

1. I PARERI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE NELL'EMERGENZA (25 FEBBRAIO 2020 – 30 GIUGNO 2020)

a cura del Servizio dell'Osservatorio della legislazione

CODICE ISBN
9788892003736

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

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

31 marzo 2020

**Al Presidente della
VI Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente (C. 2423 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. 2423 e rilevato che:

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

- il decreto-legge, che ha mantenuto, a seguito dell'esame al Senato, il numero di articoli (5) e di commi (13) del testo originario, appare riconducibile alla *ratio* unitaria enunciata nel preambolo di dare attuazione ad interventi finalizzati alla riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti;
- si segnala che il provvedimento, deliberato del Consiglio dei ministri nella riunione del 23 gennaio 2020, è stato pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» a distanza di 13 giorni, il 5 febbraio 2020; al riguardo, come già segnalato dal Comitato in precedenti analoghe occasioni, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di un simile intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione 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; ciò in considerazione del fatto che ai sensi dell'articolo 77 Cost. i decreti- legge sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché

dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri; ne consegue il 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 requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che sia il trattamento integrativo previsto dall'articolo 1 sia la detrazione fiscale istituita dall'articolo 2 si applicheranno dal 1° luglio 2020;
- 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; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR, previste 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 raccomandazione:

- abbia cura il Governo di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore in conseguenza della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, approfondendo le conseguenze di una simile 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.”

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

31 marzo 2020

**Al Presidente della
VII Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, recante disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria (C. 2434 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. 2434 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, per un totale di 52 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria enunciata nel preambolo di avviare con urgenza interventi connessi allo svolgimento dei giochi olimpici invernali di Milano-Cortina del 2026 e delle finali di Tennis ATP di Torino del 2021; andrebbe approfondita la piena riconducibilità a questa *ratio* delle disposizioni in materia di pubblicizzazione parassitaria di cui agli articoli da 10 a 14 posto che si tratta di disposizioni che troveranno applicazione per tutti gli “eventi sportivi o fieristici di rilevanza nazionale o internazionale” (art. 10, comma 1) e non solo in occasione delle manifestazioni sportive sopra richiamate;
- 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 del 1988, si segnala che dei 52 commi del provvedimento 3 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si prevede in particolare l'adozione di un DPCM, un decreto ministeriale e, all'articolo 15, comma 2, di “ulteriori disposizioni attuative ai sensi

dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988”;

- si segnala che il provvedimento, deliberato del Consiglio dei ministri nella riunione del 13 febbraio 2020, è stato pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» a distanza di 29 giorni, il 13 marzo 2020; al riguardo, come già segnalato dal Comitato in precedenti analoghe occasioni, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di un simile intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione 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;

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

- come già si è accennato il comma 1 dell'articolo 10 prevede l'applicazione delle disposizioni in materia di divieto della pubblicizzazione parassitaria a tutti “gli eventi sportivi e fieristici di rilevanza nazionale o internazionale”; fattispecie che appare in vero suscettibile di una più dettagliata definizione;

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

- il comma 2 dell'articolo 3 autorizza il Presidente del Consiglio a nominare, per la realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei giochi olimpici invernali di Milano-Cortina 2026 uno o più Commissari straordinari dotati dei poteri previsti dall'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. “DL sbloccacantieri”); in proposito si ricorda che si tratta di commissari straordinari che possono operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatte solo salve le disposizioni del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) e “i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea”, espressione, quest'ultima, che il Comitato, nel parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019, aveva ritenuto non dotata di forte cogenza sul piano giuridico; nel medesimo parere il Comitato aveva raccomandato di avviare una riflessione su poteri e funzioni dei commissari straordinari; per quanto riguarda poteri e nomina del commissario straordinario in ambito sportivo si veda il parere reso dal Comitato in occasione del D.L. 104/2019 (A.C. 2242);
- il comma 2 dell'articolo 15 prevede che, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dai Capi I (relativo ai giochi olimpici invernali di Milano-Cortina 2026) e II (relativo alle finali ATP di Torino 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero il Ministro

delegato in materia di sport possono dettare ulteriori disposizioni attuative, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988; si ricorda che il richiamato articolo 17, comma 3, prevede che con decreto ministeriale possano essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere; al riguardo, appare pertanto opportuno circoscrivere meglio la portata dell'autorizzazione all'emanazione di regolamenti ministeriali recata dalla disposizione;

- 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; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR, previste 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, 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 10, comma 1;

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

- valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di circoscrivere meglio la portata dell'autorizzazione all'emanazione di norme regolamentari prevista dall'articolo 15, comma 2;

Il Comitato raccomanda altresì:

- abbia cura il Governo di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, approfondendo le conseguenze di una simile 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;

- provveda il Legislatore, come già segnalato nella raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019 sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. "DL Sbloccacantieri"), 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 possono derogare."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

31 marzo 2020

**Alla Presidente della
XII Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, recante disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19 (C. 2428 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. 2428 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 45 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria enunciata nel preambolo di potenziare, al fine di fronteggiare l'epidemia da COVID-19, la rete di assistenza territoriale e le funzioni del Ministero della salute;
- per quanto attiene il 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 45 commi del provvedimento solo uno richiede l'adozione di un provvedimento attuativo (si tratta in particolare di un decreto del Ministro della salute);

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

- andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 1, comma 1, lettera a), prevede che le aziende e gli enti del Servizio sanitario

nazionale possono conferire a medici specializzandi incarichi di lavoro autonomo di durata non superiore a sei mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza, sino al 2020; al riguardo potrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire quale sia il termine finale della possibile proroga (cioè il 31 dicembre 2020 o l'eventuale data del 2020 in cui verrà a cessare lo stato di emergenza); il medesimo articolo 1, comma 1, lettera a), prevede che gli incarichi di lavoro autonomo possono essere conferiti in deroga all'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001; al riguardo potrebbe essere opportuno approfondire tale formulazione, al fine di specificare quali parti del citato articolo 7 siano derogabili, atteso che viene richiamato un articolo che include anche norme recanti principi e diritti fondamentali in materia di gestione delle risorse umane da parte delle pubbliche amministrazioni (ad. es.: garanzia di parità e pari opportunità, divieto di discriminazione); la lettera b) del comma 1 consente, in deroga alla disciplina prevista dalla legge di bilancio 2019 (articolo 1, commi da 547 a 548-ter, della legge n. 145 del 2018), la stipula di contratti di lavoro dipendente per personale medico e infermieristico in formazione specialistica anche in assenza dell'accordo quadro nazionale previsto dalla disciplina; al riguardo andrebbe precisato se, come sembra desumersi, la stipula di tali contratti potrà avvenire anche in assenza degli accordi tra regioni e province autonome, da un lato, e università, dall'altro lato, conseguenti al richiamato accordo-quadro nazionale; il comma 3 dell'articolo 1 consente l'attribuzione degli incarichi previsti dall'articolo anche ai laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali; al riguardo, andrebbe chiarito se si intenda fare effettivamente riferimento a tutte le tipologie di incarico previste dall'articolo o, come sembra desumersi, solo ai contratti di lavoro autonomo previsti dal comma 1, lettera a), con esclusione quindi dei contratti di lavoro dipendente di cui al comma 1, lettera b) e dei contratti di lavoro autonomo del personale medico e infermieristico collocato in quiescenza di cui al comma 6; inoltre andrebbe chiarito il coordinamento tra il richiamato comma 3 e il comma 1, lettera a) che fa riferimento al conferimento di incarichi solo a medici in formazione specialistica iscritti all'ultimo o al penultimo anno del corso di specializzazione; al comma 2 dell'articolo 1 andrebbe chiarita la portata della nullità di diritto dei contratti di lavoro autonomo stipulati in assenza dei presupposti di cui al comma 1, posto che il successivo comma 6 prevede ad esempio, come si è visto, una diversa tipologia di contratti di lavoro autonomo per il personale medico e infermieristico collocato in quiescenza; con riferimento al richiamato comma 6 si segnala poi l'opportunità di chiarire se per tali contratti la conclusione dello stato di emergenza costituirà il limite per la durata dell'incarico o per il conferimento del medesimo; il comma 1 dell'articolo 2 consente, in via transitoria, il conferimento, da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario

nazionale, di incarichi individuali a tempo determinato a personale medico e sanitario; al riguardo, andrebbe specificato se si intenda fare riferimento alla sola tipologia del contratto di lavoro dipendente o anche ad altre tipologie di contratto di lavoro; il comma 6 dell'articolo 14 prevede che al termine dello stato di emergenza per l'epidemia da COVID-19 i soggetti che hanno trattato dati personali ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 "adottino misure idonee a ricondurre i trattamenti di dati personali effettuati nel contesto dell'emergenza, all'ambito delle ordinarie competenze e delle regole che disciplinano i trattamenti di dati personali"; al riguardo andrebbe valutata, al fine di evitare difficoltà applicative, l'opportunità di una formulazione più precisa, che indichi termini certi, sul piano temporale, per il ritorno al trattamento ordinario dei dati personali;

- si segnala che il comma 1 dell'articolo 7 e il comma 1 dell'articolo 15 nel, rispettivamente, richiamare e novellare disposizione del decreto-legge n. 6 del 2020 non citano la legge di conversione del decreto (legge n. 13 del 2020);

- l'articolo 11 comma 3, e l'articolo 14, comma 1, recano un richiamo a fonti non legislative (rispettivamente, all'articolo 29 del D.P.C.M. 22 novembre 2010 ed all'articolo 1 ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630), senza indicare gli estremi della loro pubblicazione in G.U. (rispettivamente: G.U. n. 286 del 7 dicembre 2010 e G.U. n. 32 dell'8 febbraio 2020); potrebbe valutarsi l'opportunità di una integrazione in tal senso, al fine di facilitare la generale conoscibilità delle norme in questione;

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

- si segnala che l'articolo 23 del decreto-legge n. 9 del 2020, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1746), prevede, in via transitoria, in alcune regioni e province, la possibilità di conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale medico e infermieristico, anche se collocato in quiescenza; tali previsioni risultano assorbite dalle fattispecie più ampie di cui all'articolo 1 del provvedimento;

- 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:
- approfondire la formulazione dell'articolo 1; dell'articolo 2 e dell'articolo 14, comma 6;
 - aggiungere, all'articolo 7, comma 1, dopo le parole: «23 febbraio 2020, n. 6», le seguenti: «convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13»;
 - aggiungere, all'articolo 15, comma 1, dopo le parole: «23 febbraio 2020, n. 6», le seguenti: «convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13»;
 - aggiungere, all'articolo 11, comma 3, dopo le parole: «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 2010,», le seguenti: «pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 286 del 7 dicembre 2010,»;
 - aggiungere, all'articolo 14, comma 1, dopo le parole: «dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630,», le seguenti: «pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020,

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

- valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire il coordinamento tra l'articolo 1 del provvedimento e l'articolo 23 del decreto-legge n. 9 del 2020, attualmente all'esame del Senato.»

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

31 marzo 2020

**Alla Presidente della
XII Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (C. 2447 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. 2447 e rilevato che:

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

- il provvedimento, composto da 6 articoli, per un totale di 24 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria enunciata nel preambolo di adottare misure adeguate e proporzionate di contrasto all'epidemia da COVID19;

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

- i commi 1 e 3 dell'articolo 2, recano un richiamo a fonti non legislative (rispettivamente, all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 ed ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020), senza indicare gli estremi della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (per i DPCM richiamati la data di pubblicazione in “Gazzetta Ufficiale” corrisponde a quella di adozione); potrebbe valutarsi l'opportunità di una integrazione in tal senso, al fine di facilitare la generale conoscibilità delle norme in questione;
- il comma 1 dell'articolo 2 prevede che i DPCM di contrasto dell'epidemia; per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, siano adottati

sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del dipartimento della Protezione civile; al riguardo si osserva che l'utilizzo dell'espressione "di norma" non permette di individuare con precisione i casi in cui il Comitato tecnico scientifico è coinvolto nel procedimento di adozione delle misure di contenimento;

- il comma 1 dell'articolo 3 prevede che le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2; al riguardo, la formulazione della disposizione appare suscettibile di approfondimento in quanto manca il termine di comparazione dell'espressione "ulteriormente restrittive"; andrebbe chiarito se si tratti, come sembra desumibile, di misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti;
- il comma 1 dell'articolo 4 prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1 (cioè con i DPCM), ovvero dell'articolo 3 (quindi con ordinanze regionali o sindacali); tale formulazione non sembra quindi ricomprendere il caso, di cui all'articolo 2, comma 2, di adozione di analoghe misure da parte del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978; si potrebbe pertanto valutare l'integrazione in tal senso della disposizione;
- il comma 2 dell'articolo 4 prevede - come già l'articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 6 del 2020, come modificato dal decreto-legge n. 14 del 2020 - che per determinate violazioni delle misure di contenimento si applichi la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni; al riguardo andrebbe chiarito se la disposizione si applichi retroattivamente in misura minima ridotta alla metà, come previsto dal comma 8 dell'articolo 4 in via generale per "le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative" e, in tale ipotesi, come venga calcolata la misura minima ridotta alla metà;
- il comma 5 dell'articolo 4 prevede che, "in caso di reiterata violazione della medesima disposizione", la sanzione amministrativa pecuniaria sia raddoppiata (da 800 a 6.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva sia applicata nella misura massima (30 giorni); al riguardo si valuti l'opportunità di specificare se la reiterazione sia configurabile a fronte dell'ulteriore violazione di una qualsiasi delle misure dell'art. 1, comma 2, ovvero se si tratta di una recidiva specifica, derivante dalla reiterata violazione della stessa misura di contenimento;

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

- l'articolo 1 prevede un dettagliato elenco di misure di contrasto all'epidemia che è possibile adottare, ai sensi dell'articolo 2, con DPCM; viene conseguentemente abrogato – fatta eccezione per alcune specifiche disposizioni - il decreto-legge n. 6 del 2020 che ha costituito la base giuridica per i DPCM di contrasto dell'epidemia fin qui adottati (gli effetti di tali DPCM come delle altre misure adottate sono fatti salvi dall'articolo 2, comma 3); al riguardo merita rilevare che molte delle misure di contrasto fin qui assunte – che pure risultano proporzionate rispetto all'obiettivo costituzionalmente rilevante della tutela della salute - devono ritenersi adottate sulla base di una norma del citato decreto-legge n. 6 del 2020, l'articolo 2, che consentiva l'attuazione, in via generale, di “ulteriori misure di contenimento” rispetto a quelle indicate dall'articolo 1 e limitate a specifici territori; su tale norma il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 25 febbraio 2020, aveva segnalato l'opportunità di specificare meglio la portata della disposizione; sulla medesima norma anche il Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali aveva segnalato, nel parere reso nella seduta del medesimo 25 febbraio 2020, l'opportunità di specificare se con le ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza che le autorità competenti potevano adottare al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1, si intenda fare riferimento a misure ulteriori rispetto all'ambito territoriale lì definito (cioè territori in cui si siano registrati casi di contagio) o a misure ulteriori a quelle elencate all'articolo 1, comma 2, ovvero ad entrambi i casi; in tal senso il provvedimento in esame appare costituire una migliore e più dettagliata base giuridica per l'adozione delle misure di contenimento;

- l'articolo 5, comma 1, lettera b) dispone l'abrogazione dell'articolo 35 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, ancora in corso di conversione al Senato (S. 1746); al riguardo si ricorda che il Comitato, in una precedente analoga occasione, aveva raccomandato al 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” (parere reso nella seduta dell'11 dicembre 2019 sul disegno di legge C. 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019); il Comitato ritiene però di non ribadire tale raccomandazione per il provvedimento in

esame in considerazione della situazione di effettiva eccezionale emergenza, inedita nella storia repubblicana, nella quale Governo e Parlamento stanno operando; rimane fermo che un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l'emergenza in corso;

- 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, all'articolo 2, comma 1, dopo le parole: «all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630», le seguenti: «pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020»;
- approfondire, all'articolo 2, comma 1, ultimo periodo, l'utilizzo dell'espressione: «di norma»;
- aggiungere, all'articolo 2, comma 3, dopo le parole: «decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati», le seguenti: «e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale»;
- aggiungere, all'articolo 3, comma 1, dopo le parole: «ulteriormente restrittive» le seguenti: «rispetto a quelle vigenti»;
- sostituire, all'articolo 4, comma 1, le parole: «ai sensi dell'articolo 2, comma 1» con le seguenti: «ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2»;
- approfondire la formulazione dell'articolo 4, comma 2;
- approfondire, all'articolo 4, comma 5, l'utilizzo dell'espressione: «in caso di reiterata violazione della medesima disposizione»

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

15 aprile 2020

**Al Presidente della
V Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Pro-roga dei termini per l'adozione dei decreti legislativi (C 2643 Governo, approvato dal Senato).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2643 e rilevato che:

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

- il provvedimento, originariamente composto da 127 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 171 articoli; il complesso delle disposizioni configura il decreto-legge come uno di 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” (nel caso in esame il contrasto dell'epidemia da COVID-19 e delle sue negative conseguenze economiche e sociali); andrebbe peraltro approfondita la riconducibilità a questo pur ampio perimetro dell'articolo 94-*bis*, che dispone in materia di ricostruzione dell'impianto funiviario di Savona distrutto dagli eventi atmosferici del novembre 2019 (la norma riproduce sostanzialmente, peraltro, un progetto di legge attualmente all'esame del Senato, AS 1727, presentato il 19 febbraio 2020 e quindi anteriormente alla segnalazione dei primi casi di contagio da COVID-19 sul territorio nazionale);

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

- nel provvedimento è confluito il decreto-legge n. 14 del 2020, sul quale il Comitato

si è espresso nella seduta del 31 marzo 2020; si richiamano quindi le osservazioni formulate in quell'occasione con riferimento alla formulazione del testo;

- richiamata l'opportunità, emersa nel corso dell'esame del provvedimento da parte del Comitato, di approfondire la formulazione degli articoli 6, dell'articolo 73, dell'articolo 87, comma 3; dell'articolo 103, comma 3-*quater* e dell'articolo 123, comma 1; nonché il coordinamento tra l'articolo 74, comma 01 e l'articolo 74-*ter*;

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

- richiamata l'opportunità, emersa nel corso dell'esame del provvedimento da parte del Comitato, di un chiarimento sul corretto uso del sistema delle fonti con riferimento all'articolo 47, comma 1, all'articolo 54, comma 3, all'articolo 79, commi 2 e 4; all'articolo 108, comma 2, e all'articolo 116;
- nel provvedimento sono confluiti i contenuti dei decreti-legge n. 9, 11 e 14 in corso di conversione; al riguardo, si ricorda che il Comitato, nei suoi pareri, ha costantemente raccomandato al Governo di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un 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" (parere reso nella seduta del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge C. 4158 di conversione del decreto-legge n. 189/2016, recante interventi per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016);
- inoltre, un numero significativo di disposizioni del provvedimento risulta ora abrogata dal decreto-legge n. 23 del 2020, entrato in vigore il 9 aprile 2020; si tratta in particolare degli articoli 17 (sperimentazione dei medicinali e dispositivi medici per l'emergenza epidemiologica da COVID); 49 (Fondo centrale di garanzia PMI); 53 (Misure per il credito all'esportazione); 62 (Sospensione dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi), limitatamente al comma 7; 70 (Potenziamento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli); peraltro, ad eccezione dell'articolo 17, il testo del decreto-legge n. 23 non specifica se l'abrogazione operi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 23 o anche retroattivamente (l'articolo 40 del decreto-legge n. 23 chiarisce infatti che l'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18 opera a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 23; per un'altra disposizione abrogata, l'articolo 62,

comma 7, è la relazione illustrativa del decreto-legge n. 23 ad indicare la volontà di fare salvi con legge gli effetti della disposizione, si veda p. 19 dello stampato dell'A.C. 2461); si tratta di un punto meritevole di approfondimento: da un lato, infatti, l'abrogazione di una norma da parte di un successivo atto normativo opera usualmente, salvo che sia diversamente indicato, *pro futuro*; dall'altro lato però, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, le disposizioni dei decreti-legge non convertiti perdono efficacia sin dall'inizio; nel caso specifico, al fine di evitare un aggiramento del dettato costituzionale, appare ragionevole ritenere che l'impossibilità per il Parlamento di convertire le specifiche disposizioni richiamate, a causa della loro abrogazione ad opera di un successivo decreto-legge, comporti anch'essa la loro decadenza sin dall'inizio (si tratta pur sempre infatti di una loro mancata conversione); in tale ipotesi si potrebbe pertanto porre l'esigenza, sempre ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, di disciplinare con legge gli effetti delle disposizioni non convertite, in particolare chiarendo se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo della loro vigenza; sede idonea a ciò potrebbe risultare la legge di conversione del decreto-legge n. 23; sul punto potrebbe risultare comunque opportuno un chiarimento già in occasione della discussione in Assemblea del provvedimento in esame, ad esempio attraverso l'approvazione di uno specifico atto di indirizzo al Governo;

- la complessità della questione conferma comunque quanto il Comitato ha già avuto occasione di raccomandare al Governo e cioè la necessità di “evitare 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 (parere reso nella seduta dell'11 dicembre 2019 sul disegno di legge C. 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019, cd. “DL Alitalia”);
- per altre disposizioni si pone l'esigenza di un coordinamento con ulteriori misure del decreto-legge n. 23 del 2020; in particolare la sospensione di termini dei procedimenti fino al 15 aprile 2020 in materia di giustizia e amministrativi prevista dal provvedimento in esame, rispettivamente, all'articolo 83, commi 1 e 2, e 84, da un lato, e all'articolo 103, commi 1 e 5, dall'altro lato, risulta ora prevista, ai sensi del decreto-legge n. 23, fino all'11 maggio per i termini in materia di giustizia e fino al 15 maggio per i termini amministrativi; ragioni di coerenza sistematica e il principio della successione delle leggi nel tempo inducono a ritenere che i termini vigenti,

anche una volta entrata in vigore la legge di conversione, saranno quelli dell'11 e del 15 maggio 2020; ciò anche in considerazione del fatto che il termine del 15 aprile è presente nel testo originario del decreto-legge n. 18, entrato in vigore anteriormente alla data di entrata in vigore del DL n. 23, e non è frutto di un intervento parlamentare; si segnala comunque l'opportunità, anche alla luce della complessità delle disposizioni contenute dagli articoli 83, 84 e 103, di evitare un simile intreccio "tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento", come già raccomandato dal Comitato nel parere reso nella seduta del 26 novembre 2008 sul disegno di legge C. 1936 di conversione del decreto-legge n. 162/2008, cd. "DL Banche");

- un intreccio problematico si pone anche con riferimento al coordinamento tra il comma 3-ter dell'articolo 87 e l'articolo 1, comma 4, lettera a) del decreto-legge n. 22 del 2020; il citato comma 3-ter dispone infatti che la valutazione degli effetti degli apprendimenti effettuati nell'ambito della attività didattica svolta a distanza valgano ai fini degli scrutini finali mentre l'articolo 1, comma 4, lettera a) del decreto-legge n. 22 rimette ad un'ordinanza del Ministro dell'istruzione, nel caso in cui l'attività didattica "in presenza" non riprenda il 18 maggio 2020, la definizione delle modalità di valutazione finale degli alunni; il citato comma 3-ter entrerà in vigore al momento della conversione del decreto-legge in esame e quindi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 22, il 9 aprile 2020, e potrebbe pertanto comportare, in assenza di un raccordo tra le due previsioni, un'abrogazione tacita dell'articolo 1, comma 4, lettera a), del decreto-legge n. 22;
- inoltre, nel corso dell'esame al Senato è stato inserito nell'articolo unico del disegno di legge di conversione una disposizione (il comma 3) che prevede la proroga di tre mesi del termine per l'attuazione delle deleghe scadenti tra il 10 febbraio e il 31 agosto 2020; la proroga opererà a decorrere dal termine attuale di scadenza, se successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, ovvero a decorrere da tale data di entrata in vigore, se precedente; in proposito si ricorda che l'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988 vieta che il Governo possa, mediante decreto-legge, conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione e che i limiti di contenuto previsti dalla legge n. 400 del 1988 sono sempre stati considerati applicabili, dal Comitato per la legislazione, anche al disegno di legge di conversione nel suo *iter* parlamentare; ciò è avvenuto anche successivamente alla sentenza n. 237 del 2013 della Corte costituzionale che pure ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del

limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto e allo scopo (si veda da ultimo la condizione soppressiva contenuta nel parere reso nella seduta del 14 novembre 2018 sul disegno di legge C. 1346 di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, cd. "DL sicurezza");

- il Comitato ritiene comunque, come già fatto in occasione dell'esame del disegno di legge C. 2447 di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020 (si veda il parere reso nella seduta del 31 marzo 2020) di non ribadire la condizione e le raccomandazioni sopra richiamate per il provvedimento in esame in considerazione della situazione di effettiva eccezionale emergenza, inedita nella storia repubblicana, nella quale Governo e Parlamento stanno operando; rimane fermo che un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l'emergenza sanitaria in corso;
- ciò premesso, l'articolo 1, comma 3, del disegno di legge di conversione, nel prorogare di tre mesi tutti i termini di delega scadenti tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, in considerazione della situazione di emergenza determinata dall'epidemia da COVID-19, appare comunque riconducibile al modello di delega legislativa stabilito dall'articolo 76 della Costituzione; la proroga mantiene infatti la delega entro un tempo limitato e mantiene fermi i principi e criteri direttivi individuati dai provvedimenti di delega originari; anche l'oggetto risulta definito attraverso il riferimento alle deleghe i cui termini scadano in un determinato arco temporale, quello tra il 10 febbraio e il 31 agosto 2020; per le deleghe i cui termini scadano tra il 10 febbraio e la data di entrata in vigore della legge di conversione si tratterà, in vero, di un differimento e non di una proroga; in proposito si ricorda comunque che la sentenza n. 156 del 1985 della Corte costituzionale ha riconosciuto al Legislatore il potere di prorogare e differire termini di delega;
- è parimenti vero che la proroga renderà in alcuni casi complessa l'individuazione del termine di delega, soprattutto nel caso in cui si verifichi il combinato disposto tra la proroga medesima e altre modalità "mobili" di definizione del termine di delega (quali quella prevista per il recepimento delle direttive dell'Unione europea, ove assumono rilievo i termini di recepimento delle singole direttive; quella per l'adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi, ove assumono rilievo le diverse date di entrata in vigore dei singoli decreti legislativi "principali" e quella prevista in caso di adozione della "tecnica dello scorrimento", pure costantemente censurata dal Comitato); dovrebbero comunque essere interessati dalla proroga i seguenti provvedimenti di delega: art. 7 della legge n. 37 del 2019 (legge europea 2018; delega in materia di utilizzo del termine "cuoio", "pelle" e "pelliccia"; il termine attuale è il 26 maggio 2020); legge n. 86 del 2019 (deleghe al Governo in materia di

sport; il termine attuale è il 31 agosto 2020); art. 21, comma 3 della legge n. 154 del 2016 (cd. “collegato agricoltura”, adozione di disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 32 del 2018 in materia di strumenti assicurativi in agricoltura: il termine attuale è il 28 aprile 2020); interessate dal provvedimento dovrebbero essere poi le deleghe previste dalla legge di delegazione europea 2018 (legge n. 119 del 2019); si tratta in particolare dell'articolo 4 (adeguamento al regolamento UE 2017/1939, cooperazione rafforzata in materia di procura europea; termine attuale 2 agosto 2020) e dell'articolo 5 (adeguamento al regolamento UE n. 655/2014, recupero crediti transfrontalieri in materia civile e commerciale, termine attuale 2 maggio 2020); risulterebbero poi interessati dalla proroga i seguenti schemi di decreto legislativo attuativi della legge già trasmessi alle Camere e per i quali, in virtù dello “scorrimento”, il termine attuale è il 2 maggio 2020: atto n. 147 - attuazione della direttiva (UE) 2019/692 - norme comuni per il mercato interno del gas naturale; atto n. 149 - recepimento della direttiva (UE) 2018/645 - qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri; atto n. 151 - attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale; atto n. 152 - attuazione della direttiva (UE) 2018/822, recante modifica della direttiva 2011/16/UE - scambio di informazioni nel settore fiscale sui meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica; atto n. 153 - attuazione della direttiva (UE) 2017/2398 - protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro; atto n. 156 - attuazione della direttiva (UE) 2018/410 - riduzione delle emissioni; atto n. 157 - attuazione della direttiva 2013/59/Euratom - norme fondamentali di sicurezza relative all'esposizione alle radiazioni ionizzanti; atto n. 158 - attuazione della direttiva (UE) 2018/844 . prestazione energetica nell'edilizia; interessati dalla proroga dovrebbero essere poi anche questi ulteriori schemi di decreto legislativo, che prevedono diversi termini di delega: atto n. 155: attuazione dell'articolo 7 della legge n. 117 del 2019 - incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti e la disciplina del sistema di governo societario (scadenza attuale: 10 giugno 2020); atto n. 162 - attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 - efficienza energetica (scadenza attuale: 25 maggio 2020 per le disposizioni di carattere generale e 25 giugno 2020 per le disposizioni a tutela dei consumatori); atto n. 166 - attuazione della direttiva (UE) 2018/849 - veicoli fuori uso (scadenza attuale 5 marzo 2020); atto n. 167 - attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849 - pile e accumulatori e rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (scadenza attuale 5 marzo 2020); atto n. 168 - attuazione della direttiva (UE) 2018/850 - discariche di rifiuti (scadenza attuale 5 marzo 2020); atto n. 169 - attuazione della direttiva (UE) 2018/851 - rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggio

(scadenza delega 5 marzo 2020); dovrebbero essere interessati dalla proroga, una volta trasmessi, anche gli schemi di decreto legislativi di recepimento delle seguenti direttive: direttiva (UE) 2018/957 - distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (scadenza attuale: 30 marzo 2020); direttiva (UE) 2018/958 - regolamentazione delle professioni (scadenza attuale: 30 marzo 2020); infine, potrebbero essere interessati dalla proroga i termini per l'adozione di eventuali decreti legislativi integrati e correttivi dei seguenti decreti legislativi di recepimento di atti normativi europei: decreto legislativo n. 230 del 2017, di adeguamento al regolamento (UE) n. 1143/2014 (diffusione specie esotiche invasive) termine attuale: 14 febbraio 2020; decreto legislativo n. 231 del 2017, di adeguamento al regolamento (UE) n. 1169/2011 (informazioni al consumatore sugli alimenti) termine attuale: 9 maggio 2020; decreto legislativo n. 233 del 2017 di adeguamento al regolamento (UE) n. 760/2015 (fondi di investimento europei a lungo termine) termine attuale: 28 febbraio 2020; decreto legislativo n. 234 del 2017 attuativo della direttiva 2015/637/UE (tutela consolare dei cittadini dell'Unione) termine attuale: 16 febbraio 2020; decreto legislativo n. 19 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/1214/UE (qualità per i servizi trasfusionali); termine attuale: 21 marzo 2020; decreto legislativo n. 25 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/844/UE (sicurezza navi da passeggeri); termine attuale: 29 marzo 2020; decreto legislativo n. 51 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/680/UE (trattamento dati personali a fini di perseguimento dei reati); termine attuale: 8 giugno 2020; decreto legislativo n. 53 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/681/UE (uso del codice PNR per prevenzione del terrorismo); termine attuale: 9 giugno 2020; decreto legislativo n. 60 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/2258/UE (accesso delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio); termine attuale: 6 giugno 2020; decreto legislativo n. 61 del 2018 di attuazione della direttiva 2015/1794/UE in materia di marittimi; termine attuale: 7 giugno 2020; decreto legislativo n. 62 del 2018 di attuazione della direttiva 2015/2302/UE (pacchetti turistici); termine attuale: 1° luglio 2020; decreto legislativo n. 63 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/943/UE (segreti commerciali); termine attuale: 22 giugno 2020; decreto legislativo n. 65 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/1148/UE (sicurezza delle reti); termine attuale: 24 giugno 2020; decreto legislativo n. 68 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/97/UE (distribuzione assicurativa); termine attuale: 1° luglio 2020; decreto legislativo n. 71 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/801/UE (ingresso cittadini Paesi terzi per studio, ricerca e volontariato); termine attuale: 5 luglio 2020; decreto legislativo n. 81 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/2284/UE (riduzione emissioni nazionali di inquinanti atmosferici); termine attuale: 17 luglio 2020; decreto legislativo n. 88 del 2018; attuativo della direttiva 2014/50/UE (mobilità lavoratori tra Stati membri); termine attuale: 14 luglio

2020 (nella ricostruzione effettuata non si è tenuto invece conto delle deleghe legislative per le quali le competenti commissioni parlamentari abbiano già espresso il parere sui relativi schemi di decreto legislativo);

- il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione illustrativa è allegata la dichiarazione di esenzione dall'AIR ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera c), del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017 (tale disposizione esclude l'AIR per i provvedimenti normativi direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

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

- ferma restando la necessità, in coerenza con i precedenti pareri del Comitato, di evitare, non appena superata la grave emergenza sanitaria in corso, l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, abbiano cura Parlamento e Governo di chiarire, ad esempio con l'approvazione di uno specifico ordine del giorno nel corso della discussione in Assemblea del provvedimento in esame, se l'avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 18, ancora in corso di conversione, ad opera del decreto-legge n. 23, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza; in tale ipotesi potrebbe essere presa in considerazione l'opportunità di procedere in tal senso nella legge di conversione del decreto-legge n. 23;
- abbia cura il Legislatore di approfondire, nel corso dell'esame del provvedimento in esame e in quello del decreto-legge n. 22 del 2020, il coordinamento delle disposizioni dell'articolo 87, comma 3-ter, con quelle di cui all'articolo 1, comma 4, lettera a) del decreto-legge n. 22 del 2020."

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

29 aprile 2020

**Al Presidente della
VI Commissione
Alla Presidente della
X Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali (C. 2461 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2461 e rilevato che:

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

- il decreto-legge, composto da 44 articoli, per un totale di 138 commi, si configura come un “provvedimento governativo *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” (nel caso in esame il contrasto dell'epidemia da COVID-19 e delle sue negative conseguenze economiche e sociali);
- per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 9 dei 138 commi complessivi del provvedimento rinviano a misure attuative; in particolare è prevista l'adozione di 1 DPCM, 11 decreti ministeriali e 3 atti di altra natura; in due ulteriori commi l'attuazione della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

- andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, al comma 8 dell'articolo 1 andrebbe esplicitato che la possibilità di elevare la percentuale di copertura del finanziamento dovrebbe valere solo per le imprese di maggiori dimensioni, come risulta dal combinato disposto dei precedenti commi 6 e 7; andrebbe chiarita l'effettiva portata normativa del comma 3 dell'articolo 3 e del comma 3 dell'articolo 39 i quali si limitano a mantenere fermo quanto già previsto da norme vigenti (rispettivamente l'articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 109 del 2019 in materia di poteri del Ministro degli esteri su Simest Spa e il decreto legislativo n. 187 del 2000 in materia di protezione dei pazienti dall'esposizione a radiazioni ionizzanti); all'articolo 7 andrebbe chiarito se con l'espressione "nota informativa" si faccia in realtà riferimento alla nota integrativa del bilancio delle società prevista dall'articolo 2427 del codice civile; andrebbero meglio coordinate le disposizioni dell'articolo 9, per quanto concerne gli effetti della mancata omologazione dell'accordo di ristrutturazione e del concordato preventivo, e quelle dell'articolo 10, che rendono comunque improcedibili, anche in questa ipotesi, sembra desumersi, le sentenze di fallimento; sempre con riferimento all'articolo 9 andrebbe chiarito se agli specifici termini in materia di accordi di ristrutturazione e di preconcordato si applichi la sospensione dei termini processuali, come affermato, con riferimento in generale alle procedure concorsuali, dalla recente giurisprudenza di merito (Tribunale di Forlì, decreto 10 marzo 2020, e Tribunale di Milano, decreto 19 marzo 2020); con riferimento all'articolo 10 andrebbe invece specificato se la dichiarazione di improcedibilità dei fallimenti (in base alla disposizione prevista per i ricorsi depositati tra il 9 marzo e il 30 giugno 2020) si applichi anche retroattivamente e comporti la revoca degli eventuali fallimenti dichiarati tra il 9 marzo e l'entrata in vigore del decreto-legge; all'articolo 13, comma 1, lettera f), andrebbe precisato se il prolungamento automatico della garanzia abbia un effetto preclusivo all'apertura di nuovi interventi in garanzia del Fondo fino all'estinzione del debito sospeso, come previsto dalla disciplina ordinaria; all'articolo 13, comma 11, andrebbe meglio specificato in che misura le disposizioni dell'articolo si applichino anche "in quanto compatibili" alle garanzie previste dal decreto legislativo n. 102 del 2004 per le imprese agricole e di pesca; all'articolo 29, comma 2, andrebbe chiarito il riferimento alla sanzione irrogata che può essere pagata una volta ricevuta la notifica con l'avviso di pagamento, dato che la sanzione è irrogabile solo se non si dà luogo al pagamento entro il mese successivo all'avviso; al successivo comma 3 va corretto il riferimento all'articolo 73 con quello, corretto, all'articolo 36; il comma 1 dell'articolo 33 proroga, al primo periodo, il termine del mandato degli organi

amministrativi e di controllo di alcune tipologie di enti ed organismi pubblici “fino al termine dello stato di emergenza e comunque fino alla loro ricomposizione”; al riguardo andrebbe valutata l’opportunità di indicare un termine massimo per la proroga dopo la fine dello stato d’emergenza; si segnala inoltre, dal punto di vista testuale, che la proroga è prevista da un periodo di 14 righe, composto da ben 133 parole; il secondo periodo prevede una diversa proroga, limitata alla fine dello stato d’emergenza, per “enti e organismi pubblici a base associativa”; in proposito andrebbe approfondita l’opportunità di definire più puntualmente i soggetti ricompresi nella fattispecie; con riferimento al comma 5 dell’articolo 38 andrebbe chiarito se la possibilità di destinare risorse per la fornitura ai medici di pulsiossimetri interessi solo i medici di medicina generale, cui sono dedicate le altre disposizioni dell’articolo, ovvero tutti i medici, come si potrebbe desumere dal dato testuale della disposizione; il comma 6 dell’articolo 40 prevede infine che per gli studi sperimentali *no profit* relativi all’epidemia da COVID-19 oggetto dell’articolo non sia richiesta la stipula di un’apposita polizza assicurativa; al riguardo andrebbe precisato se la fattispecie di “studi sperimentali *no profit*” coincida con quella di “sperimentazione non a fini industriali o non a fini commerciali ovvero senza scopo di lucro” già presente nella normativa (articolo 1, comma 1, lettera *r*) del decreto legislativo n. 200 del 2007);

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

- alcune disposizioni meritano un approfondimento con riferimento all’uso delle diverse fonti normative: l’articolo 1, comma 8, attribuisce ad un decreto del Ministro dell’economia la possibilità di elevare le percentuali di copertura del finanziamento delle imprese stabile dall’articolo 1, comma 2, attuando così una sorta di delegificazione, con modalità non conformi alla procedura prevista dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; l’articolo 42 prevede la nomina di un commissario straordinario dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) con DPCM, derogando, in maniera però solo implicita, all’articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede che i commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica;
- un numero significativo di disposizioni del provvedimento abroga disposizioni del decreto-legge n. 18 del 2020, ancora in corso di conversione al momento dell’entrata in vigore, il 9 aprile 2020, del provvedimento; si tratta in particolare dell’articolo 2, comma 11, che abroga l’articolo 53 del decreto-legge n. 18; dell’articolo 13, comma

12 che abroga l'articolo 49 del decreto-legge n. 18; dell'articolo 19, comma 2, che abroga il comma 7 dell'articolo 62 del decreto-legge n. 18; dell'articolo 31, comma 2, che abroga l'articolo 70 del decreto-legge n. 18; dell'articolo 40, comma 8, che abroga l'articolo 17 del decreto-legge n. 18; ad eccezione dell'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18, il testo del decreto-legge n. 23 non specifica se l'abrogazione operi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 23 o anche retroattivamente (l'articolo 40 del decreto-legge n. 23 chiarisce infatti che l'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18 opera a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 23; per un'altra disposizione abrogata, l'articolo 62, comma 7, è la relazione illustrativa del decreto-legge n. 23 ad indicare la volontà di fare salvi con legge gli effetti della disposizione, si veda p. 21 dello stampato dell'A.C. 2461); al riguardo, il Comitato non può che ribadire la raccomandazione contenuta nel parere espresso nella seduta del 15 aprile 2020 sul disegno di legge C. 2463 di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020;

- numerose altre disposizioni integrano non testualmente, interpretano o modificano implicitamente il contenuto del decreto-legge n. 18 del 2020; già nel parere su tale provvedimento si è posto l'attenzione sulla modifica implicita recata dagli articoli 36 e 37 alla sospensione di termini dei procedimenti in materia di giustizia e amministrativi prevista dal decreto-legge n. 18; sul punto si rinvia quindi alle considerazioni svolte in quella sede; si segnala inoltre che l'articolo 12, comma 1, integra il contenuto dell'articolo 54 del decreto-legge n. 18; l'articolo 21 interpreta l'articolo 60 del decreto-legge n. 18; l'articolo 29, comma 3, reca una deroga a quanto previsto dall'articolo 67, comma 1, del decreto-legge n. 18; l'articolo 30 estende l'applicazione del credito d'imposta previsto dall'articolo 64 del decreto-legge n. 18; l'articolo 34, comma 1, interpreta l'articolo 44 del decreto-legge n. 18; l'articolo 41, ai commi 1 e 2, estende l'ambito applicativo, rispettivamente, degli articoli 19 e 22 del decreto-legge n. 18; al riguardo, si ribadisce in primo luogo l'esigenza di evitare, non appena terminata l'emergenza sanitaria, un simile intreccio tra provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame del Parlamento; ciò premesso il Comitato constata che la complessa stratificazione normativa realizzata dalle disposizioni richiamate potrebbe creare difficoltà nella loro applicazione ed invita pertanto, nel caso in cui si renda necessario intervenire ulteriormente su tali aspetti, ad operare o in sede di conversione del decreto-legge n. 23 o, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando modifiche testuali ("novelle") e non indirette o implicite alle disposizioni ovvero norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali; in tal senso d'altra parte richiede di procedere il paragrafo 3, lettere a) e l) della circolare sulla

formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

- 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:

- valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 8; dell'articolo 3, comma 3; dell'articolo 7; dell'articolo 9; dell'articolo 10; dell'articolo 13, commi 1, lettera f) e 11; dell'articolo 29, commi 2 e 3; dell'articolo 33, comma 1; dell'articolo 38, comma 5; dell'articolo 39, comma 3 e dell'articolo 40, comma 6;

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

- valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 1, comma 8 e dell'articolo 42;

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

- ferma restando la necessità, in coerenza con i precedenti pareri del Comitato, di evitare, non appena superata la grave emergenza sanitaria in corso, l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, abbiano cura Parlamento e Governo di chiarire se l'avvenuta abrogazione ad opera del decreto-legge n. 23, di disposizioni del decreto-

legge n. 18, quando esso era ancora in corso di conversione, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza;

- abbia cura il Legislatore, in caso di necessità di ulteriori modifiche ad aspetti già disciplinati sia dal decreto-legge n. 18 del 2020 sia dal provvedimento in esame, di procedere o in sede di conversione in legge del provvedimento in esame ovvero, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando la tecnica della novella o l'approvazione di norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali, in coerenza con quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; ciò in considerazione della complessa stratificazione normativa che già i successivi ravvicinati interventi operati con il decreto-legge n. 18 e con il provvedimento in esame hanno determinato.”

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

29 aprile 2020

**Al Presidente della
I Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020 (C. 2471 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2471 e rilevato che:

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

- il provvedimento, composto da 3 articoli, per un totale di 4 commi, appare omogeneo e di contenuto corrispondente al titolo;

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

- il comma 2 dell'articolo 1 prevede che le elezioni suppletive per i collegi uninominali di Camera e Senato, amministrative e regionali, già rinviate ai sensi del comma 1, possano essere ulteriormente rinviate di non oltre tre mesi, con il medesimo provvedimento che ne prevede l'indizione, se permangono i profili di gravità connessi alla diffusione epidemiologica da COVID-19, facendo salve le operazioni già completate per lo svolgimento delle elezioni, che rimangono valide;

- al riguardo, si segnala la necessità di approfondire la formulazione della disposizione; in particolare, andrebbero specificati meglio sia i presupposti di fatto che legittimerebbero l'ulteriore rinvio (dall'attuale formulazione non emerge quale “livello di diffusione epidemiologica da COVID-19” potrebbe giustificare il rinvio) sia l'ambito di applicazione (andrebbe chiarito se potrebbero essere oggetto di rinvio anche le elezioni di un singolo comune);

- ciò è tanto più vero per le elezioni regionali: l'articolo 122 della Costituzione prevede in materia una riserva di legge statale sulla durata del mandato dei consigli regionali; alla luce di tale riserva suscita peraltro dubbi l'affermazione della relazione illustrativa in base alla quale per l'attuazione delle misure del comma 2 "la decisione compete alle regioni per le rispettive elezioni, comportando ciò un aumento della durata del mandato, previamente consentito dalla legge statale in considerazione dell'eccezionalità della situazione"; infatti, in considerazione della riserva di legge statale, l'eventuale decisione regionale, sulla base dell'attuale formulazione del comma 2 in commento, appare idonea a prolungare ulteriormente non il mandato del consiglio regionale ma solamente il termine entro il quale, scaduto il mandato, si svolgono le elezioni regionali; quindi, in caso di attuazione della norma, il consiglio regionale si troverebbe comunque - scaduta, il 31 agosto 2020, la proroga di cui al comma 1, lettera d) - non nella pienezza dei suoi poteri ma in regime di *prorogatio*, regime che, in base alla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 304 del 2002, n. 196 del 2003, e n. 44 del 2015) è disciplinato dagli statuti regionali, fermo restando che in tale periodo l'attività è limitata agli atti indifferibili e urgenti; si tratta di un aspetto che è quindi essenziale definire meglio, in quanto deve essere chiaro, in caso di attuazione della norma, se i consigli regionali si troveranno nella pienezza dei loro poteri o in regime di *prorogatio*;
- il provvedimento risulta corredato sia dall'analisi tecnico-normativa (ATN) sia dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

- provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire il contenuto dell'articolo 1, comma 2.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

27 maggio 2020

**Al Presidente della
V Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (C. 2500 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2500 e rilevato che:

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

- il decreto-legge, composto da 266 articoli, per un totale di 1051 commi, si configura come un “provvedimento governativo *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” (nel caso in esame il contrasto dell'epidemia da COVID-19 e delle sue negative conseguenze economiche e sociali);
- merita una riflessione preliminare la dimensione del provvedimento; si tratta probabilmente di dimensioni mai raggiunte in passato da un decreto-legge; da una ricerca effettuata sulla Legislatura in corso e sulle ultime tre precedenti Legislature (XV: 2006-2008; XVI: 2008-2013; XVII: 2013-2018) emerge infatti che il decreto-legge con il numero maggiore di articoli originari è stato fin qui il decreto-legge n. 18 del 2020, anch'esso emanato nello scorso marzo per contrastare l'emergenza coronavirus (cd. “cura Italia”), con 127 articoli e 507 commi, seguito dal decreto-legge n. 1 del 2012 (cd. “DL concorrenza”) con soli 98 articoli e 295 commi;
- al riguardo, si deve da un lato richiamare la situazione di inedita emergenza in cui il

Governo continua ad operare; dall'altro lato, il Comitato non può che auspicare che in futuro si eviti per quanto possibile di ricorrere a provvedimenti di dimensioni eccessive; tali dimensioni rendono infatti difficile il perseguimento - richiesto anche nella recente ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale - di un ragionevole equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nelle procedure parlamentari ove si consideri la peculiarità dell'iter di conversione e il termine costituzionale di 60 giorni per la conversione dei decreti-legge;

- peraltro, in una fase che deve essere caratterizzata, superato il momento acuto dell'emergenza sanitaria, da una maggiore attenzione alla qualità della legislazione, andrebbe approfondito anche l'ulteriore sostenibilità - anche nell'ottica di garantire un adeguato coinvolgimento nell'istruttoria legislativa di tutte le Commissioni permanenti - di provvedimenti multisettoriali di ampia portata che siano caratterizzati dall'unica *ratio* unitaria del contrasto all'emergenza epidemiologica; sul punto si segnala che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni eccessivamente ampi, la "materia finanziaria" in quanto essa si "riempie dei contenuti definitori più vari" e "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" il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare "in concreto non pertinente"; considerazioni che nel contesto attuale potrebbero valere, come si vede, anche con riferimento alla *ratio* unitaria dell'emergenza epidemiologica;
- quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento suscitano perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento, pur non potendosi del tutto escludere che anch'esse intervengano su situazioni che hanno in qualche modo risentito dell'epidemia; si richiamano in particolare il comma 6 dell'articolo 23 che consente l'invio di personale della carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei nell'ambito di iniziative di contrasto all'immigrazione clandestina e alla lotta al terrorismo; i commi da 12 a 18 dell'articolo 38, che creano un fondo per l'intrattenimento digitale; il comma 5 dell'articolo 48, relativo alla stazione tecnopolo Bologna per la ricerca meteo-climatica; gli interventi previsti dall'articolo 208 sulle tratte ferroviarie Salerno-Reggio Calabria; Taranto-Battipaglia; Genova-Ventimiglia; nonché per l'adeguamento della rete ferroviaria per le Olimpiadi invernali 2026 e in connessione al recente crollo di un ponte sul fiume Magra; i commi 2 e 3 dell'articolo 211, che attribuiscono al Ministero della difesa la possibilità di stipulare, per il tramite di

Difesa servizi S.p.A., convenzioni con soggetti pubblici o privati finalizzate ad affidare, in uso temporaneo, infrastrutture industriali e logistiche militari; gli articoli 212 e 213 relativi al trasporto pubblico urbano della città di Taranto; i commi da 1 a 5 e 7 dell'articolo 238 che prevedono un piano generale di assunzione di ricercatori universitari e l'adozione di nuovi progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN); entrambe le misure non appaiono però direttamente connesse alle esigenze sorte a seguito dell'epidemia; l'articolo 240 che istituisce una direzione centrale della Polizia per la tutela informatica e cibernetica; l'articolo 262 in materia di assunzioni da parte del Ministero dell'economia in connessione alla presidenza italiana del G20 e ai negoziati sulla Brexit;

- per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 266 articoli 75 prevedono provvedimenti attuativi; in termini di commi, provvedimenti attuativi sono richiesti in 100 dei 1049 commi complessivi; sono in tutto previsti 103 provvedimenti attuativi: 1 DPR, 5 DPCM, 71 decreti ministeriali, 26 atti di altra natura; sono altresì nel complesso previste 18 forme di coinvolgimento (intese, pareri, accordi) del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza Unificata); 5 pareri del Garante per la protezione dei dati personali; 2 pareri della Conferenza nazionale dei rettori; in 12 casi è infine prevista l'autorizzazione, o la dichiarazione di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato, della Commissione europea; come già per le dimensioni, anche per il numero di provvedimenti attuativi il provvedimento appare anomalo, ove si consideri che quasi un terzo degli articoli richiede provvedimenti attuativi e che a fronte dei 103 provvedimenti previsti, tutti i decreti-legge convertiti precedentemente allo scoppio dell'epidemia (dati aggiornati al 7 febbraio 2020) prevedevano complessivamente 299 provvedimenti attuativi;

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

- andrebbe valutata l'opportunità, emersa nel corso dell'esame da parte del Comitato, di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 13 (con riferimento all'utilizzo dell'espressione "denuncia di inizio attività"); dell'articolo 85 (requisiti per l'accesso all'indennità per lavoratori domestici); dell'articolo 116, comma 1 (richiesta per l'accesso alle anticipazioni di liquidità da parte di province e città metropolitane); dell'articolo 135, comma 2 (presupposti per le udienze da remoto nei processi tributari); dell'articolo 229, comma 1, lettera a) (attuazione del bonus mobilità); dell'articolo 257 (concorsi Corte dei conti); dell'articolo 264, comma 2, lettere a),

numero 2) (sanzioni per le dichiarazioni mendaci nelle autodichiarazioni) ed *d)* (modalità di verifica sull'attività di privati);

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

- andrebbe valutata l'opportunità, emersa nel corso dell'esame da parte del Comitato, di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 2, comma 12 (delega di funzioni da parte del Commissario straordinario ai presidenti di regione); dell'articolo 27, comma 15 (attribuzione a decreto ministeriale del potere di modificare o integrare quanto previsto dalla norma); dell'articolo 34, comma 1 (modifica frammentaria di fonte non legislativa); dell'articolo 80 (rapporto con decreto-legge n. 18 del 2020 in ordine alla sospensione dei licenziamenti); dell'articolo 206, commi 1 e 5 (nomina con DPCM di commissari straordinari e loro poteri); dell'articolo 229, comma 4 (previsione di un decreto non regolamentare); dell'articolo 236, comma 5; dell'articolo 237, comma 2 (modifiche frammentarie di fonti non legislative) e dell'articolo 240 (istituzione *ex lege* di una Direzione generale della Polizia di Stato);
- potrebbe risultare opportuno, alla luce della particolare complessità del provvedimento e delle sue dimensioni inedite, valutare attentamente le eventuali modifiche da apportare in sede parlamentare, in modo da evitare l'introduzione di aggravii procedurali che, con riferimento alle numerose disposizioni del provvedimento di attribuzione di benefici e indennità, potrebbero pregiudicare l'immediata applicazione delle disposizioni del provvedimento, intervenendo mentre le norme stanno già trovando attuazione e creando quindi incertezze applicative e ritardi;
- alcune disposizioni del provvedimento abrogano disposizioni del decreto-legge n. 23 del 2020, ancora in corso di conversione; in particolare l'articolo 4, comma 6, abroga l'articolo 32 del decreto-legge n. 23 del 2020; l'articolo 78, comma 3, abroga l'articolo 34 del decreto-legge n. 23 e l'articolo 125, comma 5, abroga l'articolo 30 del decreto-legge n. 23; al riguardo, il Comitato non può che ribadire le raccomandazioni contenute nei pareri espressi nella seduta dell'11 dicembre 2019 sul disegno di legge di conversione C. 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019; nella seduta del 29 marzo 2020 sul disegno di legge C. 2447 di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020; nella seduta del 15 aprile sul disegno di legge C. 2463 di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020 e nella seduta del 29 aprile sul disegno di legge C. 2461 di conversione del decreto-legge n. 23 del 2020;
- numerose altre disposizioni integrano non testualmente, interpretano o modificano

implicitamente il contenuto del decreto-legge n. 23 del 2020; l'articolo 31, comma 1, incrementa il fondo cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 23; l'articolo 33, comma 1, dispone in materia di contratti finanziari mantenendo fermo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 23; l'articolo 35, comma 5, istituisce nell'ambito del fondo di cui all'articolo 1, comma 14 del decreto-legge n. 23 una sezione speciale; l'articolo 38, comma 6, prevede che le imprese accedono a fondi per le PMI innovative sulla base delle modalità "tempo per tempo vigenti", ivi compreso l'articolo 13 del decreto-legge n. 23; l'articolo 41, comma 1, sui certificati bianchi, proroga al 30 novembre il termine previsto dall'articolo 103 del decreto-legge n. 18 e già prorogato dal decreto-legge n. 23; l'articolo 126, comma 1, dispone in merito all'effettuazione dei versamenti sospesi dall'articolo 18 del decreto-legge n. 23; anche il comma 2 interviene sull'articolo 19 del decreto-legge n. 23; l'articolo 161, comma 2, prevede che la disposizione in materia di sospensione del pagamento dei diritti doganali si applichi anche tra i soggetti indicati dall'articolo 18 del decreto-legge n. 23; al riguardo, il Comitato non può che ribadire le raccomandazioni contenute nei pareri resi nella seduta del 26 novembre 2008 sul disegno di legge C. 1936 di conversione del decreto-legge n. 162 del 2008 e nella seduta del 29 aprile scorso sul disegno di legge C. 2461 di conversione del decreto-legge n. 23 del 2020;

- un più grave problema di coordinamento si pone tra l'articolo 9 e l'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 19 del 2020 introdotto nel corso dell'esame parlamentare; entrambe le disposizioni si riferiscono infatti alla medesima materia (proroga dei piani terapeutici che includono la fornitura di protesi e di altri dispositivi) ma la disposizione dell'articolo 4-*bis* risulta di più ampia portata e, poiché è stata inserita nel corso dell'esame parlamentare ed è quindi entrata in vigore, con la legge di conversione, il 23 maggio, essa sembra tacitamente abrogare l'articolo 9, entrato in vigore il 19 maggio; ove si acceda a tale ricostruzione si potrebbe pertanto valutare l'ipotesi di sopprimere l'articolo 9 del provvedimento in esame;
- ulteriori 23 disposizioni modificano esplicitamente norme del decreto-legge n. 18 del 2020, la cui legge di conversione è entrata in vigore solo il 24 aprile scorso, meno di un mese prima dell'emanazione del provvedimento; si tratta dell'articolo 1, comma 6; dell'articolo 68, comma 1; degli articoli da 69 a 81; dell'articolo 109; dell'articolo 138; dell'articolo 154; dell'articolo 184; dell'articolo 216; dell'articolo 219; dell'articolo 221; dell'articolo 224; dell'articolo 251; anche in questo caso si realizza una complessa stratificazione normativa, pur dovendosi considerare, al riguardo, le oggettive difficoltà connesse all'epidemia;
- il comma 8 dell'articolo 265 dispone che le risorse destinate a ciascuna delle misure

previste dal presente decreto sono soggette ad un monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; sulla base degli esiti del monitoraggio, il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio, provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica; dalla formulazione della norma sembra ricavarsi una sorta di "delegificazione" attraverso la quale i decreti ministeriali potranno modificare le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento; tale interpretazione della norma non può che suscitare però consistenti dubbi con riferimento al sistema delle fonti; non a caso infatti la vigente legislazione contabile consente variazioni compensative con decreti ministeriali solo tra stanziamenti di bilancio non riconducibili a fattore legislativo, mentre per questi ultimi si può intervenire con la legge annuale di bilancio; deve essere del pari segnalato che una disposizione di identico tenore, contenuta nel decreto-legge n. 18 del 2020 (art. 126, co. 7), non è stata oggetto di censura da parte del Comitato, in considerazione del momento di grave emergenza nel quale il decreto-legge n. 18 è stato adottato; ciò non significa però che vi si possa ricorrere sistematicamente; andrebbe pertanto valutata, anche alla luce dell'esigenza di rispettare il vigente sistema delle fonti, l'effettiva necessità, nella situazione data, della disposizione, prevedendo quanto meno in tal caso l'espressione di un parere parlamentare "forte" (ad esempio con la procedura del "doppio parere") sugli schemi di decreto (ed identica procedura andrebbe in tal caso introdotta anche nell'articolo 126, co. 7, del decreto-legge n. 18);

- appare necessaria un'attenta riflessione sui profili problematici fin qui evidenziati sia con riferimento alla qualità della formulazione sia con riferimento al sistema delle fonti anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha attribuito significativo rilievo ai principi di "razionalità normativa" e "coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico" (sentenze n. 209 del 2010; n. 160 del 2016 e n. 107 del 2017);
- 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 Rego-

lamento, le seguenti condizioni:

- provveda la Commissione di merito ad approfondire il coordinamento tra l'articolo 9 e l'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 19 del 2020, anche prendendo in considerazione, per le ragioni esposte in premessa, l'ipotesi di sopprimere l'articolo 9;
- provveda la Commissione di merito ad approfondire, anche alla luce del vigente sistema delle fonti, l'effettiva necessità della disposizione contenuta nell'articolo 265, comma 8, procedendo, nel caso in cui la disposizione sia ritenuta necessaria, ad inserire l'espressione di un parere parlamentare "forte" (ad esempio attraverso la procedura del "doppio parere" parlamentare) sugli schemi di decreto previsti nonché ad introdurre la medesima procedura anche per la disposizione contenuta nell'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020;

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 approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 13; dell'articolo 85; dell'articolo 116, comma 1; dell'articolo 135, comma 2; dell'articolo 229, comma 1, lettera a); dell'articolo 257 e dell'articolo 264, comma 2, lettere a), numero 2), e d);

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

- valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 2, comma 12; dell'articolo 27, comma 15; dell'articolo 34, comma 1; dell'articolo 80; dell'articolo 206, commi 1 e 5; dell'articolo 229, comma 4; dell'articolo 236, comma 5; dell'articolo 237, comma 2 e dell'articolo 240;

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

- abbia cura il Governo, per le ragioni esposte in premessa, di evitare per quanto possibile l'adozione in futuro di provvedimenti d'urgenza di dimensioni tali da rendere difficoltoso un equilibrato *iter* parlamentare;

- abbia cura il Legislatore di evitare, per le ragioni esposte in premessa, l'introduzione di modifiche al testo che comportino aggravii procedurali suscettibili di pregiudicare l'immediata applicazione delle disposizioni;

- 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; abbiano altresì cura Parlamento e Governo, con riferimento al provvedimento in esame, di chiarire se l'avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 23, ancora in corso di conversione, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza;

- abbia cura il Governo di evitare in futuro altre forme di "intreccio" (quali modifiche implicite, integrazioni del contenuto; norme interpretative) tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento; abbiano altresì cura Parlamento e Governo, in caso di necessità di ulteriori modifiche ad aspetti già disciplinati sia dal decreto-legge n. 23 del 2020 sia dal provvedimento in esame, di procedere o in sede di conversione in legge del provvedimento in esame ovvero, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando la tecnica della novella o l'approvazione di norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali, in coerenza con quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001."

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

3 giugno 2020

**Al Presidente della
VII Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato (C. 2525 Governo, approvato dal Senato).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2525 e rilevato che:

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

- il provvedimento, originariamente composto da 9 articoli, per un totale di 27 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 16 articoli, per un totale di 64 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, a tre distinti ambiti di intervento, con riferimento a ciascuno dei quali si pone l'esigenza di fronteggiare le conseguenze dell'epidemia in corso: il sistema scolastico, con la finalità di garantire la regolare conclusione dell'anno scolastico 2019/2020 e il regolare avvio di quello 2020/2021; lo svolgimento degli esami di abilitazione delle professioni; le attività formative delle Università; andrebbe approfondita la coerenza con questi ambiti di intervento del comma 2-bis dell'articolo 1, che prevede un'innovazione di carattere strutturale e cioè la sostituzione, a decorrere dall'anno scolastico 2020/2021, per le valutazioni finali della scuola primaria, del voto numerico con il giudizio descrittivo; oggetto di approfondimento potrebbero essere anche l'articolo 4, che dispone in materia di svolgimento delle prove concorsuali per l'accesso alla pubblica amministrazione; l'articolo 3, comma 2-ter, che modifica a regime i termini per l'espressione del parere, ove previsto, del Consiglio superiore della pubblica istruzione; l'articolo 7-quinquies che dispone a regime in materia di organizzazione della Scuola superiore meridionale;

- per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 16 articoli, 6 prevedono provvedimenti attuativi (dei 64 commi, 12); nel complesso sono previsti 12 provvedimenti attuativi: 8 decreti ministeriali e 4 atti di altra natura (ordinanze e decreti dipartimentali);

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

- ai fini di una maggiore chiarezza, sarebbe risultato opportuno, nel corso dell'iter di conversione, riformulare l'articolo 1, che ancora reca una disciplina per l'ipotesi, ormai non verificatasi, di un ritorno alla didattica in presenza entro il 18 maggio 2020;
- al comma 2-bis dell'articolo 1 andrebbe chiarito se la sostituzione del voto numerico con il giudizio descrittivo nella scuola primaria si applicherà anche, come appare ragionevole, alle valutazioni periodiche in corso d'anno o solo a quelle finali, esplicitamente richiamate dalla norma; si segnala inoltre che sarebbe opportuno procedere, trattandosi di misura strutturale, con una novella e non con una disposizione derogatoria dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 62 del 2017;

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

- l'articolo 2, comma 05, modifica l'articolo 1, comma 13, del decreto-legge n. 126 del 2019, prevedendo che la disciplina di alcune modalità di svolgimento della procedura straordinaria per titoli ed esami per docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado (modalità di acquisizione dei crediti formativi universitari o accademici, contenuti e svolgimento della prova orale che precede la valutazione del periodo di formazione iniziale e di prova) siano demandati non più ad un regolamento ministeriale, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ma a un decreto del Ministro dell'istruzione avente natura non regolamentare, strumento costantemente censurato dal Comitato in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale; nel caso specifico merita anche segnalare che, come ricordato anche dal presidente del Consiglio di Stato nella sua audizione di fronte al Comitato del 27 marzo 2019, "alla luce della giurisprudenza sia consultiva sia giurisdizionale del Consiglio di Stato, è da ritenere che un atto non sia regolamentare solo in presenza di certe caratteristiche procedurali e formali, in quanto esiste una sostanziale e intrinseca normatività di un atto anche sulla base di certi ulteriori indici che, proprio in applicazione della

legge n. 400 del 1988, sono stati individuati dal Consiglio di Stato”; in quell’occasione con riferimento ai casi di esplicitazione del carattere non regolamentare di un decreto ministeriale, il presidente del Consiglio di Stato ha quindi affermato che “si tratta di pratiche elusive ed espedienti spesso inutili, perché qualora in sede giurisdizionale quell’atto venga impugnato sotto il profilo della violazione della procedura, il giudice amministrativo può sempre ritenere che quell’atto, formalmente non regolamentare, abbia comunque natura di regolamento e quindi annullarlo” e che “la qualificazione giuridica dell’atto spetta comunque al giudice, che addirittura può annullare l’atto se, ritenendolo regolamentare, non sia stato sottoposto al procedimento previsto per i regolamenti”; in tal senso, considerata la portata generale del provvedimento, l’adozione della procedura prevista per i regolamenti, con la previsione in particolare del parere del Consiglio di Stato, potrebbe rappresentare un elemento di maggiore tutela non solo per i destinatari delle misure ma anche per il Governo;

- l’articolo 3, comma 1, prevede che in deroga a quanto previsto dall’articolo 3 del decreto legislativo n. 233 del 1999, dalla data di entrata in vigore del decreto e “fino al perdurare della vigenza dello stato d’emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al 31 gennaio 2020”, il termine per l’espressione del parere, laddove previsto, del Consiglio superiore della pubblica istruzione sia ridotto a sette giorni (l’articolo 3 del decreto legislativo n. 233 del 1999 prevede invece un termine di 45 giorni che, su richiesta del Ministro dell’istruzione, può essere ridotto a 15; come già si è accennato, l’articolo 3, comma 2-*ter* del provvedimento in esame riduce a regime tali termini, rispettivamente, a 20 e 10 giorni); al riguardo si ricorda che la durata dello stato d’emergenza nazionale per la situazione epidemiologica, previsto, in base alla delibera del Consiglio dei ministri richiamata, fino al 31 luglio 2020, potrà essere prolungata con una nuova delibera del Consiglio dei ministri (al riguardo, l’articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile prevede che “lo stato d’emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi”); l’effetto dell’articolo 3 potrebbe quindi essere quello di consentire al Consiglio dei ministri di prolungare anche, insieme allo stato d’emergenza, una deroga ad una norma legislativa senza ricorrere alla fonte legislativa; appare pertanto preferibile, per coerenza con il sistema delle fonti, fissare un termine temporale certo per la prevista deroga, che potrebbe essere quello di attuale scadenza dello stato d’emergenza, il 31 luglio 2020, provvedendosi successivamente con autonoma norma legislativa, se necessario, a prolungare la deroga;
- l’articolo 7-*ter*, comma 1, consente, fino al 31 dicembre 2020, ai sindaci e ai presidenti

delle province e delle città metropolitane, al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica, di operare con i poteri dei commissari straordinari, previsti per interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, secondo la disciplina dell'art. 4, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 32 del 2019, "ivi inclusa" la deroga a specifiche disposizioni del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016); si rileva preliminarmente che la norma costituisce una deroga implicita a quanto disposto dall'articolo 11-*bis* della legge n. 400 del 1988 che in via generale prevede che i commissari straordinari siano nominati con DPR; si segnala inoltre che la legge n. 56 del 2014 prevede la figura dei sindaci delle città metropolitane mentre non è prevista la figura dei presidenti di tali enti; ciò premesso, si valuti l'opportunità di un approfondimento con riferimento alla circostanza che sindaci e presidenti di provincia potranno operare, attraverso il richiamo all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 32 del 2019, con poteri che trovano limite, oltre che nel rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011), nel rispetto dei "vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea", espressione che non appare dotata di forte cogenza sul piano giuridico, come segnalato dal Comitato nel parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019, sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019; si valuti infine l'opportunità di approfondire l'effettiva necessità di indicare, al comma 1, lettera a), specifiche deroghe a singole disposizioni del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016), dopo aver attribuito, attraverso il richiamo all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 32 del 2019, il potere di derogare a tutte le disposizioni di legge in materia di contratti pubblici;

- il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, 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'esclusione dell'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 l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte

in premessa, la formulazione dell'articolo 1, comma 2-*bis*;

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

- valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, l'articolo 2, comma 05, l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 7-*ter*, comma 1;

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

- provveda il Legislatore 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."

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

17 giugno 2020

**Alla Presidente della
XII Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 30, recante misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2 (C. 2537 Governo, approvato dal Senato).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2537 e rilevato che:

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

- il provvedimento, originariamente composto da 2 articoli, per un totale di 16 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 3 articoli, per un totale di 18 commi; sulla base del preambolo esso risponde alla “necessità di disporre con urgenza di studi epidemiologici e statistiche affidabili e complete sullo stato immunitario della popolazione, indispensabili per acquisire informazioni sulle caratteristiche epidemiologiche e sierologiche fondamentali, tuttora poco conosciute, del virus SARS-COV-2”; al riguardo, andrebbe approfondita la riconducibilità a questa *ratio* unitaria della disposizione dell'articolo 1-bis; la disposizione prevede infatti l'incremento del numero massimo di incarichi individuali a tempo determinato, relativi al profilo professionale di funzionario tecnico per la biologia, la chimica e la fisica, che il Ministero della difesa può conferire in relazione all'incremento delle prestazioni a carico del Dipartimento scientifico del Policlinico militare del Celio; andrebbe quindi chiarito se questo intervento, pur indiscutibilmente collegato all'epidemia in corso, risulti connesso con l'indagine epidemiologica oggetto del provvedimento;

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

- il comma 7 dell'articolo 1 prevede l'adozione di un decreto del Ministro della salute del quale viene esplicitata la natura non regolamentare; in proposito si ricorda che il ricorso a decreti di natura non regolamentare è costantemente censurato dal Comitato, in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte Costituzionale che ha qualificato tali decreti come “atti dall'indefinibile natura giuridica”;
- il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, 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'esclusione dell'AIR;

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

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

- valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di sopprimere all'articolo 1, comma 7, le parole: “di natura non regolamentare”.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

23 giugno 2020

**Alla Presidente della
II Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19 (C. 2547 Governo, approvato dal Senato).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2547 e rilevato che:

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

<

- nel provvedimento è confluito il contenuto del decreto-legge n. 29 del 2020, recante misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19; al riguardo, pur dovendosi considerare che si tratta di materia strettamente connessa a quella del provvedimento, non si può che richiamare che il Comitato, nei suoi pareri, ha costantemente raccomandato al Governo di “evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza”;
- per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 4 dei 15 articoli (4 dei 41 commi) prevedono il ricorso a provvedimenti attuativi; si tratta di

decreti del Ministro della giustizia; di un decreto del Presidente del Consiglio di Stato; di criteri stabiliti dal Presidente della Corte dei conti; di un decreto del Presidente della Corte dei conti; di regole tecniche stabilite dal Ministero della salute;

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

- andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera a) numero 1) prevede che il magistrato di sorveglianza non possa prendere decisioni sulla concessione di permessi di necessità a detenuti per pericolo imminente di vita di familiari prima di ventiquattro ore dalla richiesta del previsto parere al procuratore nazionale antimafia sulla persistenza di legami tra il detenuto ed organizzazioni criminali; non è però chiaro se, trascorse le ventiquattro ore si possa comunque procedere; al comma 6 dell'articolo 6 andrebbe chiarito a chi competa, alla fine dello stato d'emergenza e comunque entro il 31 dicembre 2020, assicurare la cancellazione (o la trasformazione in forma anonima definitiva) dei dati personali trattati;

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

- gli articoli 3 e 4 del decreto-legge, emanato il 30 aprile, modificano gli articoli 83 e 84 del decreto-legge n. 18 del 2020, la cui legge di conversione è entrata in vigore solo pochi giorni prima, il 25 aprile 2020, realizzando così una complessa stratificazione normativa;
- per alcune disposizioni andrebbe approfondita la coerenza con il vigente sistema delle fonti; l'articolo 2-*quinqies* integra la disciplina prevista in materia di corrispondenza telefonica dei detenuti recata da una fonte secondaria, il regolamento di cui al DPR n. 230 del 2000; il che potrebbe determinare incertezze in ordine alla fonte da adottare per ulteriori modifiche future della disciplina; l'articolo 3, comma 1, lettera *f*), ai capoversi 12-*quater*.1 e 12-*quater*.2, prevede l'adozione di decreti del Ministro della giustizia dei quali viene specificata la natura non regolamentare, strumento costantemente censurato dal Comitato, in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale che ha qualificato i decreti non regolamentari come "atti dall'indefinibile natura giuridica"; al comma 2 dell'articolo 6 non è specificato che forma assumeranno le regole tecniche adottate dal Ministero della salute sul sistema di allerta COVID-19; inoltre, come segnalato anche dalla relazione sul sistema di allerta approvata dal Comitato parlamentare per

la sicurezza della Repubblica il 14 maggio 2020 (Doc. XXXIV, n. 2), tali regole tecniche, tra le altre cose, dovranno definire, ai sensi della lettera *b*) del comma, anche i dati personali che necessariamente dovranno essere raccolti per avvisare gli utenti dell'applicazione di rientrare tra i contatti stretti di altri utenti accertati positivi al COVID-19; al riguardo potrebbe risultare opportuno approfondire se non sia possibile fornire ulteriori dettagli sui dati da raccogliere già a livello di fonte legislativa;

- l'articolo 3, comma 1, lettera *c-ter*), con una novella all'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020, prevede che nei procedimenti civili dinanzi a tribunali e corti d'appello, i magistrati possano procedere al deposito dei propri atti esclusivamente con modalità telematiche; il deposito con modalità diverse deve essere consentito solo a fronte del mancato funzionamento dei sistemi informatici del Ministero della giustizia; la disposizione dunque prescrive modalità informatiche di deposito degli atti da parte dei magistrati, prevedendone l'obbligatorietà anche per il periodo dal 9 marzo all'entrata in vigore della legge di conversione (si tratta infatti di una modifica parlamentare); andrebbero quindi valutati i possibili effetti di questa previsione sugli atti *medio tempore* già depositati dai magistrati con modalità non telematiche;
- l'articolo 3-*bis* stabilisce che le nuove disposizioni in materia di collaboratori di giustizia introdotte dal medesimo articolo troveranno applicazione per il periodo di vigenza dello stato d'emergenza; al riguardo si ricorda che la durata dello stato d'emergenza nazionale per la situazione epidemiologica, previsto, in base alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, fino al 31 luglio 2020, potrà essere, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), prolungata, per un massimo di 12 mesi, con una nuova delibera del Consiglio dei ministri; l'effetto dell'articolo 3-*bis* potrebbe quindi essere quello di rimettere al solo Governo la decisione in ordine alla durata dell'applicazione di una disciplina legislativa; appare pertanto preferibile, per coerenza con il sistema delle fonti, fissare un termine temporale certo per la disciplina legislativa introdotta dall'articolo 3-*bis*, che potrebbe essere quello di attuale scadenza dello stato d'emergenza, il 31 luglio 2020, provvedendosi successivamente con autonoma norma legislativa, se necessario, a prolungare la deroga;
- il comma 2 dell'articolo 4 demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio di Stato l'adozione delle regole tecniche-operative per la sperimentazione e la graduale applicazione degli aggiornamenti del processo amministrativo telematico,

anche relativamente ai procedimenti connessi attualmente non informatizzati, ivi incluso il procedimento per ricorso straordinario (al Presidente della Repubblica o al Presidente della Regione siciliana); a tale decreto è anche rimessa (ultimo periodo del comma 1), con riguardo ai casi di trattazione mediante collegamento da remoto, la definizione dei tempi massimi di discussione e replica; al riguardo, anche alla luce della riserva di legge in materia processuale prevista dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione, appare opportuno approfondire se non sia preferibile affidare alla fonte primaria la definizione di questi aspetti, che potrebbero essere considerati, anche in sede di contenzioso, come non meramente tecnico-operativi;

- il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, 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 DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esclusione dell'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 l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione dell'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 1) e dell'articolo 6, comma 6;

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

- valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, l'articolo 2-*quinquies*; l'articolo 3, comma 1, lettere c-*ter*) e f); l'articolo 3-*bis*; l'articolo 4, comma 2 e l'articolo 6, comma 2;

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

- provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un 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”.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

23 giugno 2020

**Al Presidente della
XI Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, recante ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro (C. 2544 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2544 e rilevato che:

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

- il provvedimento, composto da 5 articoli, per un totale di 8 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla finalità unitaria di consentire la possibilità di una maggiore fruizione, nell'ambito del contrasto alle conseguenze economiche dell'epidemia in corso, degli ammortizzatori sociali nonché del reddito di emergenza e della procedura di emersione di rapporti di lavoro irregolare; andrebbe approfondita la coerenza con l'ambito di intervento definito dal preambolo dell'articolo 4, che invece dispone in materia di allocazione delle risorse disponibili a legislazione vigente;
- per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 1 dei 5 articoli (1 degli 8 commi) prevede il ricorso, in sede attuativa, a decreti del Ministro dell'economia e delle finanze;

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

- agli articoli 1, 2 e 3 andrebbe chiarito perché si fa riferimento alla natura derogatoria

delle misure introdotte, laddove sembra disporsi piuttosto un'integrazione o una modifica implicita della disciplina previgente recata dai decreti-legge n. 18 e n. 34 del 2020;

- gli articoli 2 e 3 modificano implicitamente disposizioni (rispettivamente gli articoli 82 e 103) del decreto-legge n. 34 del 2020, ancora in corso di conversione; al riguardo, il Comitato non può che ribadire le raccomandazioni contenute nei pareri resi, da ultimo, nella seduta del 29 aprile scorso sul disegno di legge C. 2461 di conversione del decreto-legge n. 23 del 2020 e nella seduta del 27 maggio scorso sul disegno di legge C. 2500 di conversione del decreto-legge n. 34 del 2020;
- l'articolo 4 dispone che le risorse destinate a ciascuna delle misure previste dai decreti-legge n. 18, n. 23 e n. 34 del 2020 sono soggette ad un monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; sulla base degli esiti del monitoraggio, il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare con propri decreti, sentiti i ministri competenti, le occorrenti variazioni di bilancio, provvedendo anche a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dai decreti, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica; unico limite alla possibilità di riallocazione è individuato nel rispetto dell'articolo 169, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge n. 18 del 2020 che prevede la destinazione di alcuni eventuali risparmi di spesa derivanti da alcune specifiche misure previste dal decreto a un fondo per il sostegno pubblico alle banche; la disposizione risulta di analogo tenore a quelle dell'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020 e dell'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020, le quali però consentono l'applicazione della procedura limitatamente alle misure previste dai singoli decreti; come osservato dal Comitato nel parere reso sul disegno di legge C. 2500 di conversione del decreto-legge n. 34 del 2020, nella seduta del 27 maggio 2020, dalla formulazione della norma sembra ricavarsi una sorta di "delegificazione" attraverso la quale i decreti ministeriali potrebbero modificare, in modo indefinito, tutte le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento; tale interpretazione della norma non può che suscitare però consistenti dubbi con riferimento al sistema delle fonti; non a caso infatti la vigente legislazione contabile, che costituisce attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, consente variazioni compensative con decreti ministeriali solo tra stanziamenti di bilancio non riconducibili a fattore legislativo, mentre per questi ultimi si può intervenire o modificando la legislazione sostanziale o, per la parte non riconducibile ad oneri inderogabili, con la legge annuale di bilancio; se tale interpretazione della norma è quella corretta, il rispetto del sistema delle fonti ne impone la soppressione, potendosi accedere, in via subordinata, e solo qualora un grave stato di necessità, che andrebbe illustrato dal Governo, ne imponga l'adozione, ad una parlamentarizzazione della procedura,

attraverso la previsione di un parere parlamentare “forte” (ad esempio con il “doppio parere” parlamentare) sugli schemi di decreto ministeriale attuativi;

- il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, 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 DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esclusione dell'AIR;

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 riordino della legislazione vigente:

- intervenga la Commissione di merito sull'articolo 4, o disponendone la soppressione o, in via subordinata e solo qualora un grave stato di necessità, che andrebbe illustrato dal Governo, ne imponga l'adozione, prevedendo una parlamentarizzazione della procedura, attraverso l'introduzione di un parere parlamentare “forte” (ad esempio con il “doppio parere” parlamentare) sugli schemi di decreto ministeriale attuativi;

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

- abbia cura il Governo di evitare in futuro altre forme di “intreccio” (quali modifiche implicite, integrazioni del contenuto; norme interpretative) tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento; abbiano altresì cura Parlamento e Governo, in caso di necessità di ulteriori modifiche ad aspetti già disciplinati sia dai decreti-legge n. 18 e n. 34 del 2020 sia dal provvedimento in esame di procedere o in sede di conversione in legge del provvedimento in esame ovvero, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando la tecnica della novella o l'approvazione di norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali, in coerenza con quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001”.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

30 giugno 2020

**Alla Presidente della
XII Commissione**

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (C. 2554 Governo, approvato dal Senato).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2554 e rilevato che:

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

- il provvedimento, originariamente composto da 4 articoli, per un totale di 23 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 5 articoli, per un totale di 25 commi; esso presenta un contenuto coerente con il titolo e con la *ratio* unitaria enunciata dal preambolo, cioè quella di assumere nuove disposizioni per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, adottando adeguate e proporzionate misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus;
- per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 2 dei 5 articoli (8 dei 25 commi) prevedono il ricorso a provvedimenti attuativi; in 5 commi si prevede l'adozione di DPCM, in un comma di Linee guida della Conferenza delle regioni e nazionali; in un comma di un'ordinanza della Commissario straordinario;

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

- il comma 9 dell'articolo 1 stabilisce che il sindaco possa disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza interpersonale di un metro; al

riguardo andrebbe precisato se al sindaco sia attribuita una facoltà, e non un obbligo, di procedere alla chiusura delle suddette aree;

- andrebbe approfondita la formulazione dell'articolo 1, comma 12, e dell'articolo 3, comma 1; l'articolo 1, comma 12, stabilisce infatti che le disposizioni di cui ai precedenti commi 7 (quarantena precauzionale), 8 (divieto di assembramento), 10 (distanza nelle riunioni) e 11 (svolgimento delle funzioni religiose) sono attuate con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 (vale a dire DPCM o, nelle more, ordinanze del Ministero della salute), che possono anche stabilire diversi termini di efficacia; l'articolo 3, comma 1, prevede invece che le misure di cui al decreto si applichino dal 18 maggio al 31 luglio 2020, fatti salvi i diversi termini previsti dall'articolo 1; al riguardo occorre escludere un'interpretazione del combinato disposto tra le due norme che consenta ai provvedimenti attuativi del comma 12 di disporre anche per il periodo successivo al 31 luglio (la richiamata espressione dell'articolo 3, comma 1, deve intendersi invece come esclusivamente riferita ad altri termini temporali fissi, anteriori al 31 luglio, previsti dall'articolo 1, commi 2 e 3, in materia di mobilità sul territorio nazionale mentre "i termini di efficacia" indicati dall'articolo 1, comma 12, devono intendersi come "i termini iniziali di efficacia"); una possibilità di applicazione delle misure previste dall'articolo 1, comma 12, successiva al 31 luglio 2020, con termine temporale non previamente fissato per legge, potrebbe infatti porre problemi di coerenza con il carattere temporaneo e proporzionato che le misure di contrasto dell'epidemia incidenti su libertà fondamentali devono avere; d'altra parte l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 prevede in via generale che le misure di contrasto all'epidemia possano essere adottate "per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020";
- il comma 13 dell'articolo 1 stabilisce che le attività scolastiche siano anch'esse disciplinate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020; alla luce del già richiamato articolo 3, comma 1, si deve però escludere che questi provvedimenti possano disporre per il periodo successivo al 31 luglio 2020 e quindi per l'anno scolastico 2020/2021; d'altra parte in materia è intervenuto il decreto del Ministro dell'istruzione n. 39 del 26 giugno 2020 che recepisce i contenuti del recente accordo tra Stato e regioni in materia; andrebbe però comunque approfondita, anche per garantire l'opportuno coinvolgimento del Parlamento, la base legislativa con la quale si è potuto procedere in tal senso e, più in più generale, con la quale potranno essere disciplinati, successivamente al 31 luglio 2020 ulteriori aspetti riguardanti, in relazione all'epidemia in corso, l'organizzazione dell'anno scolastico 2020/2021;

- il comma 15 dell'articolo 1 stabilisce che il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida regionali, o, in assenza, nazionali, che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza; al riguardo appare opportuno specificare se la sospensione è disposta come mera conseguenza del mancato rispetto dei protocolli o delle linee guida, ovvero se occorre una violazione grave, sì da non poter assicurare adeguati livelli di protezione;

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

- il comma 14 dell'articolo 1, stabilisce che le attività economiche, produttive e sociali dovranno svolgersi nel rispetto di protocolli o linee guida "adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome"; al riguardo, si ricorda che la legislazione vigente già prevede l'adozione in seno alla Conferenza, pure priva di un'apposita disciplina legislativa, di indirizzi cui poi le regioni danno attuazione, in maniera analoga a quanto disposto dalla disposizione (si vedano, da ultimo, gli articoli da 54 a 60 del decreto-legge n. 34 del 2020); come segnalato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel parere reso sul provvedimento nel corso dell'*iter* al Senato, nella seduta del 23 giugno 2020, tuttavia, nel caso in esame, in considerazione della rilevanza della questione e per l'esigenza, segnalata dalla disposizione, di garantire un coordinamento con le misure di carattere nazionale ed evitare contenziosi, potrebbe risultare preferibile fare piuttosto riferimento, per il futuro e facendo salva l'applicazione dei provvedimenti fin qui adottati, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; si segnala inoltre l'opportunità di stabilire un criterio di prevalenza in caso di compresenza e contrasto tra protocolli o linee guida regionali, da un lato, e protocolli e linee guida della Conferenza, dall'altro lato; in proposito, sempre richiamando il parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, si osserva che, per ragioni di coerenza complessiva, potrebbe risultare logico attribuire carattere di preminenza ai protocolli e alle linee guida concordati in sede di Conferenza Stato-regioni, ovvero, per quelli già adottati, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, fermo restando che queste dovranno lasciare sufficienti spazi per un'applicazione nelle diverse regioni che tenga conto delle specificità territoriali;
- il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in

ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, 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 DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esclusione dell'AIR;

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:

- provveda la Commissione di merito ad approfondire il combinato disposto dell'articolo 1, comma 12 e dell'articolo 3, comma 1, al fine di escludere un'interpretazione dello stesso che consenta un'applicazione delle misure previste dall'articolo 1 successivamente al 31 luglio 2020; questo elemento dovrebbe essere chiarito in termini inequivoci nel corso dell'esame (e potrebbe poi essere successivamente ribadito con l'approvazione di un apposito ordine del giorno nel corso dell'esame in Assemblea che impegni il Governo a stabilire con apposito provvedimento legislativo tutta la disciplina di gestione dell'emergenza successiva al 31 luglio 2020); in alternativa potrebbe essere valutata un'integrazione del contenuto dell'articolo 1, comma 12, ad esempio attraverso l'inserimento in fine delle parole: "fermo restando il termine finale di applicazione del 31 luglio 2020, di cui all'articolo 3, comma 1";

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: chiarire, all'articolo 1, comma 9, se, in relazione alla chiusura delle aree verdi e aperte al pubblico in cui sia impossibile rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, sia posto in capo ai sindaci un obbligo o una facoltà;

- precisare nel corso dell'esame, in relazione all'articolo 1, comma 13, con quale atto e sulla base di quale autorizzazione legislativa potrà essere disciplinato, successivamente al 31 luglio 2020, l'avvio del nuovo anno scolastico 2020/2021 in relazione ai diversi aspetti concernenti il contenimento dell'epidemia da COVID-19 non già affrontati dal decreto del Ministro dell'istruzione del 26 giugno 2020; con riferimento a tale decreto, sempre alla luce di quanto previsto dall'articolo 1, comma

13, pure potrebbe risultare opportuno specificare meglio la base legislativa di adozione;

- chiarire, all'articolo 1, comma 15, se la sanzione della sospensione dell'attività possa essere disposta per ogni violazione dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, ovvero se sia necessaria una violazione grave, sì da non poter assicurare adeguati livelli di protezione;

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

- all'articolo 1, comma 14, valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di sostituire le parole: "adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome" con le seguenti: "adottati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano o, in mancanza, dalle regioni" e di aggiungere, in fine, il seguente periodo: "Continuano ad applicarsi i protocolli e le linee guida già adottati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, che prevalgono, in caso di contrasto su quelli adottati dalle Regioni".

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

