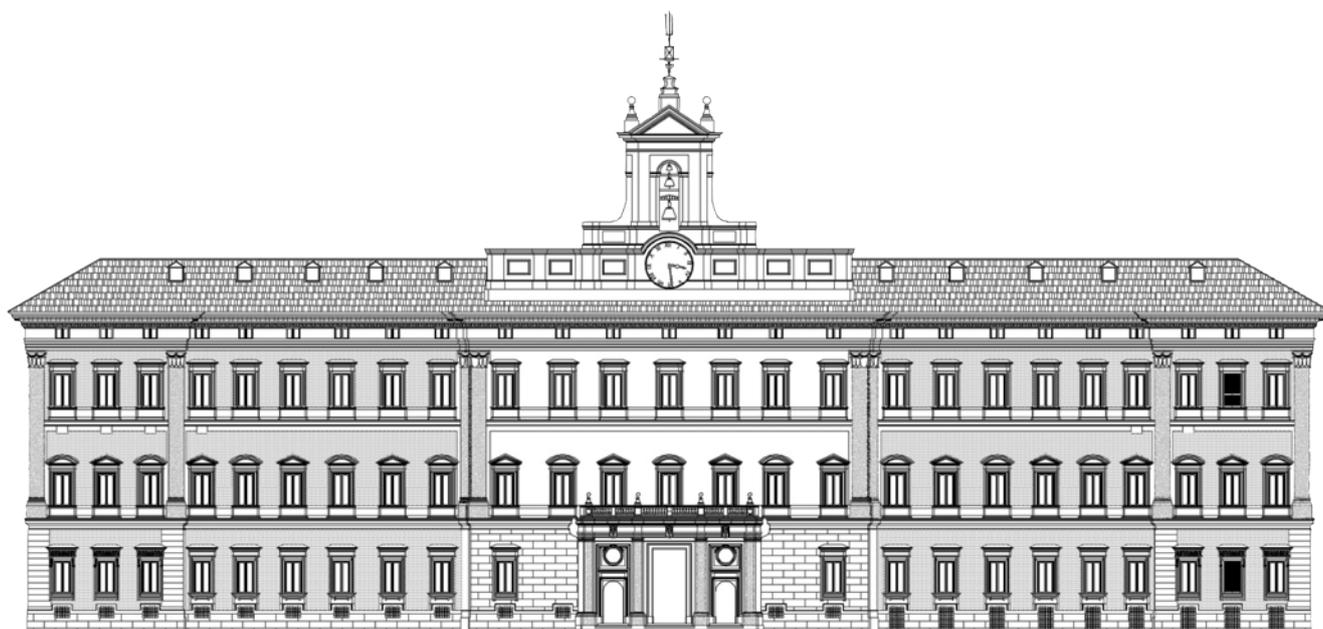




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



## **RAPPORTO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE**

TERZO TURNO DI PRESIDENZA  
*(Presidente On. Maura TOMASI)*

*(7 marzo 2020 – 7 gennaio 2021)*

11 maggio 2021



# RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Terzo turno di Presidenza  
Presidente On. Maura TOMASI

*(7 marzo 2020 – 7 gennaio 2021)*



# INDICE

<i>Premessa</i>	<b>1</b>
<i>I. L'attività del comitato</i>	<b>3</b>
▪ 1.1.I parametri di valutazione e la struttura dei pareri	3
▪ 1.2. I pareri espressi	6
▪ 1.3. La qualità della legislazione alla luce del contenuto dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione	9
▪ TAB. 5 – Rilievi nei pareri – Le raccomandazioni	21
<i>Appendice 1 I pareri resi nel turno di presidenza (6 marzo 2020 – 6 gennaio 2021) Comunicazioni della Presidente sul seguito dato ad alcuni pareri del Comitato.</i>	<b>33</b>



## ***PREMESSA***

*Il presente rapporto sul terzo turno di presidenza del Comitato per la legislazione (7 marzo 2020- 7 gennaio 2021) fornisce elementi di sintesi sui pareri espressi nel periodo, al fine di individuare alcune linee di tendenza della produzione legislativa.*

*In appendice al rapporto sono forniti i testi dei pareri resi nel turno di presidenza, unitamente alle comunicazioni rese nella seduta del 27 maggio 2020, sull'esito di alcuni pareri resi dal Comitato.*

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



# *I.*

## *L'ATTIVITÀ DEL COMITATO*

### *1.1. I parametri di valutazione e la struttura dei pareri*

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

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

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

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

- ◆ la **giurisprudenza della Corte costituzionale** relativa ai limiti alla decretazione d'urgenza (in particolare le sentenze n. 22 del 2012, e n. 32 del 2014 sul rispetto dei limiti di omogeneità dei decreti-legge e la conseguente incostituzionalità di disposizioni inserite nei decreti in corso di conversione che risultino estranee rispetto al contenuto originario<sup>1</sup>, nonché la sentenza n. 237 del 2013 per quel che concerne il contenuto proprio del disegno di legge di conversione<sup>2</sup>; con riferimento al fenomeno della “confluenza”<sup>3</sup> tra decreti-legge il Comitato ha richiamato anche la sentenza n. 58 del 2018 che, in un *obiter dictum*, ha affermato che tale tipologia di *iter* ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento"), alla delegazione legislativa (ad esempio la sentenza n. 340 del 2007 che censura principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del Legislatore delegato – cioè il Governo -la scelta tra diverse opzioni) e al corretto utilizzo delle fonti normative (ad esempio la sentenza n. 116 del 2006 che censura l'utilizzo di decreti non regolamentari);

Nella Legislatura in corso sono intervenute **ulteriori pronunce della Corte costituzionale** che risultano di interesse per il Comitato. In particolare:

- la sentenza n. 247 del 2019 ha ribadito l'orientamento delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in ordine all'incostituzionalità di disposizioni inserite con emendamento parlamentare nel corso dell'*iter*

---

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

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

<sup>3</sup> Cfr. *infra* paragrafo 1.3

di conversione di un decreto-legge quando tali disposizioni risultino eterogenee rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

- l'ordinanza n. 274 del 2019, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine all'*iter* parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 135 del 2018, ha argomentato che “in astratto la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari”, pur respingendo il ricorso perché nel caso concreto tale gravità non era dimostrata (analoghe considerazioni sono svolte nell'ordinanza n. 275 del 2019);
- l'ordinanza n. 60 del 2020, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine all'*iter* del disegno di legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160 del 2019), ha rilevato che nel caso specifico non si è verificato “un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un *vulnus* delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto”; la Corte fa così emergere un parametro di “ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari” che già è stato richiamato in due occasioni dal Comitato nei suoi pareri (cfr. *infra* paragrafo 1.1 e tabella 5):

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

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

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

I pareri in genere si compongono di:

- ◆ una **PREMESSA** in cui vengono presi in considerazione la struttura e lo stato dell'*iter* del provvedimento, la presenza o meno dell'analisi

tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;

- ◆ eventuali **OSSERVAZIONI** e **CONDIZIONI** distinte in base ai seguenti profili: l'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, la chiarezza e la proprietà della formulazione, l'omogeneità e i limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);
- ◆ eventuali **RACCOMANDAZIONI** al legislatore affinché utilizzi correttamente gli strumenti normativi a sua disposizione.

## ***1.2. I pareri espressi***

Nel terzo turno di presidenza il Comitato si è riunito in sede consultiva **17** volte, esprimendo **26** pareri su **26** atti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio tranne uno, espresso su richiesta di almeno un quinto dei componenti delle Commissioni competenti:

- ◆ **22** disegni di legge di conversione di decreti-legge, a norma dell'**articolo 96-bis, comma 1 del regolamento della Camera**;
- ◆ **3** progetti di legge contenenti disposizioni di delega, ovvero norme di delegificazione sottoposti all'esame del Comitato a norma dell'**articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento della Camera**, dei quali:
  - **1** disegno di legge in materia europea: il disegno di legge di delegazione europea 2019-2020 (C. 2757);
  - **2** proposte di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega: riforma elettorale (AC 2329 testo unificato); conflitto di interessi (AC 702, testo unificato);
- ◆ **1** proposta di legge parlamentare esaminata su proposta di almeno un quinto dei componenti della Commissione competente, a norma dell'**articolo 16-bis, comma 4, del regolamento della Camera** (AC 107, testo unificato), su contrasto all'omofobia.

I **26** pareri espressi dal Comitato contengono complessivamente **21** condizioni, **48** osservazioni e **31** raccomandazioni, distribuite secondo quanto riportato dalla tabella sottostante:

**TAB. 1 – Rilievi nei pareri**

AC	Forma Atto	Oggetto	Oss.	Cond.	Racc.	Scheda
2423	DL 2020/003	Cuneo fiscale			1	<a href="#">0001</a>
2434	DL 2020/016	Olimpiadi 2026 Milano Cortina	2		2	<a href="#">0002</a>
2428	DL 2020/014	Potenziamento SSN per COVID-19	6			<a href="#">0003</a>
2447	DL 2020/019	Emergenza COVID-19	7			<a href="#">0004</a>
2463	DL 2020/018	Emergenza COVID-20			2	<a href="#">0005</a>
2461	DL 2020/023	COVID-19 e imprese	2		2	<a href="#">0006</a>
2471	DL 2020/026	Consultazioni elettorali 2020		1		<a href="#">0007</a>
2500	DL 2020/034	Rilancio	2	2	4	<a href="#">0008</a>
2525	DL 2020/022	COVID-19 e scuola	2		1	<a href="#">0009</a>
2537	DL 2020/030	Studi epidemiologici COVID-19	1			<a href="#">0010</a>
2547	DL 2020/2028	Giustizia e detenuti	2		1	<a href="#">0011</a>
2544	DL 2020/052	Ammortizzatori sociali		1	1	<a href="#">0012</a>
2554	DL 2020/033	Ulteriori misure COVID-19	4	1		<a href="#">0013</a>
TU 107	pdl	Omofobia	5	1		<a href="#">0014</a>
2617	DL 2020/083	Proroghe emergenza COVID-19		2		<a href="#">0015</a>
2619	DL 2020/086	Quote rosa regionali		1		<a href="#">0016</a>
2648	DL 2020/076	Semplificazione	2		1	<a href="#">0017</a>
TU 2329	pdl	Riforma elettorale	1	1		<a href="#">0018</a>
2700	DL 2020/104	Sostegno e rilancio economia	2		4	<a href="#">0019</a>
TU 702	pdl	Conflitto di interessi	2	7		<a href="#">0020</a>
2727	DL 2020/130	Immigrazione e sicurezza	2	1	1	<a href="#">0021</a>
2772	DL 2020/150	Sanità Calabria	1		3	<a href="#">0022</a>
2779	DL 2020/125	Proroga emergenza COVID-19	2	1	4	<a href="#">0023</a>
2757	ddl Gov.	Legge di delegazione europea 2019-2020	1	1		<a href="#">0024</a>
2812	DL 2020/158	Emergenza COVID-19	1		1	<a href="#">0025</a>

AC	Forma Atto	Oggetto	Oss.	Cond.	Racc.	Scheda
2828	DL 2020/137	Ristori	1	1	3	<a href="#">0026</a>
26			48	21	31	26

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

Il terzo turno di presidenza è stato caratterizzato dall'emergenza dovuta all'epidemia da COVID-19.

In tal senso, il Comitato si è soffermato su numerosi aspetti della “legislazione emergenziale”, che risultavano rilevanti in particolare per i profili problematici connessi all'utilizzo della decretazione d'urgenza sia per gli equilibri nel sistema delle fonti.

In molte occasioni, all'espressione del parere ha fatto seguito, da parte dei componenti del Comitato, la presentazione di emendamenti e di ordini del giorno. Il seguito che, attraverso queste modalità, i pareri del Comitato hanno avuto è indicato nel dettaglio nella tabella 2.

La tabella 3 offre invece il dato complessivo di recepimento dei pareri del Comitato: il 40% delle condizioni e il 19% delle osservazioni risultano recepite.

Nelle tabelle 4 e 5 è invece una sintesi delle condizioni e delle raccomandazioni contenute.

Con riferimento ai profili problematici connessi all'utilizzo della decretazione d'urgenza, merita in particolare richiamare:

- il fenomeno della confluenza<sup>4</sup> tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, pur costantemente censurato dal Comitato, ha assunto nel corso del turno di presidenza e successivamente dimensioni preoccupanti (una ricostruzione del fenomeno in tutta

---

<sup>4</sup> Con “confluenza” si intende usualmente l'approvazione di un emendamento nel corso dell'*iter* di un decreto-legge A che: a) riproduce il contenuto di un decreto-legge B anch'esso in corso di conversione; b) abroga il decreto-legge B c) fa salvi, con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione, gli effetti prodotti dal decreto-legge B nel periodo di vigenza; per completezza nel computo dei dati sulla confluenza sono inseriti anche due decreti-legge la cui sorte è stata leggermente diversa: il primo, il decreto-legge n. 115 del 2018 ha visto il suo contenuto confluire nella legge di bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018) senza tuttavia salvezza degli effetti; il secondo, il decreto-legge n. 64 del 2019, ha visto i suoi effetti salvati nella legge di conversione del decreto-legge n. 75 del 2019, senza tuttavia che in questo secondo provvedimento ne venisse riprodotto il contenuto.

la XVIII Legislatura con dati aggiornati all'11 maggio 2021 in tabella 6: i decreti-legge confluiti sono stati 25, di cui 20 successivi all'inizio dell'emergenza dell'epidemia da COVID-19); è possibile forse intravedere un'inversione di tendenza al riguardo successiva all'insediamento del governo Draghi in quanto – a seguito di due ordini del giorno presentati dai componenti del Comitato<sup>5</sup> - i decreti-legge n. 30, n. 44 e n. 52, pur intervenendo tutti sulle misure di contenimento del contagio, con riferimento a periodi temporali diversi, stanno seguendo *iter* parlamentari autonomi (in particolare, alla data dell'11 maggio 2021, il decreto-legge n. 30 è stato convertito in legge e il decreto-legge n. 44 dovrebbe concludere l'esame in sede referente al Senato); in controtendenza va però la presentazione dell'articolo aggiuntivo 11.01 del Governo che fa confluire il decreto-legge n. 56 del 2021 “proroga-termini” nel decreto-legge n. 52 del 2021;

- la modifica esplicita o l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione; si tratta di una circostanza che in quattro occasioni il Comitato ha censurato con raccomandazioni inserite nei pareri (vedi tabella 5); ciò in particolare alla luce delle difficoltà che questo modo di procedere pone con riferimento alla regolazione degli effetti sul piano temporale delle norme abrogate o modificate (su questo si vedano le comunicazioni della presidente nella seduta del 27 maggio 2020, ora in appendice);
- altre forme di “intreccio” tra decreti-legge quali integrazioni del contenuto e modifiche implicite, anch'esse oggetto di rilievo con raccomandazioni in due occasioni;
- più in generale, in occasione dell'esame del decreto-legge n. 137 del 2020, il Comitato ha invitato, anche a fronte del peso crescente

---

<sup>5</sup> Nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento, impegna il Governo "ad operare per evitare la "confluenza" tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari". Successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. "DL proroga termini") il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno Ceccanti 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo "a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10".

- della decretazione d'urgenza sulla legislazione complessiva, a prestare maggiore attenzione alla regolazione della decorrenza degli effetti delle modifiche apportate in sede parlamentare ai decreti-legge, anche a fronte delle oscillazioni della giurisprudenza e della dottrina sul punto (la Corte costituzionale nella sentenza n. 367 del 2010 ha osservato al riguardo che, salvo diversa indicazione della legge di conversione, deve essere sottoposta di volta in volta all'interprete, considerando il caso concreto, la definizione dell'efficacia sul piano temporale delle soppressioni, sostituzioni e modificazioni intervenute nell'iter di conversione);
- in occasione, in particolare, dell'esame del decreto-legge n. 34 del 2020 il Comitato ha evidenziato, con una raccomandazione (vedi tabella 5), come le dimensioni del provvedimento, composto nel testo originario di 266 articoli (poi divenuti all'esito della conversione 341), potessero rendere difficoltoso un *iter* parlamentare tale da garantire il mantenimento di quel "ragionevole equilibrio" tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nell'iter parlamentare richiamato come essenziale dall'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale (cfr. *supra* paragrafo 1.1);
  - il parametro del "ragionevole equilibrio" nelle procedure parlamentari di cui all'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale è stato richiamato anche nel parere sul decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. "decreto agosto") con riferimento alla trasmissione del provvedimento alla Camera dal Senato ad una settimana dal termine per la conversione in legge; in quell'occasione il Comitato ha raccomandato a Legislatore e Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame; merita anche segnalare che nei primi tre anni della Legislatura solo 13 delle 170 leggi ordinarie approvate hanno avuto un secondo passaggio nel primo ramo di esame; dei decreti-legge convertiti solo 4 su 59 e nessuno dopo l'inizio dell'emergenza epidemiologica;

Per quanto concerne gli equilibri del sistema delle fonti, merita richiamare i seguenti aspetti:

- il Comitato ha in primo luogo sottolineato – sia con condizioni sia con raccomandazioni - l'esigenza che la durata dei regimi

normativi speciali o derogatori rispetto alla legislazione vigente legati all'emergenza abbia un termine temporale fisso e non – come invece in alcuni casi accaduto - un “rinvio mobile” alla durata dello stato d'emergenza dichiarato ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018) posto che tale dichiarazione e le sue proroghe avvengono con un atto non legislativo (la delibera del Consiglio dei ministri; vedi tabelle 4 e 5; sui regimi normativi speciali legati all'emergenza dell'epidemia vedi il numero 5 degli Appunti del Comitato per la legislazione e il tema-web: *COVID-19: regimi normativi speciali*);

- è stato censurato l'utilizzo di fonti normative atipiche quali i decreti del Ministro dell'economia chiamati a modificare autorizzazioni legislative di spesa di cui all'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020; a seguito della condizione sul punto contenuta nel parere del Comitato la norma è stata modificata (cfr. tabella 2);
- più in generale il Comitato si è impegnato per chiarire in termini inequivoci il perimetro all'interno del quale i DPCM di contenimento dell'epidemia si potevano muovere, soprattutto attraverso la riflessione sul coordinamento tra il decreto-legge n. 19 del 2020, che definisce la “cornice” legislativa delle misure di contenimento dell'epidemia assumibili con DPCM, e il decreto-legge n. 33 del 2020 che ha disciplinato la fase di “riaperture” successive alla “prima ondata” della pandemia; anche in questo caso la condizione contenuta sul punto nel decreto-legge n. 83 del 2020, così come la successiva raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 125 del 2020 sono state recepite; la riflessione sul punto sta proseguendo nel turno di presidenza in corso, in particolare con l'invito a riflettere sull'opportunità di “spostare” a livello legislativo parte delle disposizioni attualmente inserite nei DPCM, invito contenuto nel parere reso sul decreto-legge n. 2 del 2021 e nel conseguente ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato e accolto con una riformulazione dal Governo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul decreto-legge n. 2 del 2021 il Governo ha accolto, con una riformulazione, l'ordine del giorno n. 8/2921-A. Come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione, constata nelle premesse che “risulta

---

praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata – e non assoluta – posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario". L'ordine del giorno impegna quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)".

## TAB. 2 – Il seguito dei pareri del Comitato per la legislazione nel turno di presidenza

Provvedimento	Decreto-legge n. 6 del 2020 Contenimento dell'epidemia da COVID-19 (C. 2402)
<b><u>Disposizione oggetto di attenzione:</u></b>	l'articolo 2 che consentiva l'adozione di "ulteriori misure di contenimento" non meglio specificate rispetto a quanto previsto, con indicazioni più dettagliate, dall'articolo 1 per i territori dove già si fossero manifestati focolai. Assumeva rilievo quindi il rispetto della riserva di legge relativa in materia di misure di contenimento delle libertà in caso di emergenza sanitaria, riserva che implica la definizione con legge in maniera sufficientemente chiara degli aspetti generali delle misure, che poi possono essere rimesse anche a fonti secondarie.
<b>Rilievi del Comitato per la legislazione</b>	Osservazione della Comitato per la legislazione (parere del 25 febbraio 2020)  Approfondire la formulazione dell'articolo 2; le premesse del parere segnalavano l'opportunità di specificare meglio la portata della disposizione
<b>Esito del parere</b>	L'osservazione non è stata recepita ma a venti giorni dalla legge di conversione del decreto-legge n. 6 (legge n. 13 del 5 marzo 2020), il decreto-legge è stato abrogato e sostituito dalla disciplina più dettagliata recata dal decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19.

Provvedimento	Decreto-legge n. 24 del 2020 (C. 2471) Elezioni amministrative nell'anno 2020
<b><u>Disposizione oggetto di attenzione:</u></b>	il comma 2 dell'articolo 1 che consentiva il rinvio ulteriore, rispetto a quello già stabilito dal comma 1, delle elezioni amministrative e regionali, con atti non legislativi
<b>Rilievi del Comitato per la legislazione</b>	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del Comitato per la legislazione del 29 aprile 2020): approfondire il contenuto dell'articolo 1, comma 2, rispetto alla formulazione il Comitato segnalava l'esigenza, nelle premesse del parere, di specificare meglio sia i presupposti di fatto che potevano giustificare l'ulteriore rinvio sia l'ambito di applicazione.
<b>Esito del parere</b>	La Commissione Affari costituzionali, competente in sede referente, ha soppresso il comma 2 dell'articolo 1.

<b>Provvedimento</b>	<b>Decreto-legge n. 34 del 2020 (C. 2500) cd. "DL rilancio"</b>
<b><u>Disposizione oggetto di attenzione:</u></b>	l'articolo 265, comma 8, che consentiva di modificare, con fonte non legislativa, cioè un decreto del Ministro dell'economia, le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento
<b>Rilievi del Comitato per la legislazione</b>	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del 27 maggio 2020) Con riferimento all'articolo 265, comma 8, 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
<b>Esito del parere</b>	L'articolo 265, comma 8, è stato modificato nel corso dell'esame in sede referente da parte della Commissione bilancio; nel nuovo testo si prevede la possibilità – con esclusione delle spese qualificate "oneri inderogabili" - di rimodulare autorizzazioni legislative di spesa limitatamente all'anno finanziario 2020 e con parere delle commissioni parlamentari.

<b>Provvedimento</b>	<b>Decreto-legge n. 33 del 2020 (C. 2554) cd. "DL riaperture"</b>
<b><u>Disposizione oggetto di attenzione:</u></b>	
<b>Rilievi del Comitato per la legislazione</b>	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del 30 giugno 2020): La condizione prospettava, in termini generali, l'opportunità di stabilire con apposito provvedimento legislativo tutta la disciplina di gestione dell'emergenza successiva al 31 luglio 2020
<b>Esito del parere</b>	Durante l'esame in Assemblea il Governo ha accettato l'ordine del giorno Tomasi n. 2 impegnandosi nel senso indicato nella condizione. La proroga dello stato d'emergenza deliberata il 31 luglio è stata quindi accompagnata dall'emanazione del decreto-legge n. 83, specificamente dedicato alle misure di contrasto dell'epidemia e che è stato convertito in legge senza confluire in altri provvedimenti. Nello stesso modo si è proceduto nel mese di ottobre con la proroga dello stato d'emergenza al 31 gennaio 2021 e l'emanazione del decreto-legge n. 125

<b>Provvedimento</b>	<b>Decreto-legge n. 83 del 2020 (C. 2617)</b> <b>Proroga delle misure di contrasto dell'epidemia al 15 ottobre 2020</b>
<b><u>Disposizione oggetto di attenzione:</u></b>	l'articolo 1 del decreto-legge proroga al 15 ottobre 2020 la possibilità di adottare sia le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 sia le misure di contrasto del decreto-legge n. 33; tuttavia alcune delle misure di contrasto dell'epidemia previste dal decreto-legge n. 19, in particolare con riferimento alla limitazione della libertà di circolazione uniformemente su tutto il territorio nazionale (cd. <i>lockdown</i> nazionale), apparivano tacitamente abrogate dal decreto-legge n. 33 che consentiva limitazioni alla libertà di circolazione solo per specifici territori; si creava quindi il dubbio se la proroga al 15 ottobre di tutte le misure previste dal decreto-legge n. 19 rendesse di nuovo possibile procedere al cd. " <i>lockdown</i> nazionale".
<b>Rilievi del Comitato per la legislazione</b>	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del 4 agosto 2020): provveda la Commissione di merito, al coordinamento del contenuto delle misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020.
<b>Esito del parere</b>	Nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato un emendamento di origine parlamentare che ha introdotto nel testo l'articolo 1- <i>bis</i> . L'articolo 1- <i>bis</i> afferma che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con quelle del decreto-legge n. 33 (è reso quindi inequivoco che non risulta più possibile procedere al cd. " <i>lockdown</i> " nazionale senza apposita autorizzazione legislativa).

<b>Provvedimento</b>	<b>Decreto-legge n. 125 del 2020 (C. 2779)</b> <b>Proroga delle misure di contrasto dell'epidemia al 31 gennaio 2020</b>
<b><u>Disposizione oggetto di attenzione:</u></b>	l'articolo 1 del decreto-legge proroga al 15 ottobre 2020 la possibilità di adottare sia le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 sia le misure di contrasto del decreto-legge n. 33; rimane fermo quanto previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 sul fatto che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33.
<b>Rilievi del Comitato per la legislazione</b>	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere del 18 novembre 2020): abbiano cura il Governo e il Parlamento, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, che ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenga nel rispetto della riserva di legge in materia

**Esito del parere**

Il Governo, il 2 dicembre, ha adottato uno specifico decreto-legge (n. 158 del 2020) per introdurre limitazioni alla mobilità tra tutte le Regioni e al loro interno nel periodo 21 dicembre 2020 - 6 gennaio 2021. Per il blocco della mobilità interregionale il Governo è sempre successivamente intervenuto con la fonte legislativa (decreti-legge n. 172 del 2020 e n. 2 del 2021)

**TAB. 3 – Recepimento dei pareri nel turno di presidenza**

<b>Recepimento dei rilievi espressi</b>	
<b>Condizioni formulate</b>	<b>25</b>
<b>Condizioni recepite</b>	<b>10</b>
<b>%</b>	<b>40%</b>
<b>Osservazioni formulate</b>	<b>94</b>
<b>Osservazioni recepite</b>	<b>18</b>
	<b>19%</b>

Non sono stati presi in considerazione i rilievi relativi ad atti per i quali non vi è stata nel periodo considerato una deliberazione finale del testo da parte della Commissione di merito e dell'Assemblea.

Nel caso di provvedimenti confluiti in ulteriori atti, il recepimento è stato valutato con riferimento al ddl di conversione in cui il provvedimento è confluito.

**TAB. 4 – Rilievi nei pareri – Le condizioni**

Tipologie dei rilievi formulati	AC	Forma Atto	Oggetto
Chiarezza della formulazione del testo - Coordinamento interno - Riferimenti normativi	2471	DL 2020/026	Consultazioni elettorali 2020
	2554	DL 2020/033	Ulteriori misure COVID-19
	TU 107	pdl	Omofobia
	2619	DL 2020/086	Quote rosa regionali
	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
	2727	DL 2020/130	Immigrazione e sicurezza
Coordinamento con la normativa vigente	2500	DL 2020/034	Rilancio
	2617	DL 2020/083	Proroghe emergenza COVID-19
	TU 2329	pdl	Riforma elettorale
Regimi normativi transitori o derogatori della legislazione ordinaria la cui durata non è predefinita	2779	DL 2020/125	Proroga emergenza COVID-19
	2828	DL 2020/137	Ristori
Delegificazione spuria - Rapporti tra fonti normative principali e subordinate	2500	DL 2020/034	Rilancio
	2544	DL 2020/052	Ammortizzatori sociali
Sovrapposizione tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi della delega	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
Deleghe: riferimenti nei principi e criteri direttivi ad eventualità e opzioni selezionabili da parte del Governo	TU 702	pdl	Conflitto di interessi

Tipologie dei rilievi formulati	AC	Forma Atto	Oggetto
Procedure di delega: previsione che le Commissioni parlamentari si esprimano in seconda lettura solo sulle osservazioni del Governo	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
Delega legislativa priva di adeguati principi e criteri direttivi	2757	ddl Gov.	Legge di delegazione europea 2019-2020

## TAB. 5 – Rilievi nei pareri – Le raccomandazioni

### 1) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: procedure

<b>Evitare un eccessivo intervallo di tempo tra adozione del provvedimento in Consiglio dei Ministri ed entrata in vigore del provvedimento - Pubblicazione differita</b>	<i>Abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione.</i>
DL 3/2020	Cuneo fiscale
DL 16/2020	Olimpiadi Milano-Cortina 2026
DL 130/2020	Immigrazione e sicurezza

### 2) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: omogeneità

<b>Rispettare la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge</b>	<i>Abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei"</i>
DL 104/2020	Rilancio

### 3) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: confluenza e intrecci

<b>Evitare l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ed eventualmente farne salvi gli effetti, se è necessario</b>	<i>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</i>
DL 18/2020	Emergenza COVID-19, SSN
DL 23/2020	COVID-19 e imprese
DL 34/2020	Rilancio
DL 137/2020	Ristori

<b>Evitare intrecci tra disposizioni contenute in decreti-legge in corso di conversione</b>	<i>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</i>
DL 34/2020	Rilancio
DL 137/2020	Ristori

<b>Evitare la confluenza in un unico testo di più articolati di decreti-legge in corso di conversione</b>	<i>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</i>
DL 28/2020	Giustizia e detenuti
DL 104/2020	Rilancio
DL 150/2020	Sanità Calabria
DL 125/2020	Proroga emergenza COVID-19
DL 137/2020	Ristori

#### 4) Raccomandazioni su decretazione d’urgenza: immediata applicazione

<b>Immediata applicazione: evitare aggravii procedurali</b>	<i>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</i>
DL 34/2020	Rilancio

#### 5) Raccomandazioni su decretazione d’urgenza: dimensioni

<b>Evitare adozione di decreti-legge di dimensioni eccessive</b>	<i>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</i>
DL 34/2020	Rilancio

#### 6) Raccomandazioni su iter parlamentare

<b>Concentrazione dell’esame nel primo ramo</b>	<i>Abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame, nell’ottica di garantire il rispetto di un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, richiamato anche dalla Corte Costituzionale nell’ordinanza n. 60 del 2020</i>
DL 104/2020	cd. “DL Agosto”

## 7) Raccomandazioni sulle fonti normative: riserva di legge

<b>Coerente utilizzo delle fonti: rispettare la riserva di legge anche per provvedimenti emergenziali</b>	<i>Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 19-bis e dal decreto-legge n. 158 del 2020, abbiano cura il Governo e il Parlamento di far sì che eventuali ulteriori modifiche del quadro delle misure di contenimento adottabili per il contrasto dell'epidemia da COVID-19 avvengano nel rispetto della riserva di legge relativa in materia</i>
DL 137/2020	Ristori
DL 125/2020	Proroga emergenza COVID-19
DL 137/2020	Ristori

**TAB. 6 – La “confluenza” tra decreti-legge**

<b>XVIII LEGISLATURA - DECRETI-LEGGE DECADUTI CONFLUITI IN ALTRI DECRETI-LEGGE</b>			
<b>N.</b>	<b>DATA</b>	<b>TITOLO</b>	<b>NOTE</b>
<b>79</b>	<b>28/06/2018</b>	Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante	Confluito nel DL n. <b>87/2018</b> . Fatti salvi gli effetti.
<b>115</b>	<b>05/10/2018</b>	Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive	<b>La legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), art. 1, ai commi da 647 a 650, riprende, con alcune modifiche, le disposizioni in esso contenute.</b>
<b>143</b>	<b>29/12/2018</b>	Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea	Confluito nel DL n. <b>135/2018</b> . Fatti salvi gli effetti.
<b>2</b>	<b>11/01/2019</b>	Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi	Confluito nel DL n. <b>135/2018</b> . Fatti salvi gli effetti.
<b>64</b>	<b>11/07/2019</b>	Modifiche al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 [IMPRESE STRATEGICHE]	<b>Effetti sanati dal DL 75/2019 (nella legge di conversione).</b>
<b>9</b>	<b>02/03/2020</b>	Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Confluito nel DL n. <b>18/2020</b> . Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.
<b>11</b>	<b>08/03/2020</b>	Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria	Confluito nel DL n. <b>18/2020</b> . Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.
<b>14</b>	<b>09/03/2020</b>	Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19	Confluito nel DL n. <b>18/2020</b> . Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.
<b>29</b>	<b>10/05/2020</b>	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, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati.	Confluito nel DL n. <b>28/2020</b> . Fatti salvi gli effetti.

**Gov. Conte I**

**Gov. Conte II**

**XVIII LEGISLATURA - DECRETI-LEGGE DECADUTI CONFLUITI IN  
ALTRI DECRETI-LEGGE**

<b>N.</b>	<b>DATA</b>	<b>TITOLO</b>	<b>NOTE</b>
<b>52</b>	16/06/2020	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.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>34/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>103</b>	14/08/2020	Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>104/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>111</b>	08/09/2020	Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>104/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>117</b>	11/09/2020	Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>104/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>129</b>	20/10/2020	Disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>125/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>148</b>	07/11/2020	Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>125/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>149</b>	09/11/2020	Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Ristori-bis)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>137/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>154</b>	23/11/2020	Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (Ristori-ter)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>137/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>157</b>	30/11/2020	Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (Ristori-quater)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>137/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

**XVIII LEGISLATURA - DECRETI-LEGGE DECADUTI CONFLUITI IN  
ALTRI DECRETI-LEGGE**

<b>N.</b>	<b>DATA</b>	<b>TITOLO</b>	<b>NOTE</b>
<b>158</b>	02/12/2020	Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>172/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>1</b>	05/01/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>172/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>3</b>	15/01/2021	Misure urgenti in materia di accertamento, riscossione, nonché adempimenti e versamenti tributari.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>183/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>7</b>	30/01/2021	Proroga di termini in materia di accertamento, riscossione, adempimenti e versamenti tributari, nonché di modalità di esecuzione delle pene in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>183/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>182</b>	31/12/2020	Modifiche urgenti all'articolo 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2020, n. 178	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>183/2020</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
<b>12</b>	12/02/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>2/2021</b> . La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti. Non è confluito perché ne erano esauriti gli effetti.
<b>15</b>	23/02/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. <b>2/2021</b> , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

**Gov. Draghi**

Sono indicati in rosso due decreti-legge le cui vicende presentano delle peculiarità rispetto agli altri decreti-legge "confluiti": il primo, il decreto-legge n. 115 del 2018 ha visto il suo contenuto confluire nella legge di bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018) senza tuttavia salvezza degli effetti; il secondo, il decreto-legge n. 64 del 2019, ha visto i suoi effetti salvati nella legge di conversione del decreto-legge n. 75 del 2019, senza tuttavia che in questo secondo provvedimento ne venisse riprodotto il contenuto.

**TAB. 7 – Analisi decreti-legge esaminati**

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#"><u>2423</u></a>	DL 2020/003	Cuneo fiscale	77, secondo comma	15, c. 3				<a href="#"><u>0001</u></a>
<a href="#"><u>2434</u></a>	DL 2020/016	Olimpiadi 2026 Milano Cortina		15, c. 3 17, c. 3	Utilizzo non coerente delle fonti normative;	Formulazione non chiara del testo; Deroghe implicite		<a href="#"><u>0002</u></a>
<a href="#"><u>2428</u></a>	DL 2020/014	Potenziamento SSN per COVID-19		15, c. 3		Formulazione non chiara del testo; Richiami generici o inesatti;		<a href="#"><u>0003</u></a>
<a href="#"><u>2447</u></a>	DL 2020/019	Emergenza COVID-19				Formulazione non chiara del testo; Richiami generici o inesatti;		<a href="#"><u>0004</u></a>
<a href="#"><u>2463</u></a>	DL 2020/018	Emergenza COVID-19, SSN	77; 76 244/2016; 237/2013; 156/1985	15, c. 2, lett. a)	Riproduzione di norme in DL non convertiti; Utilizzo non coerente delle fonti normative; Sovrapposizione di fonti normative; Intreccio con DL in corso di conversione; Confluenza di DL;	Formulazione non chiara del testo; Abrogazioni implicite o non coordinate	problemi di coordinamento con le norme vigenti;	<a href="#"><u>0005</u></a>

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">2461</a>	DL 2020/023	COVID-19 e imprese	244/2016	11 15, c. 3 17, c. 2	Coerente utilizzo fonti normative; Sovrapposizione di fonti normative; Efficacia temporale di norme abrogate; Intreccio con DL in corso di conversione; Confluenza di DL;	Formulazione del testo; Deroghe implicite Norme di interpretazione autentica non correttamente formulate; Abrogazioni; Richiami generici o inesatti; Modifiche non testuali;	Portata normativa; Stratificazione normativa;	<a href="#">0006</a>
<a href="#">2471</a>	DL 2020/026	Consultazioni elettorali 2020	122 304/2002; 196/2003; 44/2015			Formulazione del testo;		<a href="#">0007</a>
<a href="#">2500</a>	DL 2020/034	Rilancio	244/2016; 60/2020; 247/2019; 209/2010; 160/2016; 107/2017	11 15, c. 3 17, c. 2	Rapporti con fonti subordinate; Delegificazione spuria; Coerente utilizzo fonti normative; DM non regolamentari; DPCM nomina Commissari; Sovrapposizione di fonti normative; Intreccio con DL in corso di conversione;	Formulazione del testo; Deroghe; Norme di interpretazione autentica; Abrogazioni; Incidenza su fonti secondarie; Modifiche non testuali;	Coordinamento con le norme vigenti; Modifiche a norme recenti; Stratificazione normativa;	<a href="#">0008</a>

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">2525</a>	DL 2020/022	COVID-19 e scuola	116/2006	11 15, c. 3	Delegificazione spuria; Coerente utilizzo fonti normative; DM non regolamentari;	Formulazione del testo;		<a href="#">0009</a>
<a href="#">2537</a>	DL 2020/030	Studi epidemiologici COVID-19	116/2006		Coerente utilizzo fonti normative; DM non regolamentari;			<a href="#">0010</a>
<a href="#">2547</a>	DL 2020/028	Giustizia e detenuti	111, primo comma 116/2006	15, c. 3	Rapporti con fonti subordinate; Delegificazione spuria; Coerente utilizzo fonti normative; DM non regolamentari; DPCM con contenuto normativo; Sovrapposizione di fonti normative; Efficacia temporale; Confluenza di DL;	Formulazione del testo; Incidenza su fonti secondarie;	Modifiche a norme recenti; Stratificazione normativa;	<a href="#">0011</a>
<a href="#">2544</a>	DL 2020/052	Ammortizzatori sociali		15, c. 3	Delegificazione spuria; Coerente utilizzo fonti normative; Intreccio con DL in corso di conversione;	Formulazione del testo; Modifiche non testuali;		<a href="#">0012</a>
<a href="#">2554</a>	DL 2020/033	Ulteriori misure COVID-19	81	15, c. 3	Coerente utilizzo fonti normative; Rapporti con altri strumenti giuridici;	Formulazione del testo;		<a href="#">0013</a>
<a href="#">2617</a>	DL 2020/083	Proroghe emergenza COVID-19				Formulazione del testo; Modifiche non testuali;	Coordinamento con le norme vigenti; Efficacia di disposizioni abrogate o modificate;	<a href="#">0015</a>

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">2619</a>	DL 2020/086	Quote rosa regionali	51; 72, quarto comma; 117, settimo comma; 120 161/1995; 4/2010; 247/2018	15, c. 2, lett. b)	Adempimenti;	Formulazione del testo;		<a href="#">0016</a>
<a href="#">2648</a>	DL 2020/076	Semplificazione	244/2016; 247/2019; 149/2012; 116/2006	15, c. 3 17, c. 2	Rapporti con fonti subordinate; Delegificazione spuria; Coerente utilizzo fonti normative; DM non regolamentari; Intreccio con DL in corso di conversione;	Formulazione del testo; Deroghe; Norme di interpretazione autentica; Incidenza su fonti secondarie; Modifiche non testuali;		<a href="#">0017</a>
<a href="#">2700</a>	DL 2020/104	Sostegno e rilancio economia	244/2016; 247/2019; 58/2018; 116/2006; 22/2012; 32/2014	15, c. 3	Delegificazione spuria; Coerente utilizzo fonti normative; DM non regolamentari; Intreccio con DL in corso di conversione; Confluenza di DL;	Formulazione del testo; Deroghe; Modifiche non testuali;		<a href="#">0019</a>
<a href="#">2727</a>	DL 2020/130	Immigrazione e sicurezza		15, c. 3		Formulazione del testo; Richiami generici o inesatti;		<a href="#">0021</a>

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">2772</a>	DL 2020/150	Sanità Calabria		11 15, c. 3		Formulazione del testo; Deroghe;		<a href="#">0022</a>
<a href="#">2779</a>	DL 2020/125	Proroga emergenza COVID-19		15, c. 3	Coerente utilizzo fonti normative; Sovrapposizione di fonti normative; Intreccio con DL in corso di conversione; Confluenza di DL;	Formulazione del testo; Deroghe; Abrogazioni; Titolo e rubriche; Modifiche non testuali;	Coordinamento con le norme vigenti; Modifiche a norme recenti; Stratificazione normativa;	<a href="#">0023</a>
<a href="#">2812</a>	DL 2020/158	Emergenza COVID-19			Coerente utilizzo fonti normative;	Formulazione del testo;	Coordinamento con le norme vigenti;	<a href="#">0025</a>
<a href="#">2828</a>	DL 2020/137	Ristori	58/2018; 367/2010 sentenza n. 9386/2016 Corte di Cassazione sez. III		Rapporti con fonti subordinate; Coerente utilizzo fonti normative; Intreccio con DL in corso di conversione; Confluenza di DL;	Formulazione del testo;		<a href="#">0026</a>

**TAB. 8 – Analisi altri progetti di legge**

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">TU 107</a>	pdl	<b>Omofobia</b>		Art. 17, co. 3	Adempimenti	Richiami generici, imprecisi o errati; Formulazione del testo	Portata normativa; Coordinamento con la normativa vigente	<a href="#">0014</a>
<a href="#">TU 2329</a>	pdl	<b>Riforma elettorale</b>	Cost. Art. 57, terzo comma			Formulazione del testo		<a href="#">0018</a>
<a href="#">TU 702</a>	pdl	<b>Conflitto di interessi</b>	CC 170/2007; parere n. 1081/2010 CdS; parere 6/7/2016 CdS	Art. 17, co. 1 Art. 17 in generale	Coerente utilizzo delle fonti normative; DPCM con contenuto normativo	Richiami generici, imprecisi o errati; Formulazione del testo		<a href="#">0020</a>
<a href="#">2757</a>	ddl Gov.	<b>L. di delegazione europea 2019-2020</b>				Formulazione del testo		<a href="#">0024</a>
-								-

*APPENDICE 1*  
*I PARERI RESI NEL TURNO DI PRESIDENZA*  
*(6 MARZO 2020 – 6 GENNAIO 2021)*

*COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE SUL SEGUITO*  
*DATO AD ALCUNI PARERI DEL COMITATO.*



## Comitato per la Legislazione

### Pareri resi durante il turno di presidenza dell'On. Tomasi

(06/03/2020 – 06/01/2021)

01

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 coerenza 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



**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. Proroga 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 soppresiva 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 rinviato 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 posta 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

**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 definitivi 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 Regolamento, 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 coerenza 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:*

il provvedimento, originariamente composto da 8 articoli, per un totale di 17 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 16 articoli, per un totale di 41 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, a quattro distinti ambiti di intervento: il rinvio dell'entrata in vigore della riforma delle intercettazioni a causa dell'esigenza di completare il processo di adeguamento delle strutture, processo rallentato dall'epidemia in corso; l'integrazione della disciplina in materia di rinvio dell'esecuzione della pena e di regime di detenzione domiciliare per i soggetti detenuti per gravi reati o ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario; l'introduzione di disposizioni integrative della disciplina in materia di sospensione processuali a causa dell'epidemia in corso; l'introduzione di un sistema di allerta COVID-19; andrebbe approfondita la coerenza con questi ambiti di intervento delle seguenti disposizioni: l'articolo 5, comma 1-bis, che istituisce la sezione specializzata della Corte dei conti per i contratti secretati; l'articolo 7-bis che impone agli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche di prevedere, gratuitamente, fra i servizi preattivati e disattivabili solo su richiesta dell'utenza, l'attivazione di filtri, blocchi alla navigazione e di altri sistemi di controllo genitoriale;

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 compete, 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-*quinquies* 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 ricavarci 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 assicurino 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



23 luglio 2020  
Alla Presidente della  
II Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere (Testo unificato delle proposte di legge C. 107, C. 569, C. 868, C. 2171 e C. 2255).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4, del Regolamento)*

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

"Il Comitato per la legislazione, esaminato il testo unificato delle proposte di legge n. 107, n. 569 e n. 868, n. 2171 e n. 2255 e rilevato che:

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

il provvedimento, nell'introdurre forme di tutela penale contro gli atti discriminatori fondati "sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere" non introduce apposite definizioni, ai fini dell'applicazione della legge, dei distinti concetti di "sesso", "genere", "orientamento sessuale" e "identità di genere" né le definizioni risultano presenti nella legislazione vigente, che pure contiene riferimenti a questi concetti; l'inserimento di apposite definizioni, in coerenza con le raccomandazioni della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, appare particolarmente opportuno trattandosi di una fattispecie penale; in particolare andrebbe approfondita la distinzione tra discriminazioni fondate sul "genere" e discriminazioni fondate sull'"identità di genere"; peraltro d'ausilio per l'individuazione della definizione di "identità di genere" potrebbe risultare la sentenza n. 180 del 2017 della Corte costituzionale la quale ha segnalato come "l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisca senz'altro espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere"; ugualmente d'ausilio potrebbero risultare i contenuti della direttiva 2011/95/UE e della raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2010)5 agli Stati membri sulle misure per combattere le discriminazioni in ragione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere;

con riferimento alla novella inserita dall'articolo 2 nell'articolo 604-*ter*, andrebbe chiarito che sono le finalità di discriminazione o di odio ad essere fondate sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere e non i reati, come si potrebbe ricavare dalla costruzione sintattica della frase; in tal senso andrebbe

presa in considerazione una riformulazione della norma quale ad esempio quella proposta nel dispositivo del parere;

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

l'articolo 3, comma 1, lettera a), numero 1), nel modificare l'articolo 1, comma 1-bis, del decreto-legge n. 122 del 1993, prevede che le pene accessorie previste dalla norma siano applicate solo in caso di condanna per il reato di accordo tra più persone per commettere reati di genocidio senza che il fatto poi si verifichi di cui all'articolo 7, secondo comma (e non comma 2, come erroneamente riporta il testo) della legge n. 962 del 1967 in materia di prevenzione e repressione del delitto di genocidio; attualmente le pene accessorie sono previste per tutte le violazioni della legge n. 962 del 1967 e quindi anche per l'effettiva commissione di reati di genocidio; al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire la *ratio* della formulazione che potrebbe essere valutata irragionevole;

l'articolo 3, comma 2, reca l'autorizzazione al Ministro della giustizia all'adozione di un regolamento ministeriale per l'individuazione delle modalità di svolgimento da parte dei soggetti condannati delle attività non retribuita in favore della collettività; al riguardo, andrebbe valutata la congruità del termine di trenta giorni previsto per l'adozione del regolamento, alla luce della procedura prevista dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, che contempla il parere del Consiglio di Stato (da esprimere, ai sensi dell'articolo 17, comma 27, della legge n. 127 del 1997, entro il termine di quarantacinque giorni, ulteriormente aumentabili in caso di rilevate esigenze istruttorie); si valuti altresì l'opportunità di specificare che si tratta di un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, vale a dire adottato nelle materie di competenza di un ministro o di autorità sottordinate a un ministro;

il contenuto dell'articolo 7 risulta analogo a quello dell'articolo 105-*quater* del decreto-legge n. 34 del 2020, il quale infatti pure prevede un incremento del Fondo per le pari opportunità, anche se solo limitato a due anni e non a decorrere dal 2020; si valuti pertanto l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni;

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

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

provveda la Commissione di merito ad introdurre specifiche definizioni, ai fini dell'attuazione del provvedimento, dei concetti di "sesso", "genere", "orientamento sessuale" e "identità di genere";

formula inoltre le seguenti osservazioni:

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni espresse in premessa, di sostituire, all'articolo 2, comma 1, la parola: "fondati" con le seguenti: "per finalità di discriminazione o di odio fondate".

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

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

- di approfondire la formulazione dell'articolo 3, comma 1, lettera a), numero 1);
- di aggiungere, all'articolo 3, comma 2, dopo le parole: "della giustizia" le seguenti: "ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400";
- di prevedere un più ampio termine per l'adozione del regolamento previsto dall'articolo 3, comma 2;
- di coordinare l'articolo 7 con l'articolo 105-*quater* del decreto-legge n. 34 del 2020.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

**OGGETTO:** Conversione in legge del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 (C. 2617 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il disegno di legge n. 2617 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 8 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria di adottare “adeguate e proporzionate misure di contrasto e contenimento” della pandemia, attraverso la proroga delle disposizioni del decreto-legge n. 19 del 2020, delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020 e della vigenza di “alcune misure correlate allo stato d'emergenza”; suscita perplessità la riconducibilità a questo perimetro dell'articolo 1, comma 6, che modifica i requisiti di nomina del direttore del DIS (Dipartimento per le informazioni e la sicurezza), dell'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) e dell'AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna);

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

si ricorda che l'ordine del giorno Tomasi n. 2, accolto favorevolmente dal Governo nella seduta del 9 luglio 2020, nell'ambito della discussione del disegno di legge C. 2554 di conversione del decreto-legge n. 33 del 2020, prendendo spunto dal parere reso dal Comitato per la legislazione sul provvedimento nella seduta del 30 giugno 2020, ha, tra le altre cose, impegnato il Governo, nell'ottica di “fornire una nuova base legislativa a quanto fin qui disciplinato dai DPCM”, ad “assumere un'apposita iniziativa legislativa, se necessario anche d'urgenza, evitando la mera proroga o differimento, magari nell'ambito di provvedimenti di più ampia portata, di quanto fin qui previsto dal decreto-legge n. 19 e dal provvedimento in esame”; peraltro, sia il richiamato parere del Comitato per la legislazione sia il parere del Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali della Camera sul medesimo provvedimento (seduta del 7 luglio 2020) hanno richiamato il “carattere proporzionato e temporaneo che le misure di contenimento dell'epidemia devono avere”; da ultimo, le risoluzioni approvate, in identico testo, dal Senato e dalla Camera al termine delle comunicazioni del Presidente del Consiglio svolte rispettivamente nelle sedute del 28 e del 29 luglio 2020 impegnano il Governo, tra le altre cose, a “definire con norma primaria le eventuali misure di limitazione delle libertà fondamentali”, precisando al riguardo in premessa che “le misure di contrasto dell'epidemia, per superare i rilievi di costituzionalità, devono essere non solo limitate nel tempo ma proporzionate all'attuale livello di pericolo”;

ciò premesso, si valuti scrupolosamente l'opportunità di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento proroga per entrambi i provvedimenti al

15 ottobre la possibilità di assumere tali misure; in particolare l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, "su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso" la "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora"; tale disposizione appariva però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che "a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale" mentre il comma 3 stabilisce che "A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree"; al riguardo si valuti quindi l'opportunità di chiarire se per effetto della proroga riviva la possibilità di limitare la libertà di circolazione sul complesso del territorio nazionale; l'articolo 1, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente la "limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso", anche questa disposizione, con riferimento specifico alle riunioni poteva risultare tacitamente abrogata dall'articolo 1, comma 10, del decreto-legge n. 33, che stabilisce che "le riunioni si svolgono nel rispetto della distanza interpersonale di un metro"; anche in questo caso, pertanto, si valuti l'opportunità di precisare se riviva la possibilità di limitazioni alla libertà di riunione; l'articolo 1, comma 2, lettera h) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente "la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto", anche se la lettera h-bis), introdotta nel corso dell'iter di conversione, prevede l'"adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza"; la possibilità di sospensione delle cerimonie religiose è apparsa poi superata dall'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 33 che dispone che "le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio"; anche in questo caso si valuti quindi l'opportunità di precisare se, per effetto della proroga, sia possibile attuare, ai sensi del decreto-legge n. 19, provvedimenti di sospensione delle cerimonie religiose;

alla luce di quanto sopra esposto, l'esigenza di coordinamento potrebbe essere soddisfatta abrogando esplicitamente le disposizioni del decreto-legge n. 19 che appaiono già superate dal decreto-legge n. 33; la soluzione alternativa, pure teoricamente ipotizzabile, quella di sopprimere le disposizioni del decreto-legge n. 33 per reintrodurre le più ampie previsioni di contenimento dell'epidemia contemplate dal decreto-legge n. 19, potrebbe invece presentare profili problematici nell'ottica del rispetto del principio di proporzionalità, richiamato nel preambolo del decreto-legge e negli atti di indirizzo parlamentare sopra ricordati; rimane infatti fermo che ovviamente, a fronte di un'eventuale recrudescenza dell'epidemia, il Governo potrebbe comunque adottare un nuovo provvedimento normativo d'urgenza per reintrodurre più rigide misure di contenimento;

si valuti altresì scrupolosamente anche l'opportunità di coordinare quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 che prevede che, nelle more dell'adozione dei DPCM di attuazione delle misure previste dall'articolo 1, le regioni possano adottare unicamente misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti e l'articolo 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 che consente invece alle regioni, con riferimento allo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali, di introdurre misure sia più restrittive sia ampliative rispetto a quelle nazionali;

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

il comma 3 dell'articolo 1 indica in un apposito allegato le disposizioni connesse allo stato d'emergenza la cui vigenza, per effetto del decreto-legge, è prorogata al 15 ottobre 2020; si tratta sia di disposizioni la cui vigenza, nel testo originario, era prevista per tutta la durata dello "stato d'emergenza" sia di disposizioni la cui vigenza era prevista fino al 31 luglio 2020: per le prime si ricorda che il Comitato, nei pareri sui disegni di

legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020 (seduta del 3 giugno 2020) e C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020 (seduta del 23 giugno 2020) aveva criticato l'utilizzo di questa tecnica che rimette la vigenza di norme legislative ad un "termine mobile"; con riferimento ad entrambe si ricorda che la circolare del Presidente del Camera del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prescrive (paragrafo 3, lettera a) di privilegiare la tecnica della novella; nel caso in esame, pur comprendendo la difficoltà di intervenire puntualmente sul quadro normativo inevitabilmente complesso prodotto dall'epidemia, il Comitato non può che rilevare che, non essendosi fatto ricorso a puntuali novelle, si potrebbe porre il dubbio se una specifica disposizione adottata negli ultimi mesi per contrastare l'epidemia, la cui vigenza è prevista per la durata dello stato d'emergenza o fino al 31 luglio 2020, sia o meno vigente per effetto della proroga dello stato d'emergenza, un dubbio non immediatamente risolvibile dalla lettura della norma medesima ma solo attraverso la consultazione di un allegato ad un altro provvedimento;

come contributo alla chiarezza si indicano comunque di seguito le disposizioni connesse con lo stato d'emergenza che non appaiono essere state prorogate dal provvedimento: articolo 2-ter, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 18 del 2020 (proroga incarichi medici specializzandi); articolo 5-ter, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020 (termine per l'adozione del decreto ministeriale su disponibilità apparecchiature per fornitura di ossigeno); articolo 6 del decreto-legge n. 18 del 2020 (possibilità di requisizione di presidi sanitari e beni mobili); articolo 10 del decreto-legge n. 18 del 2020 (possibilità per l'INAIL di conferire incarichi di lavoro autonomo a medici); articolo 23 del decreto-legge n. 18 del 2020 (diritto al congedo per genitori lavoratori dipendenti); articolo 25, comma 6, del decreto-legge n. 18 del 2020 (rideterminazione dei permessi per i sindaci); articolo 26, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 18 del 2020 (tutela sorveglianza attiva dei lavoratori del settore privato); articolo 36 del decreto-legge n. 18 del 2020 (possibilità di conferire in forma telematica il mandato di patrocinio per istituti di patronato e di assistenza sociale); articolo 47 del decreto-legge n. 18 del 2020 (mantenimento in carico da parte delle strutture di assistenza psichiatrica nonostante assenza nel periodo di durata dello stato d'emergenza); articolo 59 del decreto-legge n. 18 del 2020 (garanzia della SACE per acquisti delle regioni da parte di fornitori esteri di beni necessari per fronteggiare l'epidemia); articolo 74, comma 7-ter, del decreto-legge n. 18 del 2020 (termine per l'adozione del regolamento su accesso a pubblico impiego); articolo 78, comma 2-quinquiesdecies, del decreto-legge n. 18 del 2020 (versamenti fiscali nel settore agricolo); articolo 78, comma 4-septies, del decreto-legge n. 18 del 2020 (possibilità di trasmissione in forma telematica della documentazione fiscale); articolo 83, comma 11.1, del decreto-legge n. 18 del 2020 (deposito degli atti in forma telematica nei procedimenti civili); articolo 83, commi 12-quater e 12-quater.2, del decreto-legge n. 18 del 2020 (memorie ed atti di polizia giudiziaria in forma telematica al pubblico ministero); articolo 84, commi 3 e 5, del decreto-legge n. 18 del 2020 (adozione da parte del presidente del Consiglio di Stato di misure organizzative per il processo amministrativo e decisione processo amministrativo senza discussione orale); articolo 84, comma 9, del decreto-legge n. 18 del 2020 (esclusione del periodo 8 marzo 2020-31 luglio 2020 ai fini della richiesta di equa riparazione per eccessiva durata del procedimento civile); articolo 86-bis, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020 (mantenimento in strutture di accoglienza dei richiedenti asilo); articolo 87, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020 (lavoro agile dei dipendenti pubblici; sul punto si richiama però il regime previsto dall'articolo 263 del decreto-legge n. 34); articolo 87, comma 3-ter, del decreto-legge n. 18 del 2020 (possibilità di dare voto per attività scolastiche svolte a distanza); articolo 88-bis, commi 11 e 12 del decreto-legge n. 18 del 2020 (bonus turismo); articolo 92, comma 4, del decreto-legge n. 18 del 2020: (autorizzazione a circolazione, fino al 31 ottobre 2020, di veicoli non sottoposti a revisione entro il 31 luglio 2020); articolo 95, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020 (sospensione versamenti canonici per il settore sportivo); articolo 99 del decreto-legge n. 18 del 2020 (acquisizione da parte del Servizio sanitario nazionale di forniture con affidamento diretto se finanziate con donazioni); articolo 103, commi 2 e 2-ter, del decreto-legge n. 18 del 2020 (proroga della validità dei certificati rilasciati da pubbliche amministrazioni fino a 90 giorni successivi a cessazione dello stato d'emergenza; conseguente proroga nel settore edilizio); articolo 106, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020 (norme sullo svolgimento delle assemblee di società ed enti); articolo 107, comma 3, del decreto-legge n. 18 del 2020 (termine per la presentazione dei bilanci degli enti locali); articolo 108, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020 (modalità di svolgimento servizio postale durante lo stato d'emergenza); articolo 116 del decreto-legge n. 18 del 2020 (termine per l'adozione provvedimenti di

riorganizzazione dei ministeri); articolo 125, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020 (proroga termini per contratti di assicurazione); articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 19 del 2020 (proroga validità piani terapeutici per protesi); articolo 2, comma 3-*ter*, del decreto-legge n. 22 del 2020 (previsione di accordi sindacali per disciplinare modalità di erogazione della didattica a distanza); articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 22 del 2020 (previsione di modalità specifiche di svolgimento degli esami di Stato di alcuni ordini professionali); articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 23 del 2020 (efficacia dei contratti bancari anche con consenso espresso in via telematica); articolo 18-*bis* del decreto-legge n. 23 del 2020 (sospensione del versamento dei canoni per l'uso di immobili dello Stato); articolo 19, comma 1, del decreto-legge n. 23 del 2020 (sospensione ritenute dei redditi da lavoro autonomo); articolo 30-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 23 del 2020 (sottoposizione dei rifiuti sanitari al regime dei rifiuti urbani); articolo 33, comma 1, del decreto-legge n. 23 del 2020 (proroga organi e rendiconti degli organismi pubblici non territoriali); articolo 35, comma 1, del decreto-legge n. 23 del 2020 (trasmissione in forma semplificata del PIN dell'INPS); articolo 39, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 23 del 2020 (procedure semplificate per pratiche e attrezzature medico-radiologiche); articolo 1 del decreto-legge n. 26 del 2020 (definizione dei seggi parlamentari vacanti assegnati nei collegi uninominali per i quali viene prolungato il termine per la fissazione delle elezioni suppletive; la norma rimane limitata a quelli proclamati vacanti entro il 31 luglio 2020); articolo 3, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 28 del 2020 (norma in materia di mediazione nelle obbligazioni contrattuali durante l'emergenza epidemiologica); articolo 3-*bis*, comma 3, del decreto-legge n. 28 del 2020 (norma su cambio generalità per congiunti collaboratori di giustizia); articolo 2, comma 13, del decreto-legge n. 34 del 2020 (deroga a testo unico edilizia per costruzione strutture ospedaliere); articolo 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (riconoscimento di un terzo dei crediti formativi ai medici che abbiano prestato servizio durante l'emergenza); articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (proroga di 90 giorni dei piani terapeutici scaduti durante lo stato d'emergenza); articolo 13, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (autorizzazione all'ISTAT ad utilizzare dati personali per svolgimento indagini su epidemia); articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (messa a disposizione di strutture per richiedenti asilo fino a sei mesi dopo cessazione stato d'emergenza); articolo 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (benefici per familiari medici e personale sanitario deceduti o colpiti da invalidità permanente a causa del COVID19); articolo 19, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 34 del 2020 (riconoscimento servizio prestato durante l'emergenza per medici militari); articolo 22, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (incremento del personale delle forze armate nell'operazione strade sicure); articolo 29, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 34 del 2020 (rimborso canone di locazione per studenti); articolo 30, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020 (definizione tariffe agevolate da parte dell'Autorità per l'energia); articolo 33, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (forme semplificate per i contratti finanziari e assicurativi); articolo 34, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (forme semplificate per i contratti di collocamento dei buoni fruttiferi postali); articolo 52, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (salvaguardia liquidità delle imprese dell'aerospazio); articolo 66-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (modalità semplificate di validazione per le mascherine chirurgiche e per i dispositivi di protezione individuale); articolo 82, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 34 del 2020 (requisiti per accesso al reddito d'emergenza); articolo 83, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (sorveglianza sanitaria lavoratori a rischio); articolo 94, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (riconoscimento qualifica lavoratore agricolo); articolo 111, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (termini per adozione decreto di riparto del Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali); articolo 114-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (termini di impugnazione per i bilanci di enti locali in riequilibrio); articolo 156, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (elenco enti ammessi a riparto del cinque per mille); articolo 161, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (proroga del pagamento diritti doganali); articolo 199, comma 8-*quater*, del decreto-legge n. 34 del 2020 (fondi di solidarietà bilaterali per lavoratori Poste italiane); articolo 199, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (riduzione canoni concessioni portuali); articolo 199, comma 9, del decreto-legge n. 34 del 2020 (possibilità per Autorità di sistema portuale di dedicare aree a funzioni diverse da quelle previste dai piani regolatori portuali); articolo 199, comma 10-*ter*, del decreto-legge n. 34 del 2020 (ristoro per perdite subite da imprese del turismo marittimo); articolo 214, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2020 (fondo ristoro per perdite subite da imprese ferroviarie in periodo dell'emergenza); articolo 218, comma 6, del decreto-legge n. 34 del 2020 (processi sportivi); articolo 229-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (misure per lo smaltimento dei dispositivi di protezione individuale); articolo 238, comma 5, del decreto-legge n. 34 del 2020 (decreto di riparto delle risorse per la

ricerca universitaria); articolo 241, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (approvazione da parte del CIPE dei piani di sviluppo e coesione); articolo 253, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (correzione in forma telematica delle prove del concorso per la magistratura ordinaria; il termine può essere però prorogato dal presidente della Commissione); articolo 259, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (concorsi delle forze armate e delle forze di polizia); articolo 260, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (svolgimento corsi di formazione delle forze armate); articolo 261, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (procedure assunzionali del Dipartimento della protezione civile);

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, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

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

- al coordinamento del contenuto delle misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020, con specifico riferimento alle disposizioni richiamate in premessa in materia di libertà di circolazione, di riunione e di esercizio della libertà di culto, prendendo ad esempio in considerazione, quale possibile soluzione, l'ipotesi di abrogare esplicitamente le disposizioni del decreto-legge n. 19 che appaiono già superate da quanto disposto dal decreto-legge n. 33;

- al coordinamento tra le misure previste dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 e l'articolo 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 del 2020.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO



**OGGETTO:** Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario (C. 2619 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il disegno di legge n. 2619 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 5 commi, appare finalizzato a garantire il rispetto del principio della parità di genere nella legislazione elettorale regionale attraverso l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 della Costituzione;

in proposito si rileva che l'intervento va valutato alla luce dell'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988, il quale stabilisce che il Governo non può mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, della Costituzione, fra le quali rientra la materia elettorale; occorre al tempo stesso considerare che si registrano diversi precedenti di interventi in materia elettorale con tale strumento normativo, che hanno avuto ad oggetto prevalentemente aspetti del procedimento elettorale e non la disciplina del sistema elettorale in senso sostanziale; anche dalla giurisprudenza costituzionale – si veda ad esempio la sentenza n. 161 del 1995 - si ricava che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi la determinazione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non incida sulla legislazione elettorale di contorno; al tempo stesso, con riferimento alla qualificazione, nell'ambito del sistema elettorale, del meccanismo che il provvedimento inserisce nella legge elettorale pugliese – ovvero la doppia preferenza di genere - si consideri che la sentenza n. 4 del 2010, pronunciandosi sulla legge elettorale regionale campana che per prima introdusse questo meccanismo, osservò che la disposizione campana, per la sua formulazione, non prefigurava il risultato elettorale, ossia non alterava la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe stato il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima né attribuiva ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri; in altri termini, la «nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una misura promozionale, ma non coattiva»;

in ogni caso, si segnala la peculiarità del provvedimento, che quindi non dovrebbe costituire precedente, in quanto lo stesso trova il suo fondamento nell'esigenza di dare attuazione a due disposizioni costituzionali, vale a dire l'articolo 51 e l'articolo 117, settimo comma, della Costituzione;

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

la formulazione del testo può suscitare alcuni dubbi in ordine al suo ambito applicativo; il preambolo e la relazione illustrativa fanno infatti riferimento all'esigenza di garantire il rispetto, tra i principi fondamentali individuati dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004 in materia di legge elettorali regionali, del solo principio in materia di parità di genere, introdotto nel citato articolo 4 dalla legge n. 20 del 2016, mentre il comma 1 dell'articolo 1 fa riferimento ai "principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20" e sembra pertanto ricomprenderli tutti e per tutti legittimare, in caso di mancato recepimento nella legislazione regionale, l'esercizio dei poteri sostitutivi;

inoltre, la rubrica dell'articolo 1 fa riferimento ad un "intervento sostitutivo in materia di elezioni regionali per l'anno 2020"; tuttavia il contenuto del comma 1 dell'articolo 1 appare suscettibile di applicazione anche per successivi eventi elettorali;

soprattutto nell'ipotesi in cui il testo abbia una portata generale, e quindi non limitata alla sola applicazione del principio della parità di genere e alle sole elezioni regionali del 2020, appare opportuno circoscriverne meglio la portata e le modalità di applicazione, in particolare con riferimento alle modalità di valutazione del mancato recepimento dei principi fondamentali dell'articolo 4 della legge n. 165 del 2004; essa infatti potrebbe risultare in alcuni casi difficoltosa; si pensi in particolare all'applicazione del principio di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) che prescrive "l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze"; in altri casi, invece, un'applicazione rigida della disposizione potrebbe indebolire la distinzione tra legislazione di principio statale e legislazione attuativa regionale;

un approfondimento sulla portata e sulle modalità applicative appare opportuno anche con riferimento al comma 3 dell'articolo 1, laddove si prevede che "il Prefetto di Bari è nominato commissario con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del presente decreto"; la disposizione va infatti valutata alla luce della giurisprudenza costituzionale che appare orientata, anche se in materia diversa (la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari), ad escludere la possibilità di ritenere conformi al dettato costituzionale provvedimenti commissariali aventi forza di legge regionale, pur tutelando, in quel settore specifico, l'attività dei commissari da interferenze degli organi regionali, anche quando questi agissero per via legislativa (sentenza n. 247 del 2018);

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, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire la formulazione dell'articolo 1, commi 1 e 3, al fine di definirne meglio la portata e le modalità di applicazione."

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

8 settembre 2020

Al Presidente della  
I Commissione  
Alla Presidente della  
VIII Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante ulteriori misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (C. 2648 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. 2648 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 65 articoli, per un totale di 305 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 109 articoli, per un totale di 462 commi; esso, sulla base del preambolo, appare riconducibile a due finalità di ampia portata, tra loro connesse: l'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, da un lato; la semplificazione in materia di amministrazione digitale, responsabilità del personale delle amministrazioni pubbliche, attività imprenditoriale, ambiente e green economy, nell'ottica di fronteggiare le ricadute derivanti dall'epidemia da COVID-19, dall'altro lato; in tal senso il provvedimento 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 la “semplificazione”); al tempo stesso però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la “materia finanziaria” in quanto essa si “riempie dei contenuti definitivi più vari” e “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”;

quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento, pur contribuendo ad un'effettiva “semplificazione”, suscitano perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento;

merita in particolare richiamare l'articolo 16 in materia di voto degli italiani all'estero nel referendum costituzionale del 20 e 21 settembre; l'articolo 17 in materia di stabilità finanziaria degli enti locali; l'articolo 20 in materia di trattamento economico dei vigili del fuoco; le modifiche del codice della strada previste dall'articolo 49;

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 65 dei 462 commi necessitano di provvedimenti attuativi; 5 commi richiedono l'adozione di DPR; 8 di DPCM; 36 di decreti ministeriali; 16 di atti di altra natura (deliberazioni di consigli comunali, linee guida, piani o programmi); inoltre, 15 commi prevedono il coinvolgimento del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città; Conferenza unificata); in 6 commi è previsto il parere del Garante per la protezione dei dati personali; in 5 quello del

Consiglio superiore dei lavori pubblici; in 3 quello dell'Agencia per l'Italia digitale; in 2 quello della Conferenza dei rettori; 2 commi rinviano infine a successivi provvedimenti normativi;

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 4, comma 1, lettera a), sostituisce nell'articolo 32 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) la previsione che la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro sessanta giorni successivi al momento in cui è divenuta efficace l'aggiudicazione con quella, giuridicamente equivalente, che la stipulazione "deve aver luogo" entro il medesimo termine; il comma 1 dell'articolo 14 prevede in via generale, con una formulazione che appare suscettibile di essere meglio specificata, che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato come onere fiscalmente detraibile; il comma 3 dell'articolo 24-*bis* prevede l'adozione di un decreto ministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata e parere della Conferenza Stato-città; si ricorda tuttavia che l'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 definisce la Conferenza unificata come unificazione della Conferenza Stato-città con la Conferenza Stato-regioni;

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

alcune disposizioni meritano un approfondimento con riferimento alla coerenza con il vigente sistema delle fonti; in particolare, il comma 5 dell'articolo 3 demanda a un decreto del Ministro dell'interno l'individuazione di ulteriori misure di semplificazione in materia di rilascio della documentazione antimafia e sembra quindi concretizzare, qualora il comma si riferisca a norme primarie, una forma di "delegificazione spuria"; il comma 2 dell'articolo 10 prevede l'interpretazione autentica di una fonte non legislativa (il decreto del Ministro della salute del 5 luglio 1975 sulle altezze minime e i requisiti igienico-sanitari degli edifici); il comma 2 dell'articolo 19 prevede una delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (si ricorda inoltre sul punto che la Corte costituzionale, in un passaggio della sentenza n. 149 del 2012 si è riservata di decidere sulla compatibilità costituzionale dell'inserimento in decreti-legge di norme di delegificazione); l'articolo 23-*bis* prevede l'applicazione anche ai comuni fino a 5.000 abitanti della disciplina prevista dal decreto-legge in materia di cittadinanza digitale a decorrere dalla data di cessazione dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, termine che però appare mobile e suscettibile di definizione con fonte non legislativa in quanto prorogabile fino a un massimo di dodici mesi complessivi con delibera del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile, decreto legislativo n. 1 del 2018; il comma 2 dell'articolo 29-*bis* prevede l'adozione di un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare; in proposito si ricorda la censura di tale strumento operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006; il comma 2 dell'articolo 30 prevede modifiche frammentarie a una fonte non legislativa, il regolamento anagrafico della popolazione residente di cui al DPR n. 223 del 1989; l'articolo 32 prevede l'adozione da parte del Capo della struttura della Presidenza del Consiglio responsabile per l'innovazione tecnologica di un codice di condotta tecnologica senza specificare la forma giuridica che tale codice assumerà; il comma 12-*bis* dell'articolo 40 prevede una modifica non testuale del decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. "DL Agosto") ancora in corso di conversione; l'articolo 36 definisce un procedimento autorizzatorio speciale - facoltativo, semplificato, accentrato presso la Presidenza del Consiglio ma con coinvolgimento del Ministero per lo sviluppo economico - per le attività di sperimentazione condotte da imprese, università, enti di ricerca, se attinenti alla trasformazione digitale ed alla innovazione tecnologica; l'autorizzazione consente una deroga alle norme statali impeditive della sperimentazione, fatta eccezione per le disposizioni a tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici, le disposizioni penali o del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o da obblighi internazionali; al riguardo, si rileva l'opportunità di circoscrivere meglio il potere attribuito alla Presidenza del Consiglio di autorizzare la deroga a norme anche legislative;

l'articolo 9 integra la disciplina in materia di commissari straordinari recata dall'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. "DL Sbloccacantieri"); in proposito il Comitato non può che ribadire la raccomandazione sull'esigenza di una riflessione organica su ruolo e poteri dei commissari, che, nel caso specifico del richiamato articolo 4 del decreto-legge n. 32, appaiono infatti suscettibili di una più dettagliata definizione, raccomandazione già formulata nel parere reso su tale provvedimento nella seduta dell'11 giugno 2019; analoghe considerazioni valgono con riferimento all'articolo 11, comma 2, che attribuisce al Commissario straordinario per la ricostruzione nei territori colpiti dal sisma del 2016 un potere di ordinanza, con riferimento alla realizzazione di specifici interventi, in deroga ad ogni disposizione di legge fatta salva quella penale;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (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 4, comma 1, lettera a); dell'articolo 14, comma 1; dell'articolo 24-bis, comma 3;

*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 3, comma 5; dell'articolo 10, comma 2; dell'articolo 19, comma 2; dell'articolo 23-bis; dell'articolo 29-bis, comma 2; dell'articolo 30, comma 2; dell'articolo 32; dell'articolo 36;

il Comitato raccomanda altresì:

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



23 settembre 2020

Al Presidente della  
I Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali (C. 2329).

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

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

"Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il nuovo testo della proposta di legge n. 2329 adottato come testo base e rilevato che:

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

all'articolo 1 del testo unico delle elezioni della Camera dei deputati (DPR n. 361 del 1957) potrebbe risultare opportuno mantenere, per una maggiore coerenza interna al testo, la previsione di cui al secondo periodo del comma 4 in base alla quale i seggi della Camera sono ripartiti con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis, previsione che invece l'articolo 1, comma 1, lettera c), sopprime;

con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera z), numero 3 e all'articolo 2, comma 1, lettera l), numero 1, potrebbe risultare opportuno, al fine di evitare incertezze in sede applicativa, specificare criteri e modalità in base ai quali gli uffici elettorali procedono, all'interno della circoscrizione (alla Camera) o della regione (al Senato), all'individuazione del collegio plurinominali (o dei collegi plurinominali) a cui sono attribuiti i seggi assegnati per "diritto di tribuna" a quella circoscrizione o a quella regione;

con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera n), che prevede che al Senato, nel caso in cui alla regione Trentino Alto Adige sia assegnato un numero di seggi superiore a 6, siano proclamati eletti anche i candidati non vincenti nei collegi plurinominali che hanno conseguito la più alta percentuale di voti, andrebbe valutata l'opportunità di integrare la disposizione nel senso di prevedere che l'ufficio centrale regionale del Trentino Alto-Adige sia chiamato a determinare la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale e la relativa graduatoria nell'ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali;

nell'ambito della delega per la determinazione dei collegi plurinominali di cui all'articolo 3, il principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera a), prevede che il numero di collegi plurinominali in ciascuna circoscrizione sia determinato in modo tale che in ciascun collegio plurinominali sia assegnato un numero di seggi di norma non inferiore a tre e non superiore ad otto; al riguardo si segnala la necessità di una riformulazione del principio, tenendo conto che per il Senato le circoscrizioni sono regionali e che l'articolo 57, terzo comma, della Costituzione prevede che il numero di seggi della regione Molise sia pari a due;

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a riformulare l'articolo 3, comma 1, lettera a) in coerenza con quanto previsto dall'articolo 57, terzo comma della Costituzione

Il Comitato osserva altresì:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 1, lettere c) e z), numero 3 e dell'articolo 2, comma 1, lettera l), numero 1 e lettera n).

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

**OGGETTO:** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (C. 2700 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. 2700 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 115 articoli, per un totale di 442 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 179 articoli, per un totale di 709 commi; la *ratio* unitaria del provvedimento non appare di immediata evidenza sulla base del preambolo; questo infatti fa riferimento a due ambiti di intervento di ampia portata (il “sostegno e rilancio dell'economia” e “l'introduzione di misure finanziarie, fiscali e di sostegno a diversi settori in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19”) e, insieme, alla necessità di intervenire in una serie di materie (lavoro, salute, scuola, autonomie locali); si può comunque assumere, anche sulla base del titolo del provvedimento, che tale *ratio* unitaria sia individuabile proprio nel sostegno e rilancio dell'economia, colpita dalla crisi provocata dall'epidemia in corso; in tal senso il provvedimento 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 appunto il “sostegno e rilancio dell'economia”); al tempo stesso però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la “materia finanziaria” in quanto essa si “riempie dei contenuti definitivi più vari” e “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, come si vede, potrebbero valere anche per il provvedimento in esame;

quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento, pur non potendosi escludere che possano in qualche modo contribuire al rilancio dell'economia, suscitano comunque perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento; si segnala in particolare l'articolo 24-bis in materia di tutela dell'associazione Consorzio Casa internazionale delle donne di Roma; l'articolo 25-bis in materia di accesso alla carriera di segretario comunale e provinciale; l'articolo 37, commi da 5-bis a 5-quinquies in materia di ruolo della Guardia di finanza; l'articolo 37-bis, recante modifiche alle qualifiche delle forze di polizia; l'articolo 37-quinquies in materia di requisiti per l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata; l'articolo 37-sexies concernente il soccorso alpino e speleologico; l'articolo 38 in materia di formazione delle guardie giurate a protezione del naviglio mercantile battente bandiera italiana; l'articolo 46-bis che stanziava risorse per le province di Verona, Vicenza e Padova colpite nell'agosto 2020 da eventi atmosferici calamitosi; l'art. 56, che interviene sulla disciplina relativa al pagamento dei debiti contratti dal comune di Campione d'Italia con enti e imprese aventi sede legale in Svizzera, esigibili al 31 ottobre 2019; l'articolo 57. co. 18-bis, che proroga al 31 dicembre 2021 la vita tecnica degli skilift siti nel territorio delle regioni Abruzzo e Marche; l'articolo 63-bis concernente la materia

condominiale; l'articolo 87 in materia di costituzione della nuova Alitalia; l'articolo 92, comma 2, in materia di partecipazione italiana all'Esposizione universale di Dubai; l'articolo 94, comma 1-bis che dispone il finanziamento di lavori per l'area di intersezione a Varese tra la SS 707, l'accesso all'autostrada dei laghi e le strade di accesso al centro storico; l'articolo 94, comma 1-quater che finanzia i lavori, nel comune di Cinisello Balsamo, per il sottopasso in via Fulvio Testi; l'articolo 95 in materia di misure per la salvaguardia di Venezia; l'articolo 97-bis che istituisce il due per mille per le associazioni culturali; l'articolo 100 in materia di durata delle concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale; l'articolo 101 che proroga i termini per il pagamento da parte del soggetto aggiudicatario dell'offerta economica nella gara per la concessione della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale e l'articolo 102 in materia di poteri di oscuramento dell'Agenzia delle dogane nei confronti di siti che pubblicizzano prodotti con modalità non conformi alla normativa vigente;

nel provvedimento sono inoltre confluiti tre decreti-legge: il decreto-legge n. 103 del 2020 in materia di svolgimento delle elezioni e del referendum del settembre 2020 (per il solo articolo 2); il decreto-legge n. 111 del 2020 in materia di regolare avvio dell'anno scolastico in connessione con l'emergenza Covid-19 e il decreto-legge n. 117 del 2020 in materia di pulizia e disinfezione dei seggi elettorali; i tre decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dal comma 1-bis dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione; 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); si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata dal decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel medesimo decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un iter che ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento";

il provvedimento è stato trasmesso dal Senato ad una settimana dal termine per la conversione in legge; si tratta di una circostanza che, pur in presenza di numerosi precedenti, va valutata alla luce dell'esigenza – segnalata anche dalla Corte Costituzionale nella recente ordinanza n. 60 del 2020 – di mantenere un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, in particolare garantendo la possibilità di un esame effettivo e compiuto da parte del secondo ramo;

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 75 dei 709 commi necessitano di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 6 DPCM, 56 decreti ministeriali; 18 atti di altra natura (tra i quali merita segnalare 2 comunicati ministeriali); inoltre, 15 disposizioni prevedono il coinvolgimento del sistema delle conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città; Conferenza unificata); una il parere del Garante per la protezione dei dati personali; l'entrata in vigore di 9 disposizioni è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

il comma 1 dell'articolo 55 consente la richiesta di anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali, con deliberazione della giunta; al riguardo, andrebbe chiarito quale sia l'ente abilitato a richiedere le anticipazioni per le province, visto che tra i loro organi non sono più contemplate le giunte;

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

alcune disposizioni costituiscono di fatto delle integrazioni implicite all'allegato al decreto-legge n. 83 del 2020 (convertito in legge lo scorso 23 settembre), che indica le norme connesse allo stato d'emergenza e prorogate dal decreto-legge n. 83 al 15 ottobre 2020; in particolare, l'articolo 33, comma 1, lettera b) rende permanente l'equiparazione nelle università e nelle AFAM tra attività formative svolte a distanza e quelle in presenza mentre l'allegato al decreto-legge n. 83 prevede l'applicazione della disposizione fino al 15 ottobre 2020; altre disposizioni prevedono proroghe non incluse nel citato allegato: l'articolo 35 dispone l'ulteriore proroga, fino al 15 ottobre 2020, del contingente di 753 unità di personale militare dell'operazione "strade sicure"; l'articolo 37-ter prevede la proroga fino al 15 ottobre 2020 di una serie di disposizioni in materia di funzionalità delle forze armate, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco stabilite contenute nei decreti-legge n. 18 e n. 34; l'articolo 71 proroga al 15 ottobre 2020 le modalità di svolgimento semplificate delle assemblee delle società cooperative e mutue assicuratrici previste dall'articolo 106 del decreto-legge n. 18 del 2020 per l'emergenza covid; l'articolo 72 estende fino al 15 ottobre 2020 l'ambito temporale di applicazione delle norme relative alla sottoscrizione semplificata di contratti bancari, finanziari, assicurativi, nonché di collocamento dei buoni fruttiferi postali dematerializzati; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di procedere piuttosto alle necessarie novelle all'allegato al decreto-legge n. 83, in modo che questo possa costituire un univoco punto di riferimento in ordine alla vigenza delle norme adottate per affrontare l'emergenza in corso;

l'articolo 26-ter proroga per la durata dello stato d'emergenza le disposizioni in materia di giustizia contabile previste dal decreto-legge n. 18 del 2020; l'articolo 63-bis prevede, al comma 1, la sospensione di un termine dell'articolo 1130 del codice civile relativo al rendiconto annuale del condominio "fino alla cessazione dello stato d'emergenza da COVID-19" e, al comma 2, il rinvio a sei mesi dalla fine dello stato d'emergenza del termine per gli adempimenti antincendio previsti per gli edifici di civile abitazione; in proposito si ricorda che il Comitato ha già censurato disposizioni la cui applicazione è legata alla "durata dello stato d'emergenza" e non a un termine temporale fisso, in quanto lo stato d'emergenza è prorogabile con semplice delibera del Consiglio dei ministri ed occorre evitare che tale delibera produca l'effetto, sostanzialmente, di modificare discipline legislative; si vedano in proposito i pareri del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020 e del 23 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020;

l'articolo 57 prevede, al comma 1, una proroga fino al 31 dicembre 2021 dello stato d'emergenza dichiarato per il sisma del 2016 e del 2017 in Centro Italia; al successivo comma 8 è prorogato, sempre fino al 31 dicembre 2021, lo stato di emergenza del terremoto avvenuto in Sicilia nel 2016; si tratta di norme che derogano, peraltro in modo solo implicito, a quanto previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi; il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice; tale modo di procedere, che può in astratto determinare anche una durata indeterminata dello stato d'emergenza, non può però che suscitare perplessità ove si considerino i significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile;

l'articolo 97-bis prevede l'adozione di un decreto "di natura non regolamentare", categoria censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (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 55, 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 approfondire gli articoli 26-ter; 33, comma 1, lettera b); 35; 37; 57, commi 1 e 8 63-bis; 71; 72; 97-bis

il Comitato raccomanda altresì:

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

abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame, nell'ottica di garantire il rispetto di un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, richiamato anche dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 60 del 2020;

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare 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;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, per i motivi esposti in premessa, sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza di rilievo nazionale - come avviene nel provvedimento in esame per specifici eventi sismici - in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018)."

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

4 novembre 2020

Al Presidente della  
I Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Disposizioni in materia di conflitti di interessi (Testo unificato delle proposte di legge C. 702, C. 1461 e C. 1843).

*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4 e 6-bis, del Regolamento)*

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

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge n. 702, n. 1461 e n. 1843 e rilevato che:

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

si segnala l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 2 include nella definizione di titolari di cariche politiche "i Commissari straordinari del Governo, di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400"; al riguardo si ricorda che, come più volte deplorato dal Comitato, i commissari straordinari sono in molti casi nominati con procedure atipiche e diverse da quelle previste dal citato articolo 11 (cioè nomina con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri; si pensi, tra gli esempi recenti, ai commissari per interventi infrastrutturali previsti dal decreto-legge n. 32 del 2019, cd "DL sbloccacantieri"); andrebbe pertanto chiarito se tutte le tipologie di commissari straordinari siano ricomprese nella definizione; il comma 2 dell'articolo 2 prevede l'applicazione delle disposizioni del provvedimento anche ai componenti delle "autorità indipendenti"; in proposito si segnala che non esiste allo stato nella normativa una definizione di "autorità indipendenti" tanto che il Consiglio di Stato ha rilevato nel parere n. 1081/2010 che "le autorità indipendenti danno vita a un mondo vario, che sfugge a ogni tentativo di definizione unitaria"; potrebbe pertanto risultare opportuno indicare espressamente le autorità alle quali si intende fare riferimento; tale indicazione dovrebbe risultare peraltro coerente con quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, che prevede l'equiparazione dei componenti di alcune autorità ai titolari di cariche di governo nazionali; il comma 11 dell'articolo 4 prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni infligga all'impresa che ha sostenuto in modo privilegiato il titolare di cariche di governo "le sanzioni previste dalle disposizioni legislative richiamate al comma 9"; poiché il comma 9 richiama diverse disposizioni legislative (la legge n. 223 del 1990, la legge n. 249 del 1997, la legge n. 28 del 2000 e la legge n. 112 del 2004) appare opportuno dettagliare meglio a quale tipologia di sanzioni si faccia riferimento, peraltro si rileva che l'articolo 2, comma 1, lettera *g*) della legge n. 112 del 2004, richiamato dal comma 9, risulta abrogato e il suo contenuto risulta confluito nell'articolo 2, comma 1, del Testo unico dei media audiovisivi (decreto legislativo n. 177 del 2005); alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 6 andrebbe specificato se per "regime di monopolio" si intenda il regime di monopolio legale previsto dall'articolo 9 della legge n. 287 del 1990 (vale a dire la riserva per legge di un monopolio) ovvero il più ampio concetto di monopolio economico per il quale però

andrebbe introdotta un'apposita definizione; alla successiva lettera c) che indica alcune tipologie di attività economiche incompatibili con cariche di governo nazionali, andrebbe meglio circoscritto il riferimento alle "opere pubbliche" e ad altra "attività di interesse nazionale"; la lettera b) del comma 10 dell'articolo 7 prevede che in caso di mancato rispetto degli obblighi di dichiarazione il titolare di cariche di governo nazionali decade di diritto da ogni ufficio, carica o attività pubblica di cui all'articolo 5, commi 1 e 2"; al riguardo, poiché appare ragionevole ritenere che, alla luce della disciplina costituzionale in materia, non si intenda ipotizzare la decadenza dalle medesime cariche di governo nazionale, che pure sono richiamate nell'alinea del comma 1, dell'articolo 5, occorrerebbe fare piuttosto riferimento all'articolo 5, commi 1, lettere a) e b), e 2; rimane peraltro un margine di dubbio su come procedere per le tipologie di attività libero professionali di cui alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 5 per le quali non appare applicabile l'istituto della decadenza; a tale proposito andrebbe in particolare chiarito se queste rientrano, insieme alle "attività di cui all'articolo 6" tra le "restanti cariche" e "funzioni" per le quali si prevede l'applicazione del mandato fiduciario in applicazione degli articoli 10 e 11; analoghe considerazioni valgono per la decadenza prevista in caso di mancato rispetto dell'obbligo di astensione di cui all'articolo 8, comma 5; in base all'articolo 7, comma 11, "la mancata presentazione delle dichiarazioni di cui al comma 6 è punita con la reclusione da due a cinque anni"; al riguardo si rileva che il comma 6 sembra fare riferimento alle sole dichiarazioni sulla situazione patrimoniale presentate all'Autorità dal coniuge, dai parenti entro il secondo grado del titolare della carica di governo e dalle persone con lui stabilmente conviventi non a scopo di lavoro domestico; sul punto appare opportuno chiarire in termini inequivoci che sia questa la volontà del Legislatore alla luce della disparità di trattamento che si determina rispetto alla mancata dichiarazione da parte del titolare di cariche di governo; in considerazione inoltre dell'entità significativa della sanzione penale prevista andrebbe valutata l'opportunità di circoscrivere meglio le circostanze della "mancata presentazione"; il comma 3 dell'articolo 8 dispone che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, esaminate le dichiarazioni patrimoniali presentate, individua e definisce i "settori e ambiti in cui il titolare di una carica di governo nazionale, nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite, può prendere decisioni, adottare atti o partecipare a deliberazioni che, pur destinati alla generalità o a intere categorie di soggetti, sono tali da produrre, nel patrimonio dello stesso o di uno dei soggetti di cui al comma 6, dell'articolo 7 [cioè coniugi, parenti entro il secondo grado, conviventi] un vantaggio economicamente rilevante e differenziato, ancorché non esclusivo, rispetto a quello della generalità dei destinatari del provvedimento"; al riguardo si rileva l'opportunità di circoscrivere meglio la fattispecie che potrebbe risultare eccessivamente indeterminata; il comma 12 dell'articolo 8 – così come i successivi commi 5 dell'articolo 9 e 5 dell'articolo 10 - stabiliscono la nullità degli atti adottati dal titolare della carica di governo in violazione di specifici obblighi recati dai medesimi articoli; al riguardo – pur tenendo conto della possibilità, pure prevista, di convalida successiva di tali atti da parte del Consiglio dei ministri - andrebbe approfondito come tale nullità possa essere configurata nei confronti di atti connessi al procedimento legislativo quali la deliberazione del Consiglio dei ministri di decreti-legge ovvero se, con riferimento all'obbligo di astensione di cui all'articolo 8, comma 12, si debba intendere – ma in questo caso si dovrebbe comunque procedere ad una formulazione più chiara - che gli atti legislativi siano comunque esclusi in forza dell'esclusione di cui al comma 11 degli atti di cui all'articolo 89 della Costituzione in materia di controfirma degli atti del Presidente della Repubblica, che al secondo comma prescrive infatti la controfirma del Presidente del Consiglio sugli atti legislativi; l'articolo 14, comma 1, lettera c), stabilisce l'ineleggibilità, a determinate condizioni di "direttori e i vicedirettori di testate giornalistiche nazionali"; in proposito si osserva che la definizione di "testate giornalistiche nazionali" è ricavabile da quanto stabilito, ai fini dell'accesso ai contributi pubblici, dall'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 70 del 2017; tale definizione non ricomprende i quotidiani on line come definitivi invece dall'articolo 1, comma 3-bis, della legge n. 62 del 2001; sul punto appare opportuno un approfondimento;

con riferimento alle deleghe legislative conferite dall'articolo 16 e dall'articolo 19, si ricorda che il Comitato ha costantemente invitato ad evitare la sovrapposizione tra oggetti e principi di delega e che la giurisprudenza

costituzionale (sentenza n. 170 del 2007) ha censurato l'inserimento di principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del legislatore delegato la scelta tra le diverse opzioni; alla luce di questi parametri meritano di essere approfonditi l'articolo 16, comma 2, lettere *a)* e *b)* che rimette *in toto* al legislatore delegato la definizione, per i titolari di cariche locali, dei compiti di vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'individuazione delle situazioni di incompatibilità e l'articolo 19, comma 2, lettere *a)* e *b)*, che rimette *in toto* al legislatore delegato la definizione dei poteri sanzionatori dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di conflitti d'interesse, senza individuare, ad esempio, parametri minimi e massimi dell'importo delle sanzioni; dal punto di vista della formulazione dei principi di delega si segnala altresì che non appare chiaro, all'articolo 16, comma 2, lettera *c)* se la decadenza della carica per i titolari di cariche locali operi nel senso che sia prevista, in analogia a quanto previsto per i titolari di cariche di governo nazionale, la decadenza dalle cariche incompatibili con quella locale ovvero si prospetti la decadenza dalla stessa carica locale; alla successiva lettera *d)*, andrebbe chiarito l'utilizzo dell'espressione "tale legge" laddove la *ratio* sembra comunque quella di ribadire quanto già affermato dall'articolo 2, comma 1, lettera *e)* e cioè che la disciplina in materia di conflitti di interessi non si applica comunque nei comuni inferiori a 100.000 abitanti; inoltre, all'articolo 19, comma 2, lettere *c)* ed *f)* andrebbe precisato se, come appare ragionevole, con l'espressione "enti di diritto privato regolati o finanziati" si intende "enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni"; con riferimento alle procedure di delega si segnala che il comma 3 dell'articolo 19 prevede una procedura di "doppio parere" parlamentare in base alla quale, in caso di mancato adeguamento ai pareri parlamentari, il Governo rinvia i testi alle Camere con le osservazioni e con eventuali modificazioni e le Commissioni parlamentari competenti possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni; al riguardo, si ricorda che il Comitato ha costantemente rilevato che oggetto del secondo parere deve comunque essere lo schema di decreto legislativo nel suo complesso;

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

alcune disposizioni meritano di essere approfondite con riferimento al vigente sistema delle fonti; in particolare, il comma 3 dell'articolo 4 rimette a "specifiche linee guida emanate dal Garante per la protezione dei dati personali" le modalità di consultazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato delle banche dati del sistema informativo della fiscalità; al riguardo si ricorda che le "linee guida" costituiscono allo stato nell'ordinamento una fonte atipica, infatti il Consiglio di Stato, nel parere del 6 luglio del 2016 sulle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione previste dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) ha invitato ad indicare nelle medesime con chiarezza il precetto normativo; analoghe considerazioni valgono per le linee guida previste dal successivo comma 6; il successivo comma 4 prevede la definizione delle modalità con le quali è garantita la piena conoscenza degli atti istruttori ai soggetti interessati con un regolamento adottato con DPR, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro della pubblica amministrazione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e con parere delle competenti commissioni parlamentari; in proposito si rileva che si tratta di una tipologia di regolamento non riconducibile alle fattispecie previste dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; la disposizione potrebbe essere quindi riformulata facendo riferimento ad una delle tipologie indicate dall'articolo, ad esempio richiamando l'articolo 17, comma 1 (che disciplina i regolamenti di esecuzione), fermo restando che in deroga espressa a tale disposizione si può comunque prevedere il parere parlamentare sullo schema di regolamento; vanno comunque corretti, dal punto di vista formale, all'ultimo periodo del comma 4 i refusi per cui si fa riferimento ai "testi e ai "decreti legislativi" anziché allo "schema di regolamento" e al "regolamento"; il comma 7 dell'articolo 17 prevede che con DPCM, da emanare previo parere della Banca centrale europea, è disposta l'applicazione delle disposizioni della legge agli organi di vertice della Banca d'Italia e ai componenti dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni; al riguardo, si segnala che, come ripetutamente affermato dal Comitato, il DPCM rimane allo stato, nel nostro ordinamento un atto atipico al quale invece la disposizione sembra attribuire portata normativa; la formulazione della disposizione andrebbe inoltre valutata alla luce del complessivo sistema delle fonti, interno e dell'Unione europea (i trattati dell'Unione europea riconoscono infatti, come è noto, uno status particolare di autonomia della Banca d'Italia in quanto componente del

Sistema europeo delle banche centrali); la disposizione sembra infatti prevedere non la definizione, con il concorso della Banca centrale europea, di specifiche modalità di prevenzione dei conflitti d'interesse nella Banca d'Italia o l'individuazione delle modalità di applicazione della disciplina prevista dal provvedimento, bensì l'applicazione *tout court* di tale disciplina; in tal senso, peraltro, già il precedente comma 1 equipara gli organi di vertice della Banca d'Italia ai titolari di cariche di governo nazionali;

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

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

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

- sostituire, all'articolo 2, comma 2, le parole "autorità indipendenti" con l'indicazione puntuale delle autorità alle quali si intende fare riferimento;
- sostituire, all'articolo 4, comma 4, ultimo periodo, le parole: "i testi" con le seguenti: "lo schema di regolamento" e le parole: "i decreti legislativi possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo" con le seguenti: "il regolamento può comunque essere deliberato in via definitiva dal Consiglio dei ministri".;
- riformulare l'articolo 6, comma 1, lettere *b*) e *c*);
- riformulare l'articolo 7, comma 11;
- riformulare l'articolo 8, comma 3;
- riformulare il principio di delega di cui all'articolo 16, comma 2, lettera *c*);
- sopprimere, all'articolo 19, comma 3, quarto periodo, le parole: "sulle osservazioni del Governo"

formula inoltre le seguenti osservazioni:

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*); dell'articolo 4, commi 9 e 11; dell'articolo 7, comma 10, lettera *b*); dell'articolo 8, commi 5 e 12; dell'articolo 9, comma 5; dell'articolo 10, comma 5; dell'articolo 14, comma 1, lettera *c*); dell'articolo 16, comma 2, lettere *a*), *b*) e *d*) e dell'articolo 19, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*) ed *f*);

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire l'articolo 4, commi 3, 4 e 6 e l'articolo 17, comma 7.

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

4 novembre 2020

Al Presidente della  
I Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private dalla libertà personale (C. 2727 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il disegno di legge n. 2727 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 16 articoli, per un totale di 36 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due finalità, la disciplina dell'immigrazione e dell'asilo e l'adozione di misure in materia di ordine pubblico in connessione con fenomeni quali il traffico di stupefacenti e i disordini in pubblici esercizi; andrebbe approfondita la riconducibilità a tale perimetro dell'articolo 13, che reca disposizioni in materia di Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale; inoltre, il preambolo fa riferimento alla “straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni in materia di diritto penale”, ambito di intervento che appare di difficile delimitazione e al quale infatti sono riconducibili gli articoli 8 e 9 che intervengono su un'ulteriore materia (le sanzioni in materia di comunicazioni illecite tra detenuti ed esterno);

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2020, è stato pubblicato sulla “Gazzetta Ufficiale” solo dopo sedici giorni, il 21 ottobre; come in precedenti analoghe occasioni, il Comitato invita ad approfondire le conseguenze di questo eccessivo intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione in termini di certezza di diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

sempre 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 3 dei 36 commi necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di tre decreti ministeriali; in un comma è inoltre previsto il parere della Conferenza unificata;

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, la lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 abroga l'articolo 11, comma 1-ter, del Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), in materia di limitazione o divieto di transito di navi nel mare territoriale, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 53 del 2019; il contenuto della disposizione è però riproposto, con significative modifiche, dal comma 2 dell'articolo 1; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di mantenere la disposizione all'interno dell'articolo 11 del Testo unico in materia di immigrazione, che verte

sul potenziamento e coordinamento dei controlli di frontiera; la disposizione specifica inoltre che la possibilità di limitazione alla navigazione e divieto di transito di navi non trova applicazione non in presenza di qualsiasi operazione di soccorso cui faccia seguito la richiesta alle autorità marittime italiane di un “luogo di sicurezza” per lo sbarco ma solo “nell’ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare nonché dello statuto dei rifugiati”; si valuti al riguardo l’opportunità di precisare, anche al fine di evitare contenziosi, le modalità di comunicazione immediata delle operazioni di soccorso e di formulazione delle relative indicazioni da parte della competente autorità; la lettera *g*) del comma 1 dell’articolo 1 sospende nell’articolo 27-ter, comma 9-bis del Testo unico sull’immigrazione il riferimento ai requisiti reddituali per il rilascio del permesso di studio per motivi di lavoro; tale riferimento rimane però nel successivo comma 9-ter; il comma 6 dell’articolo 4, nello stabilire che il nuovo termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per c.d. naturalizzazione si applica per le domande di cittadinanza presentate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, fa erroneamente riferimento al comma 4 anziché al comma 5; l’articolo 11 modifica gli articoli 13 e 13-bis del decreto-legge n. 14 del 2017 per ampliare l’ambito di applicazione delle misure di prevenzione del divieto di accesso ai locali pubblici e ai locali di pubblico trattenimento in relazione a determinati reati; in particolare si prevede (comma 1, lettera *a*) che tali misure possano essere adottate dal questore anche nei “confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni”; al tempo stesso nell’adozione della decisione il questore deve comunque “valutare gli elementi derivanti dai provvedimenti dell’Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia”; al riguardo andrebbe quindi specificato se sia sufficiente, per l’attivazione della misura del divieto di accesso ai locali pubblici, una mera denuncia (e, in relazione a ciò, appare in ogni caso ultroneo il riferimento a più denunce) o se non siano invece necessari specifici ulteriori riscontri sulla pericolosità del denunciato, eventualmente individuando la tipologia di provvedimenti dell’autorità giudiziaria richiesti; la norma interviene inoltre (comma 1, lettera *b*) per ampliare l’ambito oggettivo di applicazione della misura, cioè i luoghi rispetto ai quali il questore può prevedere il divieto di accesso; infatti il questore “può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l’interessato si associa, specificamente indicati”; al riguardo si valuti l’opportunità di specificare il concetto di “associazione”, posto che la norma non fa riferimento a reati associativi; si valuti inoltre l’opportunità di precisare se l’espressione “specificamente indicati” vada riferita ai pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento – e in tal caso la norma conterrebbe una ripetizione prevedendo il divieto di accesso a esercizi “specificamente individuati” e “specificamente indicati” – ovvero alle “persone con le quali l’interessato si associa – e in tal caso il genere andrebbe però accordato (“specificamente indicate” e non “specificamente indicati”); l’opportunità di precisare la formulazione della norma va considerata anche con riferimento al principio enunciato, sia pure in relazione a una diversa misura di prevenzione, la sorveglianza speciale, dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza del 23 febbraio 2017 (De Tommaso c. Italia), principio in base al quale, per le misure di prevenzione, “la legge deve contenere disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società, in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all’individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente grado di certezza l’applicazione di misure di prevenzione”;

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

in base all’articolo 15 alcune delle disposizioni introdotte dal provvedimento in materia di rilascio di permesso di soggiorno di cui all’articolo 1 e di esame della domanda di protezione internazionale di cui all’articolo 2 si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del provvedimento; al riguardo, si valuti l’opportunità di approfondire gli effetti della disposizione anche considerando l’ipotesi di modifiche di quelle disposizioni introdotte in sede parlamentare; in questo modo si potrebbero creare, in un lasso di tempo ristretto tre diversi regimi per la medesima fattispecie: quello applicabile ai procedimenti conclusi prima dell’entrata in vigore del decreto; quello applicabile ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto ma conclusi prima della conversione e quello applicabile ai procedimenti pendenti alla

data di entrata in vigore della legge di conversione; si consideri anche il diverso regime che si determina all'interno delle modalità di esame delle domande di protezione internazionale pendenti per fattispecie non distanti come l'esame della domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento (le disposizioni introdotte dal decreto si applicano anche ai procedimenti pendenti) e la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato (per cui invece le disposizioni introdotte dal decreto non si applicano ai procedimenti pendenti);

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sostituire, all'articolo 4, comma 6, le parole: "di cui al comma 4" con le seguenti: "di cui al comma 5";

il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, commi 1, lettere c) e g) e 2, e dell'articolo 11, comma 1, lettere a) e b);

*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 l'articolo 15

il Comitato raccomanda altresì:

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

LA PRESIDENTE DEL COMITATO



18 novembre 2020

Alla Presidente della  
XII Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, recante misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario. (C. 2772 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il disegno di legge n. 2772 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 10 articoli, per un totale di 34 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due ben distinte finalità, frutto peraltro di due distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri, il 4 e il 9 novembre 2020; in primo luogo la definizione di misure eccezionali di risanamento del servizio sanitario della regione Calabria al fine di garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario in quella regione; in secondo luogo l'introduzione di una disciplina derogatoria per consentire il rinvio, alla luce dell'emergenza sanitaria, delle elezioni regionali nelle regioni i cui organi siano già scaduti o in cui le condizioni che rendono necessario il rinnovo si verificano entro il 31 dicembre 2020 (pur trattandosi di una disciplina generale essa troverà applicazione allo stato per la sola regione Calabria); al riguardo si ricorda che in passato il Comitato ha frequentemente contestato la confluenza, nel corso dell'iter parlamentare, in un unico decreto-legge di più provvedimenti d'urgenza anche perché frutto di distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri che rispondevano a distinti provvedimenti d'urgenza (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020); la medesima censura deve essere rivolta quando, come nel caso in esame, una seconda deliberazione del Consiglio dei ministri abbia “integrato” il contenuto di un decreto-legge già deliberato in precedenza con disposizioni su materia distinta; si consideri anche in proposito la delicatezza di tale ultima materia, cioè quella elettorale, materia che, nei casi limitati e circoscritti in cui può essere oggetto di decretazione d'urgenza, meriterebbe di essere affrontata nell'ambito di uno specifico decreto-legge in modo da consentire un adeguato esame parlamentare;

per quanto attiene al rispetto del 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 34 commi necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di un decreto ministeriale e di tre atti “atipici” (atti aziendali; programmi operativi; verifica di un accordo Stato-regioni da parte di un Tavolo congiunto); due commi prevedono inoltre forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, al comma 3 dell'articolo 2 andrebbe definito se il compenso aggiuntivo previsto per il commissario straordinario sia annuale; al comma 1 dell'articolo 3 andrebbe chiarita la relazione tra il primo e il secondo periodo: il primo periodo sembra

infatti prevedere un obbligo per il Commissario ad acta di avvalersi della Consip ovvero di centrali di committenza della regione Calabria o delle regioni limitrofe; il secondo periodo consente invece l'utilizzo del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria; al comma 4 dell'articolo 4 andrebbe meglio specificato quali siano i "provvedimenti previsti" che la Commissione straordinaria di gestione dell'ente o azienda sanitaria è chiamata ad assumere; con riferimento al comma 1 dell'articolo 8 in materia di elezioni nelle regioni a statuto ordinario andrebbe chiarito che con l'utilizzo dell'espressione "limitatamente all'anno 2020" si intende precisare che le condizioni per l'applicazione della disposizione (e cioè la scadenza degli organi elettivi ovvero il verificarsi, entro il 31 dicembre 2020, delle condizioni che rendono necessario il rinnovo) devono appunto verificarsi nel 2020 e non che le conseguenti elezioni devono svolgersi nel 2020;

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

in termini generali il provvedimento (si veda in particolare l'articolo 7) prolunga per 24 mesi la gestione commissariale della sanità calabrese; in proposito si ricorda che la stessa relazione illustrativa del decreto-legge n. 35 del 2019, che aveva definito, per un periodo di 18 mesi, la vigente gestione commissariale per la sanità in Calabria, aveva sottolineato "la consapevolezza che l'introduzione di misure effettivamente «speciali» imponga, nel quadro del nostro ordinamento costituzionale, una durata delimitata nel tempo"; in proposito, anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 233 del 2019 sul citato decreto-legge n. 35 del 2019 ha sottolineato che le ordinarie competenze regionali in materia sono solo "temporaneamente ed eccezionalmente contratte, in ragione della pregressa inerzia regionale, o comunque del non adeguato esercizio delle competenze stesse"; il principio della temporaneità della gestione commissariale è rispettato anche dal provvedimento in esame; cionondimeno appare opportuna una riflessione di carattere generale sulle modalità con le quali evitare un prolungamento eccessivo nel tempo del ricorso a gestioni commissariali;

il comma 1 dell'articolo 2 prevede la nomina di commissari straordinari per gli enti del servizio sanitario calabrese con una procedura (nomina da parte del Commissario ad acta previa intesa con la regione o con il rettore in caso di aziende ospedaliere universitarie) che deroga peraltro in modo solo implicito con quanto previsto in materia dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina dei commissari straordinari con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

il comma 2 dell'articolo 8 precisa che fino alla data dell'insediamento dei nuovi organi elettivi, il Consiglio e la Giunta in carica continuano a svolgere, secondo le specifiche disposizioni dei rispettivi Statuti, compiti e funzioni nei limiti previsti e in ogni caso a garantire ogni utile iniziativa, anche legislativa, a far fronte a tutte le esigenze connesse all'emergenza sanitaria; al riguardo, poiché, come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2003), la disciplina della *prorogatio* dei poteri dei consigli regionali sciolti costituisce materia riservata agli statuti regionali, merita precisare che il riferimento alla possibilità di assumere ogni utile iniziativa, anche legislativa, a far fronte all'emergenza sanitaria deve intendersi non già come definizione da parte del Legislatore statale dell'ambito dei poteri durante la *prorogatio* bensì come specificazione della possibilità di adottare provvedimenti urgenti che è insita nell'istituto della *prorogatio*;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (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 2, comma 3; dell'articolo 3, comma 1; dell'articolo 4, comma 4 e dell'articolo 8, comma 1.

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle modifiche normative idonee ad evitare un eccessivo prolungamento nel tempo delle gestioni commissariali;

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

abbia cura il Governo di evitare la confluenza in un medesimo decreto-legge di disposizioni frutto di distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri e riguardanti materie distinte e caratterizzate da finalità distinte.”

LA PRESIDENTE DEL COMITATO



18 novembre 2020

Alla Presidente della  
XII Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020 e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale (C. 2779 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. 2779 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 7 articoli, per un totale di 12 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 12 articoli, per un totale di 47 commi; sulla base del preambolo esso appare riconducibile alla finalità unitaria di prorogare fino al 31 gennaio 2021 la possibilità di adozione, con qualche modifica, delle misure di contrasto dell'epidemia previste dal decreto-legge n. 19 del 2020 e dal decreto-legge n. 33 del 2020, in continuità con quanto già previsto dal decreto-legge n. 83 del 2020 per il periodo tra il 31 luglio 2020 e il 15 ottobre 2020; ciò in conseguenza della delibera di proroga dello stato di emergenza dal 15 ottobre 2020 fino al 31 gennaio 2021 adottata dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2020; in connessione con tale proroga vengono poi introdotte ulteriori specifiche misure relative al contrasto dell'epidemia e delle sue ricadute sociali ed economiche; andrebbe approfondita la coerenza con tale finalità del comma 4-undecies dell'articolo 1 in materia di sperimentazione di prodotti finanziari mediante l'utilizzo di nuove tecnologie; del comma 4 dell'articolo 1-bis relativo alla sospensione dei termini per gli adempimenti fiscali per gli armatori delle imbarcazioni sequestrate dalle autorità libiche il 1° settembre 2020 e dell'articolo 4-bis in materia di poteri di istruttoria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

nel provvedimento sono inoltre confluiti due decreti-legge: il decreto-legge n. 129 del 2020 in materia di riscossione e il decreto-legge n. 148 del 2020 in materia di differimento delle consultazioni elettorali per il 2020; i due decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dai commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione; 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” (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, cd. “DL agosto”); si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata dal decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel medesimo decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un iter che ha arrecato “pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento”; con riferimento specifico al decreto-legge n. 148 del 2020 deve essere anche considerata la delicatezza della materia trattata, cioè quella elettorale, materia che, nei casi limitati e circoscritti in cui può essere oggetto di

decretazione d'urgenza, meriterebbe di essere affrontata nell'ambito di uno specifico decreto-legge in modo da consentire un adeguato esame parlamentare;

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 uno solo dei 47 commi necessita di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare, dell'adozione di provvedimenti della Banca d'Italia e dell'IVASS; l'efficacia di un'ulteriore disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

i commi 1-bis ed 1-ter dell'articolo 3 intervengono in materia di concordati preventivi; al riguardo si valuti l'opportunità di chiarire se le novelle introdotte si applichino anche ai concordati preventivi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge;

il Comitato coglie altresì l'occasione per segnalare l'opportunità che, in considerazione della loro rilevanza, anche i provvedimenti attuativi delle misure di contrasto all'epidemia, e, in particolare, i DPCM, utilizzino, in quanto compatibili e ferma restando la loro natura, anche sulla base delle recenti pronunce giurisprudenziali, di atti amministrativi, le medesime regole di redazione previste per i testi legislativi dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Consiglio del 20 aprile 2001, in particolare con riferimento all'opportunità che nel titolo sia "esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa", evitando il ricorso ad espressioni generiche e a semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli "muti") (paragrafo 1, lettera a) della circolare del Presidente della Camere del 20 aprile 2001);

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

alcune disposizioni prevedono regimi normativi derogatori della legislazione ordinaria la cui durata è legata alla durata dello stato d'emergenza; si tratta in particolare dell'articolo 1, comma 3, numero 6-bis, dell'articolo 2, comma 1-bis, dell'articolo 3-bis, commi 1 e, con formulazione meno chiara, 3; al riguardo, si ricorda che il Comitato ha censurato questa modalità di "rinvio mobile" in quanto la durata dello stato d'emergenza nazionale per la situazione epidemiologica, previsto, in base all'ultima delibera del Consiglio dei ministri, fino al 31 gennaio 2021, potrà essere ulteriormente prorogato ai sensi del già richiamato articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile; l'effetto del ricorso a questo "rinvio mobile" 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 (si veda in proposito il parere espresso dal Comitato nella seduta del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020 in materia scolastica);

l'articolo 1, comma 3, numero 7) inserisce nell'allegato al decreto-legge n. 83 del 2020, recante le disposizioni connesse all'emergenza coronavirus la cui vigenza è ora prorogata al 31 dicembre 2020, l'articolo 221, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, il quale, a sua volta, prevede l'applicazione, in materia di processo civile e penale, delle disposizioni di cui ai successivi commi da 3 a 10; tuttavia, uno di tali commi, il comma 9 relativo alla partecipazione da remoto alle udienze penali, è stato abrogato dall'articolo 23 del decreto-legge n. 137 del 2020 che ha introdotto una disciplina analoga, applicabile, fino al 31 gennaio 2021, per tutte le udienze, tanto penali quanto civili, che richiedano la partecipazione di detenuti; ciò conferma il carattere problematico del ricorso ad un allegato sintetico per la proroga delle disposizioni connesse all'emergenza, anziché a puntuali novelle, in quanto, tale allegato ben difficilmente riesce a "coprire" la mole ingente di interventi normativi che si stanno succedendo ad intervalli ravvicinati nel tempo;

l'articolo 1, comma 4-*duodevicies*, prevede una proroga di ulteriori dodici mesi dello stato d'emergenza dichiarato per gli eventi meteorologici verificatisi a partire dal 2 ottobre 2018 in deroga esplicita al limite massimo di durata dello stato di emergenza previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi; il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice; tale modo di procedere, che può in astratto determinare anche una durata indeterminata dello stato d'emergenza, non può però che suscitare perplessità ove si considerino i significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile; si veda sul punto il già richiamato parere dal Comitato sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020;

in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre la possibilità di assumere tali misure (termine che ora il provvedimento in esame proroga al 31 gennaio 2021); in particolare l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, "su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso" la "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora"; tale disposizione appariva però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che "a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica" mentre il comma 3 stabilisce che "A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree"; l'articolo 1, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente la "limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso", anche questa disposizione, con riferimento specifico alle riunioni poteva risultare tacitamente abrogata dall'articolo 1, comma 10, del decreto-legge n. 33, che stabilisce che "le riunioni si svolgono nel rispetto della distanza interpersonale di un metro"; l'articolo 1, comma 2, lettera h) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente "la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto", anche se la lettera h-bis), introdotta nel corso dell'iter di conversione, prevede l'"adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza"; la possibilità di sospensione delle cerimonie religiose è apparsa poi superata dall'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 33 che dispone che "le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio"; tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-bis che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33; merita richiamare che tale articolo 1-bis ha portata generale e vale quindi anche con riferimento alla proroga disposta dal provvedimento in esame e che, ovviamente, ogni mutazione di questo equilibrio dovrà necessariamente avvenire nel rispetto della riserva di legge in materia;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad individuare un termine temporale fisso per l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 1, comma 3, numero 6-bis; dell'articolo 2, comma 1-bis; dell'articolo 3-bis, commi 1 e 3;

il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 3, commi 1-bis e 1-ter;

*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 l'articolo 1, comma 3, numero 7);

il Comitato raccomanda altresì:

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare 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;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, per i motivi esposti in premessa, sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza (come quelli, nel caso del provvedimento in esame, per eventi atmosferici avversi) in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018);

abbiano cura invece il Governo e il Parlamento, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, che ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenga nel rispetto della riserva di legge in materia;

abbia cura il Governo, nella predisposizione dei provvedimenti attuativi delle misure di contrasto all'epidemia, e, in particolare, dei DPCM, in considerazione della loro rilevanza, di utilizzare in quanto compatibili e ferma restando la loro natura, anche sulla base delle recenti pronunce giurisprudenziali, di atti amministrativi, le medesime regole di redazione previste per i testi legislativi dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Consiglio del 20 aprile 2001, in particolare con riferimento all'opportunità che nel titolo sia "esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa", evitando il ricorso ad espressioni generiche e a semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli "muti")" (paragrafo 1, lettera a), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001).

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

9 dicembre 2020

Al Presidente della  
XIV Commissione  
S E D E

**OGGETTO:** Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020 (C. 2757 Governo, approvato dal Senato).

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

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

"Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il disegno di legge n. 2757 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, di 29 articoli e di un allegato, reca un contenuto corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 e contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, rispondendo all'esigenza di adempiere all'obbligo di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

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

si valuti l'opportunità di chiarire la relazione tra il principio di delega di cui all'articolo 6, comma 1, lettera f), che prevede che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato disponga di personale e risorse adeguate per lo svolgimento dei maggiori compiti previsti e il successivo comma 2 che afferma, in maniera che appare contraddittoria con il richiamato principio di delega, che la medesima Autorità provveda all'adempimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega di cui all'articolo nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie;

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

numerosi principi di delega (articolo 3, comma 1, lettera n); articolo 4, comma 1, lettera i); articolo 14, comma 2, lettere p) e q); articolo 19, comma 2, lettera d); articolo 22, comma 1, lettera f) prevedono, con varia formulazione, l'introduzione di un apparato sanzionatorio effettivo, efficace, proporzionato e dissuasivo, per le violazioni della disciplina introdotta in recepimento della normativa dell'Unione europea; tali principi si prefigurano quindi come disciplina speciale rispetto al principio generale di delega di cui all'articolo 32,

comma 1, lettera d) che indica il regime sanzionatorio applicabile però “salvi gli specifici principi della legge di delegazione”; tuttavia la disciplina generale dell’articolo 32 appare ben più dettagliata di quella recata dagli specifici principi di delega (in particolare vengono indicati limiti minimi e massimi sia per le sanzioni penali sia per le sanzioni amministrative); risulterebbe pertanto opportuno specificare ulteriormente i principi di delega;

il testo originario del provvedimento (S. 1721) risulta corredato di analisi tecnico-normativa;

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

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad una più chiara definizione dei principi di delega di cui all’articolo 3, comma 1 lettera n); all’articolo 4, comma 1, lettera i); all’articolo 14, comma 2, lettere p) e q); all’articolo 19, comma 2, lettera d) e all’articolo 22, comma 1, lettera f);

il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire l’articolo 6, commi 1, lettera f), e 2.”

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

**OGGETTO:** Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19 (C. 2812 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,  
esaminato il disegno di legge n. 2812 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 2 articoli, per un totale di 4 commi, risulta di contenuto omogeneo e conforme al titolo; esso, in vero, nel limitare con norma di rango primario la possibilità di spostamento tra le regioni e al loro interno nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, recepisce una raccomandazione contenuta nel parere espresso nella seduta del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020; la raccomandazione invitava infatti il Parlamento e il Governo ad avere cura che, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenisse nel rispetto della riserva di legge in materia; nelle premesse del medesimo parere si ricordava altresì che in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre (termine poi prorogato al 31 gennaio dal decreto-legge n. 125) la possibilità di assumere tali misure; in particolare, per quanto qui di interesse, l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, “su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso” la “limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora”; tale disposizione appare però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che “a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica” mentre il comma 3 stabilisce che “A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree”; tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-bis che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33”;

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

si valuti l'opportunità di approfondire, al comma 2 dell'articolo 1, l'utilizzo dell'espressione “secondo case” che, pur già utilizzata nei DPCM adottati per il contrasto dell'emergenza e, sporadicamente, nella normativa

vigente, non appare possedere una definizione giuridica precisa; qualora con “seconda casa” si intenda un’abitazione di proprietà diversa da quella di residenza andrebbe in particolare chiarito se il divieto di spostamento verso le seconde case possa trovare applicazione anche nel caso in cui la seconda casa venga eletta a domicilio o sulla stessa si eserciti il diritto di abitazione di cui all’articolo 1022 del codice civile;

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

il comma 1 dell’articolo 1 prolunga da 30 a 50 giorni il termine massimo di durata delle misure di contrasto dell’epidemia in corso adottate con DPCM; tale durata può essere ritenuta ancora compatibile con il carattere temporaneo e proporzionale che le misure emergenziali di contrasto dell’epidemia devono avere; al tempo stesso, per meglio tutelare gli equilibri del sistema delle fonti, potrebbe risultare opportuno che il Parlamento fornisca un indirizzo chiaro e preventivo al Governo, in vista di ulteriori eventuali decisioni, su quale termine massimo di durata possa essere ritenuto compatibile con i principi richiamati; ciò potrebbe avvenire con un ordine del giorno da discutere in Assemblea in occasione dell’esame del provvedimento;

il provvedimento nulla prevede in ordine alle sanzioni per le violazioni dei divieti di circolazione introdotti dal comma 2 dell’articolo 1; la circolare del Ministero dell’interno del 7 dicembre 2020 afferma tuttavia che a tali violazioni si applicano le sanzioni amministrative previste dall’articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 che “continua ad essere” “la norma cardine del sistema regolatorio delle misure di contenimento della diffusione del virus”; sul punto si segnala che è sostenibile anche una diversa interpretazione in base alla quale le sanzioni previste dal decreto-legge n. 19 potrebbero risultare non applicabili alle violazioni previste dal comma 2 dell’articolo 1; infatti, per le ragioni sopra esposte, la disposizione sembra introdurre una speciale misura di contrasto dell’epidemia, non contemplata dal testo vigente del decreto-legge n. 19, e che quindi necessiterebbe, ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 689 del 1981, di un’apposita copertura legislativa ai fini dell’introduzione di sanzioni amministrative per la sua violazione; in tale interpretazione, in assenza di un’esplicita previsione legislativa sulle sanzioni, potrebbe risultare applicabile il reato contravvenzionale di cui all’articolo 650 del codice penale (inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall’Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d’ordine pubblico o d’igiene);

il provvedimento non risulta corredato né dall’analisi tecnico-normativa (ATN) né dall’analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell’AIR di cui all’articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni 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, la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire l’articolo 1, comma 2, in particolare con riferimento all’introduzione di una previsione legislativa in materia di sanzioni per le violazioni dei divieti di circolazione;

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura la Commissione di merito di avviare una riflessione sull’opportunità di fornire al Governo, ad esempio con un ordine del giorno da discutere in Assemblea in occasione dell’esame del provvedimento, un indirizzo chiaro e preventivo, in vista di ulteriori eventuali decisioni in materia, su quale termine massimo di durata delle misure di contrasto dell’epidemia adottate con DPCM possa essere ritenuto compatibile con i principi di temporaneità e proporzionalità che tali misure emergenziali devono avere.”

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

17 dicembre 2020

Al Presidente della  
VI Commissione  
Alla Presidente della  
X Commissione

S E D E

**OGGETTO:** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (C. 2828 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. 2828 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 35 articoli, per un totale di 166 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 118 articoli, per un totale di 464 commi; esso appare riconducibile alla finalità unitaria di fornire misure di sostegno, principalmente economiche, per i settori economici e per le pubbliche amministrazioni, con una particolare attenzione al settore della giustizia oltre che, ovviamente, alla sanità, colpiti dalle restrizioni dovute alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19; in tal senso il provvedimento 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”; al tempo stesso però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la “materia finanziaria” in quanto essa si “riempie dei contenuti definitivi più vari” e “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, come si vede, potrebbero valere anche per il provvedimento in esame;

quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento, pur non potendosi escludere che possano in qualche modo contribuire al sostegno dei settori produttivi e delle pubbliche amministrazioni nell'ambito della crisi provocata dall'epidemia da COVID-19, suscitano comunque perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento; si segnalano in particolare: il comma 5 dell'articolo 6-bis, che prevede un contributo per la fondazione orchestra giovanile Luigi Cherubini; i commi 18 e 19 dell'articolo 6-bis in materia di emittenti nazionali radiofoniche a carattere comunitario; i commi 3 e 4 dell'articolo 31-octies che prevedono la limitazione alle ipotesi di dolo della responsabilità erariale dell'amministrazione finanziaria nelle controversie in materia fiscale nell'Unione europea e di interessi applicabili nell'ambito delle procedure amichevoli previste dalle convenzioni contro le doppie imposizioni; l'articolo 31-novies concernente la facoltà di estensione del termine di durata dei fondi immobiliari quotati; l'articolo 31-terdecies concernente la parità di genere all'interno dell'ordine dei dottori commercialisti;

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

il comma 9 dell'articolo 15 e il comma 10 del successivo articolo 15-bis concernono il termine temporale (a pena di decadenza) per la presentazione della domanda per la precedente indennità onnicomprensiva (di cui all'articolo 9, commi 1-7 e 9, del D.L. n. 104 del 2020); in base alla formulazione letterale del comma 9 dell'articolo 15, il termine (a pena di decadenza) per la presentazione della domanda scade il 13 novembre 2020 (quindicesimo giorno successivo all'entrata in vigore del presente D.L. n. 137); tuttavia, il comma 10 del successivo articolo 15-bis prevede (sempre a pena di decadenza) un diverso termine per la presentazione delle domande in oggetto, costituito dalla data del 15 dicembre 2020;

andrebbe approfondito il coordinamento tra i commi 3 e 5 dell'articolo 30; il comma 3 prevede infatti l'applicazione della procedura di controllo elettronico per i detenuti (il cd. "braccialetto elettronico") in caso di pena residua non superiore a sei mesi; il comma 5 prevede invece la non attivazione di tale procedura di controllo elettronico nel caso in cui la pena residua non superi di trenta giorni la pena per la quale è imposta l'attivazione della procedura medesima (e cioè sette mesi);

l'articolo 33 attribuisce alle regioni a statuto speciale la facoltà di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità, in deroga alla normativa vigente; tale facoltà non sembra quindi essere concessa alle province autonome di Trento e di Bolzano; al riguardo, si osserva che nella relazione illustrativa, oltre a non rinvenirsi alcuna motivazione circa tale esclusione, si opera un riferimento alle "autonomie speciali", che si presta a ricomprendere anche le province autonome; andrebbe pertanto valutata l'opportunità di integrare l'articolo con un riferimento esplicito alle province autonome di Trento e di Bolzano;

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

nel provvedimento sono inoltre confluiti tre altri decreti-legge aventi la medesima finalità: i decreti-legge n. 149, n. 154 e n. 157 (cd. "ristori-bis, ristori-ter e ristori-quater"); i tre decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione; 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, anche se caratterizzati, come nel caso in esame, dalla medesima finalità unitaria, 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" (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020); inoltre, alcune disposizioni del decreto-legge in esame e dei decreti-legge in esso confluiti sono state esplicitamente modificate o abrogate, nel corso del procedimento di conversione, da disposizioni inserite negli altri decreti-legge ora confluiti nel provvedimento in esame; in particolare, l'articolo 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 149 del 2020 ha sostituito l'allegato 1 e abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame; l'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n. 149 ha abrogato il comma 7 dell'articolo 12 del decreto-legge in esame; l'articolo 21, comma 3, del decreto-legge n. 149 ha abrogato l'articolo 7 del decreto-legge n. 137; inoltre, l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 154 ha modificato l'allegato 2 del decreto-legge n. 149; in precedenti occasioni il Comitato ha raccomandato di evitare, una volta superata la grave emergenza sanitaria in corso, la modifica esplicita o l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione mediante successivi decreti-legge (si vedano le raccomandazioni contenute nei pareri resi nelle sedute del 15 aprile 2020 e del 29 aprile 2020, rispettivamente, sui disegni di legge C. 2463 e C. 2461 di conversione dei decreti-legge n. 18 e n. 23 del 2020, nonché le comunicazioni della presidente nella seduta del 27 maggio 2020); tale modo di procedere produce infatti antinomie di complessa soluzione nel sistema delle fonti, un dato che appare ora confermato anche dall'iter del provvedimento in esame che, peraltro, rispetto ai precedenti richiamati, si distingue per la particolarità costituita dal "secondo" decreto-legge abrogante e apportatore di modifiche (in particolare il decreto-legge cosiddetto "ristori-bis") che viene a sua volta abrogato dal "primo" decreto-legge per confluire al suo interno; in questo quadro merita segnalare che l'emendamento che ha

fatto confluire all'interno del provvedimento in esame il contenuto dei successivi decreti-legge cosiddetti "ristori-bis", "ristori-ter" e "ristori-quater" ripropone l'abrogazione e le modifiche delle norme del provvedimento in esame già abrogate o modificate dal decreto "ristori-bis" e quindi, al momento dell'approvazione dell'emendamento, già non più vigenti o già modificate; al tempo stesso si può ritenere questo modo di procedere paradossalmente necessario perché, in mancanza di ciò, con l'entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame si sarebbe potuta creare incertezza sugli eventuali effetti *medio tempore* prodotti dalle norme originarie del provvedimento – norme legislative per così dire "sottratte" all'esame parlamentare dal decreto-legge sopravvenuto - prima che su di esse intervenisse la modifica o l'abrogazione: se infatti da un lato tale modifica e tale abrogazione sono comprese nella disposizione che fa salvi gli effetti del decreto-legge abrogante o apportatore di modifica, la misura originaria sarebbe risultata né convertita né modificata nel corso dell'esame, in contraddizione con la fisiologia dell'iter di conversione dei decreti-legge, bensì abrogata da un evento esterno, il decreto-legge sopravvenuto; la riproposizione dell'abrogazione e della modificazione mediante l'emendamento sembrano pertanto creare una *fictio* volta a salvaguardare il fisiologico andamento dell'iter di conversione; tale andamento fisiologico fa sì che, salvo diversa indicazione della legge di conversione, sia sottoposta di volta in volta all'interprete, considerando il caso concreto, la definizione dell'efficacia sul piano temporale delle soppressioni, sostituzioni e modificazioni intervenute nell'iter di conversione (si veda da ultimo in tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2010; si richiama sul punto però anche la sentenza della Corte di cassazione, sezione III, n. 9386 del 2016 che, ribadendo precedenti orientamenti della Corte, in vero discussi in dottrina, segnala l'efficacia *ex tunc*, equivalente quindi ad una mancata conversione, degli emendamenti soppressivi, così come di quelli interamente sostitutivi, mentre efficacia *ex nunc*, cioè a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione, è attribuita agli emendamenti modificativi); nel caso concreto in esame sembra comunque potersi affermare, in linea generale, che la volontà espressa dalla legge di conversione di fare salve le abrogazioni o le modifiche intervenute con il "secondo" decreto-legge faccia anche salvi, per il pregresso, gli effetti eventualmente prodotti dai testi originari; su tali aspetti si ricorda infine che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una fattispecie analoga, ma di minore complessità cioè ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata nel corso dell'iter di conversione del decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione del decreto-legge n. 92 e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un iter che ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento";

l'articolo 19-bis, che riproduce l'articolo 30 del decreto-legge n. 149 del 2020, "legifica" il meccanismo introdotto per il contenimento dell'epidemia in corso dal DPCM del 3 novembre 2020; come è noto questo meccanismo prevede la possibilità di una graduazione, con DPCM, sulla base del diverso grado di rischio presente nelle diverse regioni, delle misure di contenimento adottabili (quelle previste dal combinato disposto tra il decreto-legge n. 19 e il decreto-legge n. 33, interpretato nel senso previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 e cioè nel senso che le misure del decreto-legge n. 19 si applicano unicamente in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33); viene quindi rimessa ad ordinanze del Ministro della salute l'individuazione del livello di rischio per le diverse regioni (cd. "zone rosse", "zone arancioni", "zone gialle"); rispetto a tale meccanismo merita segnalare che il decreto-legge n. 158 del 2020, attualmente in corso di conversione (C. 2812) ha introdotto l'ulteriore misura speciale, non prevista dal combinato disposto tra il decreto-legge n. 19 e il decreto-legge n. 33, del divieto di spostamenti interregionali nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 e del divieto di spostamenti intercomunali nelle giornate del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021; anche ulteriori eventuali misure di contenimento non già contemplate dal combinato disposto del decreto-legge n. 19 e del decreto-legge n. 33 – quali ad esempio ulteriori limitazioni della libertà di circolazione non su aree specifiche ma sulla generalità del territorio nazionale – dovrebbero quindi essere "coperte" da un'esplicita autorizzazione legislativa, posto che non si dovrebbe poter intendere che quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 158, e cioè che il Governo può adottare ulteriori misure di contenimento dell'epidemia tra quelle previste dal decreto-legge n. 19, faccia rivivere l'intero catalogo delle misure previste da quel provvedimento, senza tenere conto di quanto successivamente stabilito dal decreto-legge n. 33 e dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83;

gli articoli 26 e 27 recano disposizioni, rispettivamente in materia di giudizio contabile e di svolgimento del processo tributario da applicarsi “fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19”, “fino al termine dell'emergenza epidemiologica in corso”, o “fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da Covid-19”; in proposito si ricorda che il Comitato ha già censurato disposizioni la cui applicazione è legata alla “durata dello stato d'emergenza” e non a un termine temporale fisso, in quanto lo stato d'emergenza è prorogabile con semplice delibera del Consiglio dei ministri ed occorre evitare che tale delibera produca l'effetto, sostanzialmente, di modificare discipline legislative; si vedano in proposito i pareri del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020, del 23 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020; del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020 e del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell'AIR di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni 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, la seguente condizione:

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad individuare un termine temporale certo per l'applicazione delle discipline recate dagli articoli 26 e 27

Il Comitato osserva altresì:

*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 15, comma 9; dell'articolo 15-bis, comma 10; dell'articolo 30, commi 3 e 5 e dell'articolo 33;

il Comitato raccomanda infine:

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare 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;

provvedano il Governo e il Legislatore ad evitare l'abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, alla luce delle gravi antinomie, di complessa soluzione nel sistema delle fonti, che questo modo di procedere comporta;

con riferimento a quanto previsto dall'articolo 19-bis e dal decreto-legge n. 158 del 2020, abbiano cura il Governo e il Parlamento di far sì che eventuali ulteriori modifiche del quadro delle misure di contenimento adottabili per il contrasto dell'epidemia da COVID-19 avvengano nel rispetto della riserva di legge relativa in materia.”

LA PRESIDENTE DEL COMITATO

Mercoledì 27 maggio 2020. — Presidenza della presidente Maura TOMASI.

### **Comunicazioni del Presidente sul seguito dato ad alcuni pareri del Comitato.**

Maura TOMASI, *presidente*, prima di passare all'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno, informa il Comitato sul seguito dato ai pareri espressi sul decreto-legge n. 18 (cd. «cura Italia») nella seduta del 15 aprile e sul decreto-legge n. 23 (cd. «liquidità imprese») nella seduta del 29 aprile. In entrambi i pareri il Comitato aveva raccomandato al «Parlamento e al Governo di chiarire se l'avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 18, ancora in corso di conversione, ad opera del decreto-legge n. 23 comportasse la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se fosse necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza»; sul punto, nelle premesse al parere espresso lo scorso 15 aprile sul disegno di legge di conversione C. 2463 del decreto-legge n. 18 del 2020 il Comitato aveva argomentato che «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.» In proposito, segnala che le Commissioni riunite VI e X competenti in sede referente hanno approvato un emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 23 volto ad introdurre la salvezza degli effetti medio tempore prodotti dalle disposizioni del decreto-legge n. 18 abrogate dal decreto-legge n. 23 (articolo 1, co. 2 del disegno di legge di conversione). Registra quindi con soddisfazione che la raccomandazione del Comitato è stata recepita. Si sofferma quindi su un ulteriore elemento: la norma fa salvi gli effetti anche dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18, cioè dell'unica disposizione abrogata per la quale la norma abrogante del decreto-legge n. 23 precisava che l'abrogazione decorreva dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 23. Questo perché, sembra doversi desumere, essendo scaduto il termine per la conversione del decreto-legge n. 18, anche gli effetti prodotti nel periodo di vigenza dall'articolo 17, per quanto esplicitamente «salvati» dalla norma abrogante, vengono comunque meno perché l'abrogazione ha reso impossibile la conversione. In altre parole, ad integrazione di quanto affermato nei pareri approvati dal Comitato, si può sostenere, a partire dall'emendamento approvato, che l'abrogazione di una norma di un decreto-legge in corso di conversione ad opera di un successivo decreto-legge opera *ex nunc* per il periodo di vigenza del «primo» decreto-legge ma l'effetto diventa comunque *ex tunc* al momento della scadenza del primo decreto-legge. In questo modo, osserva, sembra però attribuirsi al Governo il potere di intervenire durante l'*iter* di conversione sui contenuti dei decreti-legge vigenti emanati, indipendentemente dall'andamento dei lavori parlamentari, in quanto al Parlamento non rimane che regolare gli effetti dei testi originari delle disposizioni ovvero, con l'approvazione di appositi emendamenti, ripristinarli ma solo con effetti a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione. E questo conferma la validità della censura da parte del Comitato di questo comportamento del Governo.