato dalla disposizione afferma, al comma 1, il principio generale della programmazione dei servizi di trasporto e delle forme di agevolazione della mobilità per le alunne e gli alunni di tutte le scuole; il comma 2 prevede poi che sia assicurato il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali da parte degli enti territoriali su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta; poiché il comma 2 dell'articolo 3 richiama in termini generali l'articolo 5 del decreto legislativo n. 63/2017 andrebbe quindi chiarito se si intenda fare riferimento al trasporto degli alunni di tutte le scuole o solo a quello degli alunni delle scuole primarie statali;

potrebbe risultare opportuno approfondire la formulazione di ulteriori disposizioni: in particolare, potrebbe risultare opportuno coordinare la previsione del comma 2 dell'articolo 1, in base alla quale la procedura di immissione in ruolo prevista dall'articolo è bandita con uno o più provvedimenti, con quella del successivo comma 11 che dispone invece che la procedura sia bandita con decreto del Ministero dell'istruzione; alla lettera b) del comma 13 dell'articolo 1 andrebbe chiarito se la prevista prova orale proceda o segua la valutazione del periodo di formazione iniziale e prova; il comma 1 dell'articolo 4, nella parte in cui esclude le istituzioni universitarie dall'ambito di applicazione delle disposizioni relative alle transazioni telematiche di cui all'articolo 1, commi 450 e 452 della legge n. 296/2006 (L. finanziaria per il 2007) sembra in realtà riprodurre l'esclusione già prevista dai medesimi commi 450 e 452;

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

due disposizioni del provvedimento modificano norme entrate in vigore solo da pochi mesi, determinando una problematica stratificazione normativa; in particolare, l'articolo 3, comma 1, esclude i dirigenti scolastici e il personale ATA dal sistema di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi previsto dall'articolo 2, comma 4, della legge n. 56/2019 (legge entrata in vigore il 7 luglio 2019), senza peraltro sopprimere nella disposizione finanziaria di cui al successivo comma 5 il richiamo al comma 4, divenuto ultroneo; l'articolo 7 modifica l'articolo 2 della legge n. 92/2019 in materia di insegnamento dell'educazione civica nelle scuole (legge entrata in vigore il 5 settembre 2019);

si registra con soddisfazione che il provvedimento risulta corredato sia dell'analisi tecnico-normativa sia dell'analisi di impatto della regolamentazione, che appaiono coerenti con i requisiti previsti dalla legislazione vigente;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provvedano le Commissioni di merito a precisare, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione delle disposizioni di cui agli articoli 1, commi 7 e 8; 2, comma 6; 3, comma 2 e 6, comma 1;

Il Comitato formula altresì la seguente osservazione:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione degli articoli 1, commi 2, 11 e 13, lettera *b)* e 4, comma 1.

Il Comitato formula infine la seguente raccomandazione:

abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

22

19 novembre 2019

Alla Presidente della

XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi (C. 687)

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione, esaminata la proposta di legge n. 687, adottata dalla XII Commissione Affari sociali come testo base nella seduta del 13 novembre 2019, e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il provvedimento, composto da 4 articoli per un totale di 7 commi, presenta interventi volti al riordino delle misure di sostegno economico per i figli a carico e di quelle per la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

la lettera *e)* del comma 2 dell'articolo 1 prevede che i benefici previsti dal provvedimento e richiamati dalla precedente lettera *a)* siano concessi "in forma di detrazione fiscale *ovvero* di erogazione mensile di una somma in denaro"; in proposito si ricorda che la Corte costituzionale nella sentenza n. 340/2007 ha censurato l'inserimento di principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del legislatore delegato la scelta tra le diverse opzioni;

alla successiva lettera *f)* potrebbe risultare opportuno specificare che la carta acquisti a cui si fa riferimento è quella prevista dall'articolo 81, comma 32, del decreto-legge n. 112/2008;

alla lettera *l)* del comma 1 dell'articolo 2 andrebbe richiamata la denominazione completa del premio previsto dall'articolo 1, comma 353, della legge n. 232/2016, vale a dire "premio alla nascita o all'adozione di minore";

il principio di delega di cui alla successiva lettera *n)* potrebbe risultare eccessivamente generico, non disponendo alcuna ulteriore specificazione su come attuare il previsto "progressivo superamento della contribuzione per gli assegni per il nucleo familiare a carico del datore di lavoro";

le lettere *a)* ed *f)* del comma 1 dell'articolo 3 fanno ricorso a due termini stranieri (rispettivamente *baby parking* e *baby sitting*) che non appaiono divenuti di uso comune, in contrasto con quanto previsto dal paragrafo 4, lettera *m)* della circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001; si rileva che uno dei termini (*baby sitting*) è però già utilizzato nella normativa, si veda l'articolo 4, comma 24, lettera *b)*, della legge n. 92/2012;

alla medesima lettera *f)* andrebbe richiamata la denominazione completa del *voucher* previsto dall'articolo 4, comma 24, lettera *b)* della legge n. 92/2012, vale a dire "*voucher* per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati";

al comma 2 dell'articolo 4, poiché la delega consente l'adozione di più decreti legislativi, appare opportuno specificare che il termine per l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi decorrerà dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi;

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

alla lettera *h)* del comma 1 dell'articolo 2 – che dispone l'eliminazione del cd. "bonus bebé" – potrebbe risultare opportuno richiamare anche l'articolo 23-*quater*, commi da 1 a 3, del decreto-legge n. 119/2018, che ha esteso il bonus anche ai nati o adottati dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, fino al compimento del primo anno di età o di ingresso nel nucleo familiare;

alla successiva lettera *p)*, occorre fare riferimento, oltre che al reddito di inclusione di cui al decreto legislativo n. 147 del 2017, anche al reddito di cittadinanza istituito dal decreto-legge n. 4/2019;

alla lettera *f)* del comma 1 dell'articolo 3 potrebbe risultare opportuno fare riferimento anche al rifinanziamento del voucher istituito dall'articolo 4, comma 24, lettera *b)*, della legge n. 92/2012, operato con l'articolo 1, commi 282 e 283, della legge n. 208/2015;

ritiene che, per il rispetto dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa:

- a modificare l'articolo 1, comma 2, lettera *e)*, in modo da non lasciare al Governo, in quanto legislatore delegato, la scelta tra l'attribuzione dei benefici in forma di detrazione fiscale o di erogazione di una somma in denaro;
- ad aggiungere, all'articolo 4, comma 2, dopo le parole: "data di entrata in vigore" le seguenti: "di ciascuno";

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa ad aggiungere, all'articolo 2, comma 1, lettera *p)*, dopo le parole: "decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147" le seguenti: "e di cui agli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26"; conseguentemente si provveda anche, alla medesima lettera, a sopprimere dopo le parole: "integrazione nell'applicazione delle" la seguente: "due";

il Comitato osserva inoltre quanto segue:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione degli articoli 1, comma 2, lettera *f)*; 2, comma 1, lettere *l)* ed *n)* e 3, comma 1, lettere *a)* e *f)*;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare, nei termini esposti in premessa, l'articolo 2, comma 1, lettera *h)* e 3, comma 1, lettera *f)*."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

3 dicembre 2019

Al Presidente della

VIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (C. 2267 Governo - approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2267 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 9 articoli, ripartiti in 33 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 18 articoli complessivi, suddivisi in 71 commi; esso appare riconducibile alla *ratio* unitaria di individuare misure idonee ad affrontare l'emergenza climatica;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 71 commi, ben 16 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di 3 DPCM, 12 decreti ministeriali e una convenzione tra ISPRA e Ministero dell'ambiente; un comma prevede un'entrata in vigore differita al 1° gennaio 2021.

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il comma 2 dell'articolo 4-*bis* e il comma 2 dell'articolo 7 prevedono l'adozione di decreti ministeriali "d'intesa" con specifici ministeri; tale previsione contrasta però con il paragrafo 4, lettera *p)*, della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 che prescrive che il termine "intesa" sia utilizzato per le procedure tra soggetti appartenenti ad enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali) e il termine "concerto" sia invece utilizzato per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente;

per ulteriori disposizioni del provvedimento andrebbe approfondita la proprietà della formulazione; in particolare al comma 1 dell'articolo 1-*ter* andrebbe valutata l'effettiva necessità di utilizzare il simbolo grafico "#" nella denominazione dell'istituendo programma "#iosonoAmbiente"; il comma 2 dell'articolo 2 e il comma 2 dell'articolo 4 dispongono l'adozione di decreti ministeriali anche qualora la prevista intesa in sede di Conferenza unificata non sia raggiunta entro 30 giorni; una simile previsione potrebbe risultare però in contrasto con lo strumento dell'intesa la cui disciplina già prevede (articolo 3 del decreto legislativo n. 281/1997) una diversa procedura nel caso in cui non si giunga alla stipula dell'intesa nel termine di 30 giorni (vale a dire la sottoposizione della questione al Consiglio dei ministri); al comma 4 dell'articolo 4-*quater* andrebbe meglio circoscritta la previsione che il titolo di "Capitale verde d'Italia" costituisca requisito premiale in tutti gli avvisi e bandi per il finanziamento di misure di sostenibilità ambientale avviati dal Ministero dell'ambiente; al comma 1 dell'articolo 6 andrebbero meglio definiti i "fornitori che svolgono servizi di pubblica utilità";

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

il comma 4 dell'articolo 1-*ter* prevede l'adozione di un regolamento ministeriale, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988 entro il termine di 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge; al riguardo, andrebbe valutata la congruità del termine di 45 giorni, alla luce della procedura prevista dall'articolo 17, comma 4, della legge n. 400/1988 che contempla il parere del Consiglio di Stato (da esprimere, ai sensi dell'articolo 17, comma 27, della legge n. 127/1997, entro il termine di 45 giorni, prorogabili in caso di rilevate esigenze istruttorie);

i commi 6 e 7 dell'articolo 5 prevedono la nomina con DPCM di commissari e subcommissari straordinari in deroga, peraltro solo implicita, con la previsione di cui all'articolo 11 della legge n. 400/1988 che rimette in via generale la nomina dei commissari straordinari ad un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

<u>formula, alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:</u>

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sostituire, all'articolo 4-*bis*, comma 2, e all'articolo 7, comma 2, le parole: «d'intesa» con le seguenti: «di concerto»;

<u>il Comitato osserva altresì:</u>

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione dell'articolo 1-*ter*, comma 1; dell'articolo 2, comma 2, dell'articolo 4, comma 2; dell'articolo 4-*quater*, comma 4, e dell'articolo 6, comma 1;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa:

- la congruità del termine di 45 giorni per l'adozione del regolamento previsto dall'articolo 1-*ter*, comma 4;
- le previsioni di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 5, che rimettono a DPCM la nomina di commissari e subcommissari straordinari."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

11 dicembre 2019

Al Presidente della

IX Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A in amministrazione straordinaria (C. 2284 Governo).

(Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento)

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2284 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, che reca un solo articolo sostanziale, presenta un contenuto delimitato e corrispondente al titolo;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che degli 8 commi, 2 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di un decreto del Ministro dello sviluppo economico e di un piano integrativo del programma della procedura di amministrazione straordinaria;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

al comma 2 dell'articolo 1 il riferimento al "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432" andrebbe sostituito con quello, corretto, al "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398";

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

il provvedimento interviene in una materia, quella della crisi di Alitalia caratterizzata da una significativa stratificazione normativa: si segnalano, da ultimo, l'articolo 2 del decreto-legge n. 135/2018, l'articolo 37 del decreto-legge n. 34/2019 e l'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019;

in particolare, il comma 6 dell'articolo 1 dispone l'abrogazione dell'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019 (il cd. "DL fiscale") ancora in corso di conversione; tale modalità di legiferare determina un'obiettiva situazione di incertezza nell'ordinamento contribuendo ad alterare l'ordinato svolgimento della funzione legislativa da parte delle Camere;

si è infatti creato un problematico intreccio tra il provvedimento in esame e la procedura parlamentare di conversione del suddetto decreto-legge n. 124/2019, di cui la Camera ha concluso l'esame in prima lettura il 6 dicembre scorso e il Senato ha avviato il 10 dicembre l'esame in seconda lettura presso la 6ª Commissione finanze; a testimonianza di tale problematico intreccio nel corso dell'esame alla Camera, in occasione del rinvio in Commissione deliberato dall'Assemblea nella seduta del 4 dicembre scorso, la VI Commissione finanze ha dovuto prendere atto dell'abrogazione dell'articolo 54; l'articolo è stato quindi espunto dal testo rinviato all'Assemblea (A.C. 2220-A/R);

è stato inoltre presentato presso la 5ª Commissione bilancio del Senato, nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge di bilancio 2020 (S. 1586), un emendamento dei relatori (28.0.2000) che riproduce il testo del provvedimento in esame; l'emendamento inoltre abroga e fa salvi gli effetti del decreto-legge in esame; nella seduta della Commissione bilancio del Senato del 10 dicembre 2019 tale emendamento è stato però dichiarato inammissibile per estraneità di materia;

precedenti di abrogazione di norme di decreti-legge non ancora convertiti sono anteriori all'istituzione del Comitato per la legislazione; si segnala in particolare, in materia scolastica, il decreto-legge n. 393/1970 che abrogava gli articoli 3, 8 e 9 e singoli commi degli articoli 5, 6 e 7 del decreto-legge n. 384/1970 (entrambi i decreti-legge furono convertiti in legge senza modificazioni) e, in materia tributaria, il decreto-legge n. 3/1997 che abrogava il comma 3 dell'articolo 6 e i commi 4, 11 e 13 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 669/1996 (il solo decreto-legge n. 669/1996 fu convertito in legge);

in epoca più recente, in materia di crisi bancarie, i decreti-legge n. 157 e n. 162 del 2008 hanno contenuto norme integrative, senza peraltro operare modifiche testuali, del decreto-legge n. 155 del 2008; in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1936 di conversione del decreto-legge n. 162/2008 il Comitato, nel parere espresso nella seduta del 26 novembre 2008, ha raccomandato "di evitare – e ove esistente rimuovere – l'intreccio tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento";

il Comitato ha inoltre costantemente raccomandato di evitare, nel corso dell'iter parlamentare, la confluenza di disposizioni di decreti-legge in altri decreti-legge in corso di conversione; ad esempio, nel parere reso nella seduta del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge C. 4158 di conversione del decreto-legge n. 189/2016 (nell'ambito del quale erano confluiti i contenuti del decreto-legge n. 205/2016), il Comitato ha raccomandato di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari";

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

osserva, alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, quanto segue:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di sostituire, all'articolo 1, comma 2, le parole: "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432" con le seguenti: "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398"

Il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare, l'abrogazione - di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

25

9 gennaio 2020

Alla Presidente della

VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento (C. 2302 Governo).

(Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento)

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2302 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 3 articoli, per un totale di 8 commi, presenta un contenuto delimitato e corrispondente al titolo;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il comma 2 dell'articolo 1 fa riferimento alle "iniziative poste in essere dalla banca in attuazione del comma 1"; al riguardo, potrebbe essere valutata l'opportunità, per una maggiore chiarezza della formulazione, di sostituire la parola "banca" con le parole: "Banca del Mezzogiorno-Mediocredito centrale S.p.A", che è l'istituto bancario citato dal comma 1;

il comma 3 dell'articolo 1 fa riferimento "alla società di nuova costituzione di cui al comma precedente"; il successivo comma 4 fa riferimento a "tutti gli atti e le operazioni poste in essere per l'attuazione dei commi precedenti"; al riguardo, si ricorda che il paragrafo 11 lettera d) della circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 stabilisce che "nei riferimenti interni è sempre evitato l'uso delle espressioni «precedente» e «successivo». Tali espressioni sono superflue, stante la necessità di citare sempre il numero degli articoli o dei commi, e tra l'altro possono determinare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione in caso di modifiche successive al testo in oggetto";

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

osserva, alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, quanto segue:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la formulazione dell’articolo 1, commi 2, 3 e 4.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

26

15 gennaio 2020

Al Presidente della

I Commissione

Al Presidente della

V Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (C. 2325 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2325 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 44 articoli, per un totale di 165 commi, appare riconducibile sulla base del preambolo, a tre distinte finalità: la proroga di termini legislativi; l'adozione di misure organizzative e finanziarie urgenti in materia di azione delle pubbliche amministrazioni; l'adozione di misure urgenti in materia di innovazione tecnologica; in proposito si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22/2012, ha riconosciuto, per i decreti-legge in materia di proroga di termini, una *ratio* unitaria particolare e trasversale ai diversi ambiti materiali, vale a dire quella di "intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento" e di "incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale"; sulla base di questa *ratio* unitaria trasversale, la Presidenza della Camera ritiene ammissibili emendamenti ai "decreti legge proroga termini" che prevedano interventi regolatori di natura temporale anche se non riconducibili, sotto il profilo materiale, alle disposizioni presenti nel provvedimento; occorre pertanto interrogarsi, alla luce di questo perimetro già così ampio, sull'opportunità di accompagnare alla proroga di termini legislativi, nel medesimo provvedimento di urgenza, altri due ambiti di intervento – l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'innovazione tecnologica – che risultano peraltro di portata assai ampia; le disposizioni riconducibili a ciascuno di tali ambiti sembrano infatti prefigurare, da sole, quei "«provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo», categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), per descrivere quei provvedimenti nei quali "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo";

ciò premesso, potrebbe comunque risultare opportuno approfondire la riconducibilità alle tre finalità individuate dal preambolo di alcune specifiche disposizioni; si tratta in particolare delle disposizioni di cui all'articolo 16 (misure urgenti per la rete viaria provinciale siciliana); all'articolo 25, commi 2 e 3 (norme finanziarie in materia di approcci alternativi alle procedure sugli animali a fini scientifici); all'articolo 28, commi 1 (finanziamento della Presidenza italiana del G20), 2 (finanziamento della partecipazione italiana all'Expo 2020 Dubai), 4 e 5 (abrogazione del fondo finalizzato alla concessione di contributi a compensazione delle perdite subite da cittadini e società italiane operanti in Venezuela e in Libia);

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle disposizioni presenti nei decreti-legge, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 17 dei 165 commi richiedono l'adozione di successivi provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di un DPR, 5 DPCM, 8 decreti ministeriali, un atto amministrativo, una delibera del CIPE, un procedimento di aggiornamento, bandi-tipo; per una disposizione, infine (l'articolo 1, comma 9), l'applicazione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

per alcune disposizioni andrebbe approfondita la coerenza con la normativa vigente ovvero il corretto uso delle diverse fonti normative; in particolare, l'articolo 1, comma 1, consente fino al 31 dicembre 2021 l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti che abbiano rapporti di lavoro dipendente a termine con pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 75/2017; non è però chiaro se venga estesa al 31 dicembre 2021 anche la possibilità di elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni, possibilità prevista dal successivo comma 3 del citato articolo 20; al successivo comma 6, la disposizione, che eleva dall'8 al 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia la percentuale massima di incarichi dirigenziali di seconda fascia conferibili a persone esterne all'amministrazione andrebbe riformulata, per una maggiore chiarezza, in termini di novella, in coerenza con quanto previsto dal paragrafo 3, lettera *a)*, della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; con riferimento al successivo comma 7, merita richiamare che la disposizione interviene a seguito della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale; tale sentenza ha stabilito l'incostituzionalità della disposizione che prevedeva un obbligo generalizzato di pubblicazione dei compensi e dei dati reddituali e patrimoniali per tutti i dirigenti pubblici, invitando il Legislatore a stabilire una "graduazione degli obblighi di pubblicazione in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti"; la disposizione riproduce sostanzialmente tale principio senza ulteriori specificazioni che potrebbero risultare opportune, rimettendone la definizione in concreto ad una fonte secondaria, cioè un regolamento di esecuzione ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988; l'articolo 5, comma 2, estende al 2020 l'ambito di applicazione della norma transitoria che consente bandi di assunzione da parte dell'Agenzia italiana per il farmaco, di cui all'articolo 9-*duodecies*, comma 2, primo periodo, del decreto-legge n. 78/2015; non risulta però chiaro se venga estesa a tutto il 2020 anche la previsione del secondo periodo che prevede che le assunzioni effettuate non superino le 80 unità; il comma 5 dell'articolo 6, nel prorogare per il quinquennio 2021-2025 il finanziamento destinato all'Istituto italiano per gli studi storici e all'Istituto italiano per gli studi filosofici, stabilisce anche che i due istituti debbano presentare programmi quinquiennali entro il 31 luglio 2020; non viene però modificata la disposizione di cui all'articolo 1, comma 43, della legge n. 147/2013 (L. di stabilità 2014) che prevede che i due istituti presentino i programmi di attività entro il 31 dicembre di ciascun anno; l'articolo 7, comma 1, proroga dal 31 dicembre 2019 al 31 dicembre 2020 il termine per il raggiungimento, da parte delle fondazioni lirico-sinfoniche, del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario; a tal fine viene novellato l'articolo 11, comma 14, del decreto-legge n. 91/2013; non viene però modificato l'articolo 1, comma 355, della legge n. 208/2015 (L. di stabilità 2016) che continua a prevedere un termine al 31 dicembre 2019 per il raggiungimento dell'equilibrio; l'articolo 25, comma 1, nel disporre un incremento delle risorse per i trattamenti economici accessori della dirigenza medica, mantiene fermo il

limite annuo di spesa regionale di cui all'articolo 11, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 35/2019; al riguardo, andrebbero chiarite le ragioni per le quali non si faccia riferimento anche ai successivi terzo e quarto periodo che hanno introdotto specificazioni per tale limite relative al triennio 2019-2021; l'articolo 27, comma 1, lettera *e)*, prevede che la puntuale elencazione dei soggetti inclusi nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica sia rimessa ad un atto amministrativo del Presidente del Consiglio; al riguardo potrebbe essere valutata l'opportunità di specificare meglio la tipologia e la natura di tale atto, posto che l'articolo 4 del decreto legislativo n. 165/2001 stabilisce, in via generale, che l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi spetta ai dirigenti;

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

osserva, alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, quanto segue:

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la coerenza con la normativa vigente e il corretto uso delle diverse fonti normative delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 1, 6 e 7; all'articolo 5, comma 2; all'articolo 6, comma 5; all'articolo 7, comma 1; all'articolo 25, comma 1; all'articolo 27, comma 1, lettera *e)*;

il Comitato raccomanda altresì:

provvedano il Legislatore ed il Governo ad avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, nel medesimo provvedimento d'urgenza, di disposizioni attinenti alla proroga di termini legislativi e di disposizioni rispondenti ad ulteriori finalità, alla luce delle considerazioni svolte in premessa e della richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 244 del 2016)

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

27

5 febbraio 2020

Al Presidente della

XIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Interventi per il settore ittico. Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale (Testo unificato delle proposte di legge C. 1008, C. 1009, C. 1636).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge n. 1008, n. 1009 e n. 1636 e rilevato che:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l'articolo 2, comma 2, lettera *b)* inserisce tra i principi di delega il "coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa"; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che "qualora la delega abbia ad oggetto […] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007); poiché il riferimento al miglioramento della coerenza giuridica, logica e sistematica sembra indicare la volontà di innovare la legislazione vigente appare quindi opportuno specificare ulteriormente il principio di delega;

la successiva lettera *d)* reca un principio di delega ("coordinamento, adeguamento e integrazione della normativa nazionale con quella internazionale e dell'Unione europea" in materia di pesca ed acquacoltura) che, nella sua ampia portata, appare suscettibile di ulteriore specificazione, con particolare riferimento alla relazione tra tale principio di delega e le ordinarie procedure di recepimento del diritto dell'Unione europea attraverso la legge annuale di delegazione europea;

le successive lettere *e)* ed *f)* sembrano indicare oggetti di delega (adeguamento dei tipi di pesca, alla lettera *e*) e finalità dell'intervento (sostegno del ricambio generazionale e arruolamento di pescatori a bordo

delle navi della pesca costiera, alla lettera *f*), piuttosto che autentici principi e criteri direttivi di delega; le due lettere prevedono inoltre la modifica di fonti regolamentari (rispettivamente, il DPR n. 1639 del 1968 e il DPR n. 328 del 1952); sotto quest'ultimo profilo si segnala l'opportunità di riformulare la disposizione al fine di distinguere i principi e criteri direttivi che dovranno trovare attuazione nei decreti legislativi, da un lato, e la previsione, che dovrebbe trovare collocazione in una disposizione autonoma, dell'adeguamento dei citati regolamenti a quanto sarà disposto dai decreti legislativi medesimi, dall'altro lato; ciò al fine di non creare confusione tra le diverse fonti giuridiche;

il comma 3 dell'articolo 2, prevede che qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei rispettivi termini di delega o successivamente, tali termini siano prorogati per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

il comma 1 dell'articolo 4 inserisce il comma 1-*bis* nell'articolo 1 della legge n. 250/1958; al riguardo si segnala che, trattandosi di una legge in cui i commi non sono numerati, la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, al paragrafo 10, lettera *c)*, prescrive che i commi aggiuntivi non siano numerati;

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

il comma 1 dell'articolo 8 prevede che la tassa di concessione governativa di cui al DPR n. 641 del 1972 relativa alle licenze di pesca sia dovuta ogni otto anni; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità, ai sensi del paragrafo 3, lettera *a)* della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, di riformulare la disposizione in termini di novella dell'articolo 2 del DPR n. 641/1972 che disciplina in via generale il pagamento delle tasse di concessione governativa;

il comma 1 dell'articolo 15 prevede l'adeguamento del regolamento di esecuzione del codice della navigazione (DPR n. 328 del 1952) a quanto disposto dal medesimo articolo 15 entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge; al riguardo andrebbe valutata la congruità sul piano temporale di un termine così ristretto con la procedura di adozione delle norme regolamentari prevista dall'articolo 17 della legge n. 400/1988.

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito a riformulare, per le ragioni esposte in premessa, i principi di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettere *e)* ed *f)*, al fine di specificare meglio il contenuto di tali principi e di

prevedere, con una disposizione distinta, l'adeguamento delle citate disposizioni regolamentari alle modifiche introdotte con i decreti legislativi;

formula inoltre le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- specificare ulteriormente i principi di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettere *b)* e *d)*;
- evitare, all'articolo 2, comma 3, il ricorso alla "tecnica dello scorrimento", individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio sessanta giorni prima della scadenza del termine della delega);
- modificare l'articolo 4, comma 1, in modo da evitare l'inserimento di un comma numerato nell'articolo 1 della legge n. 250/1958 i cui commi non sono numerati;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- riformulare l'articolo 8, comma 1, in termini di novella dell'articolo 2 del DPR n. 641/1972;
- prevedere, all'articolo 15, comma 1, un più ampio termine per l'adeguamento del DPR n. 328/1952."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

24 febbraio 2020

Alla Presidente della

II Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, recante modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni (C. 2394 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2394 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 4 articoli, presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che degli 11 commi 3 prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi (decreti del Ministro della giustizia), senza peraltro recare alcun termine per la loro adozione;

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

il comma 5 dell'articolo 2 prevede il ricorso a un decreto del Ministro della giustizia, volto a disciplinare le modalità di accesso all'archivio delle intercettazioni, di cui viene dichiarata la natura non regolamentare; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

l’articolo 2, comma 1, lettera e), numero 1), nel novellare il comma 2-*bis* dell’articolo 268 del codice di procedura penale, prevedendo l’obbligo per il pubblico ministero di vigilare affinché nei verbali non siano riportate espressioni riguardanti “dati personali definiti sensibili dalla legge”, ricorre ad una espressione che appare superata alla luce dell’articolo 9 del Regolamento del Parlamento Europeo n. 2016/679/UE, che ora definisce “categorie particolari di dati personali” quelli che un tempo erano qualificati “dati sensibili”;

l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) relative al decreto-legge sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, rispettivamente, in data 23 gennaio 2020 e in data 4 febbraio 2020, e si intendono inserite nell'atto Senato n. 1659;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:

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

si provveda a sopprimere le parole “non avente natura regolamentare,” al comma 5, dell'articolo 2;

il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l’opportunità di sostituire all’articolo 2, comma 1, lettera e), numero 1), le parole: «dati personali definiti sensibili» con le seguenti: «categorie particolari di dati personali come definiti».”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

29

25 febbraio 2020

Alla Presidente della

XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (C. 2402 Governo).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2402 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 5 articoli, per un totale di 12 commi, presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe approfondita la relazione tra il contenuto degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, da un lato, e quello dell'articolo 3, commi 1 e 2, dall'altro lato; in particolare andrebbe valutata l'opportunità di precisare meglio se le ampie misure di contenimento previste dagli articoli 1 e 2 possano essere adottate unicamente con i DPCM previsti dall'articolo 3, come appare emergere dall'utilizzo dell'espressione, al comma 1 dell'articolo 3, "le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate (…) con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri", ovvero anche da qualsiasi autorità competente nella materia oggetto della specifica misura di contenimento (vale a dire singoli ministri, presidenti di regione, sindaci) come potrebbe desumersi dall'utilizzo delle espressioni, al comma 1 dell'articolo 1, "le autorità competenti sono tenute ad adottare" e, al comma 1 dell'articolo 2 "le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento"; non appare chiarire tale dubbio interpretativo il comma 2 dell'articolo 3 il quale afferma che, nei casi di estrema

necessità ed urgenza e nelle more dell'adozione dei DPCM, si possa procedere utilizzando altri strumenti previsti dalla legislazione vigente (ordinanze in materia di igiene e sanità pubblica del Ministro della salute, dei Presidenti delle regioni e dei sindaci e interventi d'urgenza locali); sul punto la relazione illustrativa afferma che "l'articolo 3 disciplina l'esercizio dei poteri delineati nei precedenti articoli"; inoltre, con riferimento all'articolo 2, la relazione illustrativa sembra prefigurare che per le ulteriori misure di contenimento si possa procedere unicamente con DPCM (la relazione afferma infatti che "l'articolo 2, prevede la possibilità che le competenti autorità, anche al di fuori delle stringenti condizioni delineate dall'articolo 1, comma 1, adottino ulteriori misure di contenimento e gestione delle emergenze sanitarie, con poteri il cui esercizio è disciplinato dall'articolo 3, comma 1, mentre gli ordinari poteri emergenziali sono regolati dal comma 2 dell'articolo 3, che comunque legittima l'esercizio dei poteri stessi nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti nel comma 1"); al fine di rendere però univoca tale interpretazione potrebbe risultare opportuno modificare in modo coerente il testo del comma 1 dell'articolo 1 e del comma 1 dell'articolo 2;

l'articolo 2, comma 1, fa inoltre un generale riferimento alla possibilità di adozione da parte delle autorità competenti di "ulteriori misure di contenimento"; al riguardo potrebbe risultare opportuno specificare meglio la portata della disposizione, posto che l'utilizzo, nel medesimo comma, dell'espressione "anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1" sembra indicare che tali ulteriori misure potrebbero trovare applicazione anche in territori diversi da comuni o aree nei quali vi sono persone che risultino positive al virus e per le quali non si conosca la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus; una più dettagliata definizione della portata della disposizione potrebbe risultare opportuna anche al fine di individuare specifiche fattispecie da escludere, quali ad esempio lo svolgimento di eventi elettorali, alla cui sospensione e rinvio si potrebbe eventualmente procedere con gli strumenti ordinariamente previsti;

all'articolo 3, comma 1, il riferimento al "presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni" andrebbe sostituito con quello, corretto, al "presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano"

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; appare comunque evidente che il provvedimento possa rientrare tra quei provvedimenti "direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato" per i quali l'articolo 6 del medesimo DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esenzione dall'AIR;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- aggiungere, al comma 1 dell'articolo 1, dopo le parole, "le autorità competenti" le seguenti: "con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2,";
- sostituire, al comma 1 dell'articolo 2, le parole "le autorità competenti possono adottare" con le seguenti: "Il Presidente del Consiglio dei ministri, con le modalità previste dall'articolo 3, comma 1, può adottare";

- approfondire la formulazione dell'articolo 2;
- sostituire, al comma 1 dell'articolo 3 le parole: "il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni" con le seguenti: "il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano".

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

30

4 marzo 2020

Al Presidente della

I Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca (C. 2407 Governo, approvato dal Senato).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento)*

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2407 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto originariamente da 6 articoli, per un totale di 29 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 9 articoli, per un totale di 43 commi; il provvedimento appare riconducibile alla *ratio* unitaria enunciata nel preambolo di ridefinire l'assetto strutturale del Governo mediante la riorganizzazione delle attribuzioni in materia di istruzione, università e ricerca scientifica; potrebbe essere oggetto di approfondimento la completa riconducibilità a tale perimetro delle disposizioni di cui all'articolo 3-*ter*, all'articolo 3-*quater* e all'articolo 5, commi 2-*bis* e 2-*ter*, le quali, pur intervenendo in materia di istruzione e formazione, dispongono su aspetti ulteriori rispetto all'assetto del Governo; in particolare, l'articolo 3-*ter* infatti, al comma 1, dispone in materia di stabilizzazione del personale degli enti pubblici di ricerca e, al comma 2, prevede una valorizzazione del titolo di dottore di ricerca e degli altri titoli di studio e di abilitazione professionale ai fini dei concorsi del pubblico impiego; l'articolo 3-*quater* posticipa dall'anno accademico 2020/2021 all'anno accademico 2021/2022 l'applicazione del regolamento di cui al DPR n. 143/2019 in materia di reclutamento del personale docente, amministrativo e tecnico delle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; i commi 2-*bis* e 2-*ter* dispongono un incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 2017, relativa alle spese di organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale docente;

per quanto attiene al rispetto dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 43 commi del provvedimento 6

richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si prevede in particolare l'adozione di 1 regolamento di delegificazione, 4 DPCM, 7 decreti ministeriali;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il comma 1 dell'articolo 2 presenta, ai capoversi articolo 50, comma 1, e 51-*ter*, comma 1, una lunga elencazione delle aree funzionali, rispettivamente, del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università, che sarebbe forse risultata di più facile lettura se articolata in lettere;

il medesimo comma 1 dell'articolo 2, capoverso articolo 50, comma 1, indica, tra le aree funzionali del Ministero dell'istruzione "altre competenze assegnate dalla legge 15 luglio 2015, n. 107, nonché dalla legislazione vigente", definizione che necessiterebbe di ulteriore specificazione; inoltre, la disposizione fa riferimento al "sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione" anziché, come corretto, al "sistema integrato di educazione e istruzione";

la medesima disposizione, al successivo capoverso articolo 51-*ter*, comma 1, cita lo "*European Research Infrastructure Consortium* (ERIC)" di cui al regolamento (CE) n. 723/2009"; il richiamato regolamento ha però una traduzione ufficiale in italiano che utilizza l'espressione "Consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC)", espressione che dovrebbe essere utilizzata anche nel testo; si richiama in proposito il paragrafo 4, lettera *m)*, della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, il quale prescrive di evitare "l'uso di termini stranieri, salvo che non siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente";

la medesima disposizione, al successivo capoverso articolo 51-*quater*, comma 1-*bis*, prevede un incremento di dieci unità della dotazione organica dell'ANVUR; al riguardo, a fini di maggiore chiarezza, potrebbe essere opportuno riportare nel testo anche la dotazione organica complessiva dell'Agenzia, indicata nella relazione tecnica in 45 unità;

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

il comma 1 dell'articolo 3-*bis* autorizza l'adozione di un regolamento di delegificazione in materia di disciplina delle funzione dirigenziale tecnica con compiti ispettivi e di reclutamento mediante concorso selettivo dei medesimi dirigenti tecnici; la disposizione prevede le norme generali regolatrici della materia e individua le norme legislative da abrogare a far data dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988; si ricorda tuttavia che la Corte costituzionale, con la sentenza n 149/2012, ha lasciato aperta a successive valutazioni della medesima Corte la questione della correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreti-legge;

il comma 6 dell'articolo 2 prevede che i nuovi regolamenti di organizzazione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università, ivi compresi quelli degli uffici di diretta collaborazione, siano adottati con DPCM, previa delibera del Consiglio dei ministri e una volta acquisito il parere del Consiglio di Stato, con una deroga – che peraltro dovrebbe essere esplicitata – al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988; tale procedimento prevede infatti in questa materia l'emanazione

di regolamenti governativi di delegificazione adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia; si deroga inoltre, sempre implicitamente, all'articolo 1 della legge n. 13 del 1991 che prevede che tutti gli atti per i quali sia avvenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati con DPR; in proposito si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato ha segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto (si vedano da ultimo i pareri resi sui decreti-legge n. 104 del 2019 e n. 86 del 2018, rispettivamente nelle sedute del 12 novembre 2019 e del 2 agosto 2018);

la lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 3-*ter* prevede un DPCM adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, vale a dire l'adozione di un DPCM che assume un improprio valore regolamentare;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; il Governo ha trasmesso in data 16 gennaio 2020 la dichiarazione di esenzione dall'AIR, prevista dall'articolo 7 del medesimo DPCM n. 169 del 2017;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente osservazione:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 1, capoversi articolo 50, comma 1, 51-*ter*, comma 1 e 51-*quater*, comma 1-*bis*;

Il Comitato raccomanda altresì:

provveda il Legislatore, per le motivazioni espresse in premessa, ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

Appendice 2
Le comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta dell'11 dicembre 2019 sulla sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2019

Comunicazione del Presidente sulla sentenza n. 247/2019 della Corte costituzionale del 22 ottobre 2019

Paolo RUSSO, presidente, comunica che è in distribuzione la sentenza n. 247/2019 della Corte costituzionale del 22 ottobre 2019. La sentenza assume rilievo per i lavori del Comitato in quanto, in continuità con le precedenti sentenze n. 22/2012 e n. 32/2014, ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'articolo 77 della Costituzione sulla decretazione d'urgenza, una disposizione (l'articolo 25-*septies*) del decreto-legge n. 119/2018 (cd. DL fiscale) inserita nel provvedimento al Senato nel corso dell'*iter* di conversione.

La disposizione stabiliva l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni rispetto all'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento.

In proposito, la Corte ha ribadito che «la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'articolo 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso».

Da ciò discende, osserva la Corte, che la possibilità per il Governo di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata, per il rispetto degli equilibri costituzionali tra Governo e Parlamento, ai soli casi straordinari di necessità e urgenza in quanto il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare.

E sul punto la sentenza compie un'interessante riflessione sui decreti-legge a carattere plurimo. Da un lato si ribadisce infatti che anche in presenza di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei la legge di conversione non può

aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore ma ammette soltanto quelle disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista soggettivo e materiale o dal punto di vista funzionale e finalistico. Dall'altro lato si osserva che quando la *ratio* unitaria di tali decreti-legge a carattere plurimo sia – come nel caso del decreto-legge n. 119/2018 – la materia finanziaria, tale materia «si riempie dei contenuti definitori più vari». Quindi è «proprio perché la «materia finanziaria» risulta concettualmente «anodina» – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura «finanziaria» – che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di «innesto» in sede di conversione dei decreti-legge di norme «intruse» rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale.»

È infine motivo di soddisfazione per il Comitato rilevare che la sentenza cita ampiamente, a supporto dell'estraneità del contenuto dell'articolo 25-*septies* rispetto al contenuto originario del decreto-legge n. 119/2018, il parere reso sul provvedimento dal Comitato nella seduta del 6 dicembre 2018. Le premesse del parere infatti collocavano l'articolo tra le disposizioni per le quali si invitava ad approfondire la riconducibilità al perimetro originario del provvedimento. Il parere conteneva infine la raccomandazione al Legislatore a volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22/2012 e n. 32/2014.

Appendice 3
Le comunicazioni del Presidente del Comitato nella seduta del 5 febbraio 2020 sul seguito da dare alle audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa svolte nel primo turno di presidenza

Comunicazione del Presidente sul seguito del ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

Paolo RUSSO, presidente, illustra le motivazioni che lo hanno indotto a convocare questa seduta di comunicazioni al fine di riprendere il discorso sul seguito da dare al ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa svoltosi durante il precedente turno di presidenza dell'on. Dadone. Segnala infatti che i materiali raccolti nelle audizioni offrono numerosi spunti di intervento nell'ipotesi si voglia mettere mano ad una riforma del Regolamento volta a rafforzare il ruolo del Comitato quale presidio a tutela della qualità della legislazione. D'altra parte, osserva, uno stimolo per questo intervento proviene anche dalla Corte costituzionale che è tornata, in alcuni recenti interventi (sentenza n. 247/2019 ed ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019), a trattare il tema dell'omogeneità dei decreti-legge, uno degli principali ambiti di intervento del Comitato.

Sottopone pertanto all'attenzione del Comitato alcune prime ipotesi di riforma del Regolamento della Camera.

Queste ipotesi intervengono su due aspetti: un potenziamento dell'ambito di intervento del Comitato e un potenziamento degli strumenti a disposizione. Sul primo aspetto è ipotizzabile, con una modifica dell'articolo 16-bis del Regolamento, che il Comitato si esprima d'ufficio su tutti i progetti di legge all'esame delle Commissioni e iscritti nel programma trimestrale dei lavori dell'Assemblea e non più solamente sui decreti-legge e sui progetti di legge contenenti deleghe e delegificazioni; in questo modo, il ruolo del Comitato verrebbe sostanzialmente parificato, con riferimento ai profili della qualità della legislazione, a quello delle altre Commissioni «filtro» come la Commissione Affari costituzionali e la Commissione bilancio;

Conseguentemente, si potrebbe prevedere, sempre con una riforma dell'articolo 16-bis, che, per far fronte alla maggiore mole di lavoro, il numero dei componenti del Comitato venga incrementato a quattordici; i componenti dovrebbe essere scelti mantenendo ferma la composizione paritaria tra maggioranza e opposizione e al tempo stesso tenendo conto delle distribuzione dei deputati nelle quattordici Commissioni permanenti, al fine di garantire un maggiore raccordo tra lavori del Comitato e lavori delle Commissioni; insieme, il mandato del Presidente potrebbe essere elevato ad un anno.

Sul secondo aspetto – quello del potenziamento degli strumenti – è ipotizzabile, in primo luogo, la possibilità per il Comitato – da inserire nell'articolo 16-bis – di formulare condizioni volte al rispetto dell'articolo 76 della Costituzione (per i progetti di legge-delega). Parallelamente, si potrebbe

procedere ad una riformulazione dell'articolo 96-bis del Regolamento in modo da esplicitare che il Comitato può formulare condizioni volte a richiedere la soppressione o la modifica testuale di disposizioni presenti nei decreti-legge al fine di garantire il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione vigente (sostanzialmente l'articolo 15 della legge n. 400/1988). Il testo attuale, che prevede la possibilità per il Comitato di richiedere la sola soppressione delle disposizioni contrastanti con i requisiti previsti dalla legislazione vigente, ha trovato infatti poco riscontro nella prassi e quindi la modifica appare utile, da un lato, per codificare la prassi e, dall'altro lato, per spingere il Comitato ad un maggior utilizzo dello strumento, in particolare attraverso, ove possibile, la formulazione di condizioni testuali che potrebbero risultare maggiormente efficaci.

Sia per le condizioni ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sia per le condizioni previste dall'articolo 96-bis del Regolamento si ricalcherebbe il modello delle condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione della Commissione bilancio; a differenza di queste ultime, però le condizioni ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione e dell'articolo 96-bis del Regolamento, se non recepite, non si trasformerebbero automaticamente in emendamenti nel corso dell'esame in Assemblea; questa soluzione, che pure sembrerebbe auspicabile per rafforzare il ruolo del Comitato, rischia infatti di scaricare sul lavoro del Comitato consistenti pressioni politiche; si potrebbe inoltre porre il problema dell'attribuzione di un così forte potere di intervento ad un organo paritetico che adotta le sue decisioni per consenso e potrebbe quindi essere messo in discussione tale carattere paritetico dell'organo che invece appare meritevole di tutela; inoltre, l'eventuale mancato recepimento di condizioni formulate ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione e dell'articolo 96-bis del Regolamento, anche se queste non si trasformeranno automaticamente in emendamenti, potrebbe comunque rappresentare un elemento rilevante per le successive valutazioni del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

Sempre per potenziare gli strumenti a disposizione del Comitato, si potrebbe ipotizzare l'inserimento, all'articolo 16-bis, della possibilità per il Comitato di raccomandare alla Commissione di merito di richiedere al Governo la predisposizione di un'analisi tecnico-normativa (ATN) ovvero di un'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). In quest'ottica occorrerebbe poi modificare l'articolo 79, comma 5, al fine di consentire alle Commissioni permanenti di richiedere anche autonomamente al Governo la predisposizione di ATN e AIR.

Sempre a supporto dell'attività del Comitato, potrebbe risultare infine opportuno inserire nell'articolo 68 del regolamento alcuni requisiti minimi per la predisposizione della relazione illustrativa quali il fatto che la stessa debba

essere redatta secondo un criterio di chiarezza espositiva e debba agevolare la comprensione delle modalità di inserimento del progetto di legge nel contesto del vigente ordinamento giuridico italiano ed europeo.

Osserva quindi che queste prime ipotesi costituiscono una base di lavoro da sviluppare con ulteriori contributi. Segnala ad esempio, due ulteriori temi meritevoli di approfondimento. Da un lato, l'eventuale individuazione di alcuni aggravi procedurali nel caso in cui le indicazioni del Comitato non vengano rispettate (ad esempio con riferimento alla predisposizione dell'ATN e dell'AIR); dall'altro lato, l'eventuale introduzione, sul modello di quanto fatto dalla Commissione bicamerale delle questioni regionali con il regolamento interno adottato nella scorsa Legislatura, di forme di dialogo strutturato (mediante audizioni o in altro modo) con i soggetti della società civile maggiormente interessati ai lavori del Comitato (in particolare la comunità scientifica degli studiosi di diritto pubblico).

Conclusivamente propone, come metodo di lavoro, di far seguire alla riflessione interna al Comitato un momento di riflessione con la comunità scientifica con l'organizzazione di un seminario sulle tematiche oggetto della riforma che veda l'intervento di un numero limitato di costituzionalisti e di studiosi di diritto pubblico.

Auspica che il punto di approdo di questo lavoro possa essere quello della presentazione di una proposta di riforma del Regolamento condivisa e sottoscritta da tutti i componenti del Comitato da sottoporre alla valutazione della Giunta per il Regolamento.