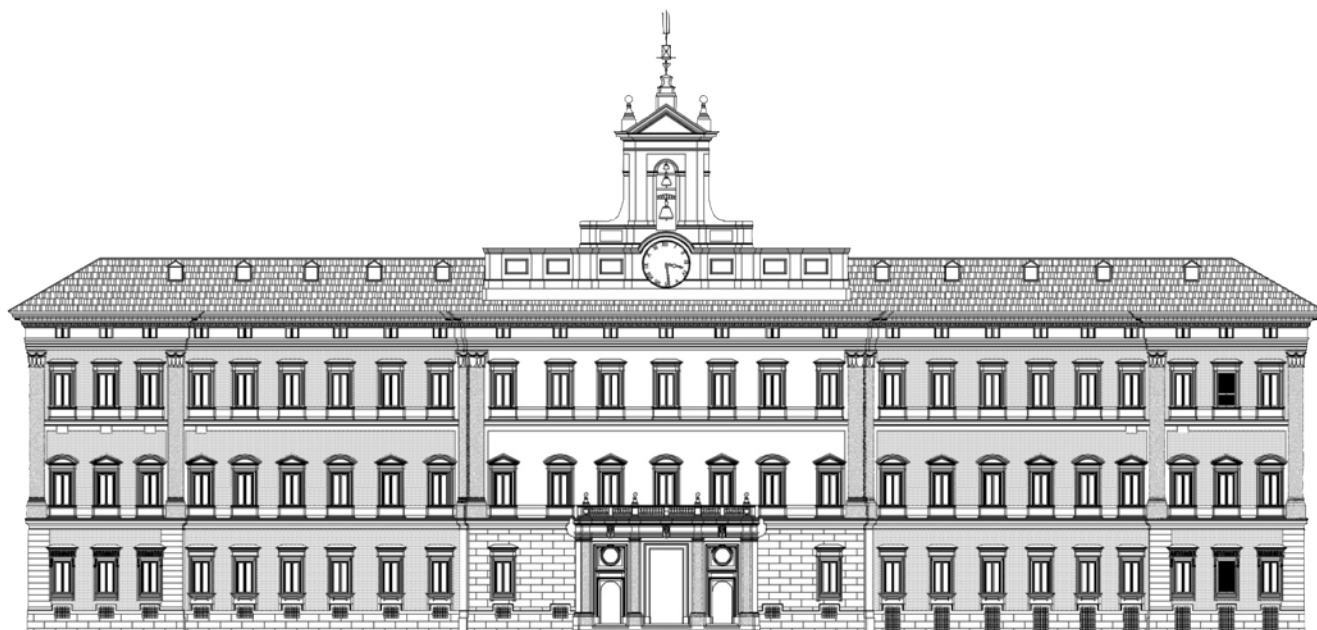




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



RAPPORTO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

QUARTO TURNO DI PRESIDENZA

(Presidente On. Stefano CECCANTI)

(6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021)

15 febbraio 2022

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Quarto turno di Presidenza
Presidente On. Stefano CECCANTI

(6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021)

INDICE

Premessa	1
L'attività del comitato	3
▪ 1.1.I parametri di valutazione e la struttura dei pareri	3
▪ 1.2. I pareri espressi	8
▪ 1.3. La qualità della legislazione alla luce del contenuto dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione	13
Appendice I pareri resi nel turno di presidenza (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021)	45

PREMESSA

Il presente rapporto sul quarto turno di presidenza del Comitato per la legislazione (6 gennaio 2021- 5 novembre 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.

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.

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 originario¹, nonché la sentenza n. 237 del 2013 per quel che concerne il contenuto proprio del disegno di legge di conversione²; con riferimento al fenomeno della “confluenza”³ 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*

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

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

³ 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”;
- **la sentenza n. 61 del 2020** ha riaffermato i precedenti orientamenti della Corte secondo cui la delega per il riordino della materia “concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante”.
- **la sentenza n. 70 del 2020** ha affermato che “al Legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata”; la sentenza ricorda poi che la Corte ha nel corso del tempo individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, relativi al “principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; alla tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; alla coerenza e alla certezza

dell'ordinamento giuridico; al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”;

- **la sentenza n. 116 del 2020**, dichiarando l'illegittimità della disposizione di legge che approva il Programma Operativo Straordinario della Regione Molise, afferma, in materia di “leggi-provvedimento”, che l'elevazione a livello legislativo di disciplina precedentemente riservata all'azione amministrativa, pur essendo di per sé non contraria a Costituzione, impone alla Corte di valutare “il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo”, con particolare riferimento al ruolo svolto ordinariamente dal procedimento amministrativo, come “luogo elettivo di composizione degli interessi”: interessi che non possono essere interamente sacrificati nella “successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto”.
- **la sentenza n. 149 del 2020** ha ribadito come “alla base di un decreto-legge possano esservi i ritardi connessi all'attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l'Italia e gli organi europei (sentenza n. 272 del 2005)”; inoltre, la Corte ha affermato come la necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge non sia motivo di illegittimità dello stesso nel caso di “una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione”; la Corte ha così riaffermato l'esistenza della categoria dei “provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, che possono in tal senso risultare omogenei rispetto allo scopo (così le sentenze n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014), seppure non siano per tale ragione esenti da possibili censure in riferimento al requisito dell'omogeneità”;
- **l'ordinanza n. 188 del 2021**, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da un parlamentare in ordine alla mancata ammissione di un progetto di legge a propria firma da parte del Presidente della Camera dei deputati, ha affermato che, pur attenendo alle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari il potere di iniziativa legislativa, spetta ai regolamenti parlamentari e alle prassi applicative l'individuazione delle modalità di esercizio di tale potere, tra cui rientra la disciplina degli “effetti della presentazione alle Camere del progetto di legge” e dell'eventuale attivazione degli “strumenti presidenziali volti a garantire la regolarità del procedimento legislativo”; nel caso di specie, non sussiste il requisito della manifesta menomazione delle

attribuzioni del parlamentare, necessario per instaurare il sindacato della Corte sulle modalità di esercizio dell'autonomia parlamentare.

- **la sentenza n. 198 del 2021** ha respinto le questioni di legittimità costituzionale avanzate rispetto al decreto-legge n. 19 del 2021, con riferimento all'individuazione per mezzo di DPCM delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19 e degli illeciti amministrativi conseguenti alla violazione di tali misure, rilevando come la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili alla situazione emergenziale operata dalla fonte primaria, all'interno delle quali spetta al provvedimento attuativo, di natura amministrativa, solo la scelta del mezzo più adeguato, secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità, esclude che vi sia stato un "conferimento di potestà legislativa da parte del decreto-legge" in favore del Governo in violazione degli artt. 76 e 77 Cost. e assimili piuttosto i DPCM agli atti necessitati, "emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto" (sentenza n. 4 del 1977);
- **l'ordinanza n. 256 del 2021**, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine all'introduzione dell'obbligo di *green pass* per l'accesso, da parte dei deputati, alle sedi della Camera, ha affermato come, da un lato, la "spiccata autonomia di cui godono gli organi costituzionali" esclude che misure di salute pubblica, quali quelle previste con decretazione d'urgenza sull'obbligo di *green pass* nei luoghi di lavoro, possano "formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo"; d'altro canto, ha affermato che l'introduzione di tale obbligo, se effettuata nel rispetto dell'autonomia costituzionale dell'organo e tramite un procedimento ermeneutico delle fonti regolamentari, non costituisce la manifesta violazione delle prerogative dei parlamentari, idonea a fondare l'ammissibilità del conflitto.

Da segnalare anche i casi in cui la Corte costituzionale nelle sue sentenze ha citato i pareri resi dal Comitato per la legislazione (sentenze n. 32 del 2014, n. 247 del 2019, n. 115 e n. 185 del 2020) ovvero la nota di documentazione predisposta dagli uffici per la seduta del Comitato (sentenza n. 149 del 2020).

Oltre ai parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione, il Comitato presta attenzione ai seguenti fenomeni:

- ◆ 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; per i decreti-legge nella premessa si individuano la *ratio* unitaria e la finalità del provvedimento; inoltre, al fine di valutare il rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, vengono indicate le disposizioni che necessitano di provvedimenti attuativi (distinti in DPR, DPCM, decreti ministeriali e provvedimenti di altra natura), quelle per la cui attuazione è necessario il coinvolgimento del sistema delle conferenze (conferenza Stato-regioni, Stato-città, unificata) e quelle la cui entrata in vigore è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;
- ◆ 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 quarto turno di presidenza il Comitato si è riunito in sede consultiva **27** volte, esprimendo **45** pareri su **45** atti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio:

- ◆ **36** disegni di legge di conversione di decreti-legge, a norma dell'[articolo 96-bis](#), comma 1 del regolamento della Camera;

- ◆ **9** 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 governativo in materia europea: il disegno di legge di delegazione europea 2021 (C. 3208);
 - **4** disegni di legge di iniziativa governativa: processo penale (AC 2435); riforma ordinamento giudiziario (AC 2681); titoli universitari abilitanti (AC 2751); famiglia (AC 2561);
 - **4** proposte di legge di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega: ippicoltura (AC 2531 testo unificato); agricoltura biodinamica (AC 290-B, testo unificato); semplificazioni agricoltura (AC 982-A); insolvenza grandi imprese (AC 1494);

Dei **45** pareri 13 sono stati espressi in seconda lettura su provvedimenti che non hanno conosciuto un'ulteriore lettura al Senato. I **45** pareri espressi dal Comitato contengono complessivamente **35** condizioni, **79** osservazioni e **23** raccomandazioni, distribuite secondo quanto riportato dalla tabella sottostante:

TAB. 1 – Rilievi nei pareri

AC	Forma Atto	Oggetto	Oss.	Cond.	Racc.	Lecture parlamentari	Scheda
2835	DL 2020/172	Emergenza COVID-19	1	1	1		0001
2847	DL 2021/001	Emergenza COVID-19	1		1		0002
2844	DL 2020/182	Modifiche L. Bilancio 2021			1		0003
2845	DL 2020/183	Milleproroghe	4	1			0004
2862	DL 2021/003	Materia tributaria		1	1		0005
2879	DL 2021/007	Materia tributaria	2	1	1		0006
2921	DL 2021/002	COVID-19 ed elezioni 2021	1	2	2	Seconda lettura	0007
2435	ddl Gov.	Delega processo penale	4	1			0008
2915	DL 2021/022	Riordino ministeri	2				0009
2934	DL 2021/005	CONI	1			Seconda lettura	0010
2945	DL 2021/030	Lavoratori e COVID-19	4	1			0011
TU 2531	pdl	Delega ippicoltura	2				0012
2972	DL 2021/042	Sicurezza alimentare	1				0013
2989	DL 2021/031	Esame da avvocato				Seconda lettura	0014
3002	DL 2021/025	Differimento elezioni 2021	2			Seconda lettura	0015
982-A	pdl	Semplificazioni agricoltura	4	5			0016
3045	DL 2021/052	Riaperture	4	1	2		0017
3072	DL 2021/045	Trasporti marittimi laguna veneta	1			Seconda lettura	0018
3099	DL 2021/041	Sostegni	2	1	1	Seconda lettura	0019
3075	DL 2021/056	Proroga termini	1	1	1		0020
2681	ddl Gov.	Delega riforma ordinamento giudiziario	5	1			0021
3113	DL 2021/044	Emergenza COVID-19	2	1	1	Seconda lettura	0022
3119	DL 2021/065	Emergenza COVID-20	3	2	1		0023
3132	DL 2021/073	Sostegni-bis	2	2			0024
3146	DL 2021/077	PNRR e semplificazioni	2	2			0026
2751	ddl Gov.	Titoli universitari abilitanti	1	1			0025
3161	DL 2021/082	Cybersicurezza	8	2	1		0027
3166	DL 2021/059	Fondo complementare PNRR	1		1	Seconda lettura	0028

AC	Forma Atto	Oggetto	Oss.	Cond.	Racc.	Lecture parlamentari	Scheda
3170	DL 2021/089	Agricoltura e Ferrovie	1			Prima lettura	0029
2561	ddl Gov.	Deleghe famiglia	2	2		Prima lettura	0030
TU 290-B	pdl	Agricoltura biodinamica	1	1		Seconda lettura	0031
3183	DL 2021/099	Sostegni-ter	1	1	1	Prima lettura	0032
3201	DL 2021/079	Assegno figli minori	1			Seconda lettura	0033
3223	DL 2021/105	Greenpass	1	1		Prima lettura	0034
3243	DL 2021/080	PA e PNRR	2		1	Seconda lettura	0035
3257	DL 2021/103	Navi Venezia e lavoro	1		2	Seconda lettura	0036
3264	DL 2021/111	Greenpass istruzione e trasporti	1	1		Prima lettura	0037
1494	pdl	Delega grandi imprese insolvenza	1			Prima lettura	0038
3269	DL 2021/117	COVID-19 ed elezioni 2021	1		1	Prima lettura	0039
3279	DL 2021/122	COVID-19 e scuola			1	Prima lettura	0040
3208	ddl Gov.	L. delegazione europea 2021		1		Prima lettura	0041
3278	DL 2021/121	Infrastrutture e trasporti	2		1	Prima lettura	0042
3298	DL 2021/132	Giustizia e difesa				Prima lettura	0043
3314	DL 2021/118	Crisi d'impresa e giustizia	1	1	1	Seconda lettura	0044
3341	DL 2021/120	Incendi boschivi	2			Seconda lettura	0045
Totale	45		79	35	23		

Tra gli atti sopra elencati soltanto il TU 290-B, dopo la seconda lettura presso la Camera dei Deputati, è stato modificato e quindi inviato per una seconda lettura al Senato della Repubblica.

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

Anche il quarto turno di presidenza è stato caratterizzato, come bene emerge dai pareri espressi, dall'emergenza dovuta all'epidemia da COVID-19. Insieme, è stata intrapresa una riflessione, ancora da sviluppare, sull'avvio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

La tabella 2 offre il dato complessivo di recepimento dei pareri del Comitato: il 32,1% delle condizioni e il 24,6% delle osservazioni risultano recepite. Sul tasso di recepimento influisce peraltro la circostanza che dei 45 pareri espressi 13 sono stati espressi in “ultima lettura”, cioè in seconda lettura su testi che non hanno conosciuto un'ulteriore lettura al Senato. Calcolato al netto di questi il tasso di recepimento sale al 39.13% per le condizioni e al 31,95% per le osservazioni.

Come nei precedenti turni di presidenza, all'espressione del parere ha fatto seguito, in molte occasioni, 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 3.

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

Nel turno di presidenza l'attenzione del Comitato ha continuato a concentrarsi, nell'ambito del compito attribuito dall'articolo 16-bis del Regolamento della Camera di esaminare i testi con riferimento anche al riordinamento della legislazione vigente, sull'esigenza di tutelare, nell'ambito dell'emergenza in corso, gli **equilibri del sistema delle fonti**.

In tal senso, un significativo risultato è rappresentato dal seguito dato (vedi tabella 3) alla raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta del 4 marzo 2021 sul decreto-legge n. 2 del 2021. Il parere raccomandava infatti di approfondire l'ipotesi di “ricondere alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio, ferma restando la necessità di individuare tali zone

con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi”. Alla raccomandazione faceva seguito l’accoglimento durante l’esame in Assemblea da parte del Governo dell’ordine del giorno Ceccanti n. 8. Come riformulato, tale ordine del giorno constataba 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 impegnava 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)”.

In attuazione dell’ordine del giorno, a partire dal decreto-legge n. 52, da un lato, si è intervenuti con legge per prorogare la vigenza dell’ultimo DPCM recante la disciplina generale delle misure di contenimento dell’epidemia, il DPCM del 2 marzo 2021, dall’altro tali misure sono state significativamente integrate da disposizioni legislative.

Proprio nel parere del 5 maggio 2021 sul decreto-legge n. 52, il Comitato è tornato sul punto, precisando che, dal momento in cui con legge si prorogava la vigenza delle misure del DPCM del 2 marzo 2021, tali misure risultavano conseguentemente “legificate” e quindi per ogni ulteriore modifica delle stesse si doveva operare con la fonte legislativa (vedi tabella 3). Un orientamento a cui il Governo si è successivamente attenuto.

In questo modo, il Comitato ha indubbiamente contribuito a una “parlamentarizzazione” dell’emergenza attraverso lo spostamento nella

fonte legislativa di misure prima contenute nei DPCM. In tal senso si è avuto così un ulteriore sviluppo rispetto alla procedura introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020 e che vedeva la previa comunicazione alle Camere dei contenuti del DPCM e la conseguente espressione su tali comunicazioni di atti di indirizzo parlamentare.

È bene precisare che il Comitato ha motivato la sua azione sul piano dell'opportunità, a fronte del protrarsi dell'emergenza, di un maggior ricorso alla fonte legislativa, senza contestare la legittimità dello strumento dei DPCM. In tal senso, il Comitato ha operato in continuità con i pareri espressi nel precedente turno di presidenza che hanno insistito sulla necessità di delimitare bene i confini tra fonte legislativa e fonte non legislativa, con riferimento all'individuazione in termini precisi della cornice legislativa entro i quali i DPCM dovevano muoversi ad opera di una successione di decreti-legge (in particolare i decreti-legge n. 19, n. 33, n. 83 e n. 125 del 2020), successione che ha posto in qualche caso problemi interpretativi. Tuttavia, in coerenza con i pareri espressi nel periodo dalla I Commissione Affari costituzionali e quindi con la sentenza n. 198 del 2021 della Corte costituzionale, il Comitato non ha mai contestato in termini generali la possibilità di definire in concreto con la fonte non legislativa il contenuto delle misure di contenimento dell'epidemia, nell'ambito del "catalogo" delle misure assumibili con legge, alla luce del carattere relativo e non assoluto della riserva di legge stabilita dai principi costituzionali coinvolti (in particolare l'articolo 16 in materia di libertà di movimento).

L'attenzione al sistema delle fonti si è manifestata anche nell'approfondimento dei **profili problematici posti da fonti asistematiche** ai quali la legislazione dell'emergenza ha fatto occasionalmente ricorso. In particolare, nel parere reso nella seduta dell'11 maggio 2021 sul disegno di legge C 3133 di conversione del decreto-legge n. 44 del 2021, l'attenzione del Comitato si è concentrata sul comma 2 dell'articolo 1 che, nel disporre l'applicazione fino al 30 aprile 2021 alle zone gialle del regime previsto per le zone arancioni, prevedeva una clausola di revisione che consentiva che quanto disposto dalla medesima norma potesse essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri. Al riguardo il Comitato raccomandava al Governo di evitare "in futuro l'adozione di disposizioni di contenuto analogo a quello del comma 2 dell'articolo 1, che *appariva* prefigurare, con una delegificazione spuria incompatibile con il vigente

sistema delle fonti, che quanto disposto dalla medesima norma *potesse* essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri”. Lo stesso parere constatava però con soddisfazione che il termine del 30 aprile 2021 era decorso senza che la norma trovasse applicazione.

A fianco di questo aspetto, il Comitato ha continuato a registrare nei pareri espressi durante il turno di presidenza, consistenti profili problematici per quel che attiene **il ricorso alla decretazione d’urgenza**.

Come dimostrano i dati contenuti nel tema dell’attività parlamentare *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, consultabile nel portale della documentazione della Camera (temi.camera.it), la Legislatura in corso ha rafforzato la preponderanza della decretazione d’urgenza sulla legislazione: ciò non tanto in termini assoluti (al 15 gennaio 2022 il 35% delle leggi approvate sono leggi di conversione di decreti-legge) quanto in termini di “peso” dei decreti-legge (il 66% del totale di parole delle leggi approvate nella Legislatura è rappresentato dalle parole contenute nei decreti-legge convertiti). Si tratta, almeno in parte, di una conseguenza della difficile emergenza in corso. A maggior ragione appare però opportuno approfondire i profili sollevati dal Comitato per la legislazione.

Tutti i decreti-legge emanati nel turno di presidenza sono stati esaminati con una sola lettura, con un esame concentrato nel primo ramo di esame. In un’occasione, nel turno di presidenza, il Comitato ha dovuto segnalare con una raccomandazione l’opportunità invece di un razionale utilizzo della doppia lettura (parere sul decreto-legge n. 182 del 2020 del 20 gennaio 2021). Dopo la fine del turno di presidenza la raccomandazione è stata riproposta a fronte di un decreto-legge trasmesso dal Senato solo nove giorni prima del termine per la conversione (parere sul decreto-legge n. 127 del 2021 dell’11 novembre 2021). Peraltro, merita segnalare che nella Legislatura in corso **la prassi del “monocameralismo alternato”** sembra estendersi anche alla sessione di bilancio: solo nel 2018, infatti, il disegno di legge di bilancio ha visto una terza lettura, laddove nelle legislature precedenti l’approvazione con solo due letture è evento assai sporadico (successivamente al 2000 avvenuto solo nel 2010, nel 2011 e nel 2016).

I pareri segnalano in molte occasioni la difficoltà di individuazione di una *ratio* unitaria di intervento del provvedimento. In un’occasione (parere sul decreto-legge n. 41 del 2021, cd. “ristori 1”, del 12 maggio 2021) il Comitato ha raccomandato di attenersi alle indicazioni di cui alle sentenze 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”. Inoltre, in molte occasioni, il Comitato ha richiamato anche un altro aspetto della giurisprudenza costituzionale in materia: questa ha infatti da un lato elaborato (sentenze n. 244 del 2016 e n. 149 del 2020) la categoria di “provvedimenti *ab origine* a contenuto multiplo” 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 la Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad una *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la “materia finanziaria” in quanto essa si “riempie dei contenuti definitori 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, hanno rilevato i pareri del Comitato, potrebbero valere anche per altre finalità unitarie utilizzate dai decreti legge.

Si è poi ripresentato **il fenomeno della “confluenza” tra più decreti-legge**. Dall’inizio della Legislatura al 15 gennaio 2022 il fenomeno ha interessato 33 decreti-legge (erano 31 alla fine del turno di presidenza v. tabella 6). Fin dall’avvio del turno di presidenza il Comitato ha segnalato, con una raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 172 del 2020 del 12 gennaio 2021, l’esigenza di evitare tale fenomeno. Alla raccomandazione ha fatto seguito l’approvazione in Assemblea, nella seduta del 20 gennaio 2021, ad amplissima maggioranza di un ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato che impegnava ad evitare la “confluenza” tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari”; tale impegno è stato poi ribadito in un ulteriore ordine del giorno accolto con una riformulazione dal Governo nel corso della discussione in Assemblea nella seduta del 23 febbraio 2021 del

disegno di legge C 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (proroga termini). Ciononostante, in ulteriori sei occasioni il Comitato ha dovuto segnalare con una raccomandazione come il Governo non abbia fornito alcuna motivazione delle ragioni di assoluta eccezionalità alla base della decisione di far confluire un decreto-legge in un altro (vedi tabella 5).

Altro aspetto, infine, è quello dell'**abrogazione o della modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione**: dopo essersi presentato con una certa frequenza nella prima fase dell'epidemia, nella primavera 2020, nel quarto turno di presidenza il fenomeno si è presentato due volte (si vedano i pareri sul decreto-legge n. 3 del 2021 del 18 febbraio 2021 e sul decreto-legge n. 2 del 2021 del 2 marzo 2021). Esso torna invece a presentarsi nei decreti-legge chiamati ad affrontare la cd. "quarta ondata" (decreti-legge n. 172, 221, 228, 229 del 2021 e n. 1 del 2022).

Sui temi fin qui segnalati è intervenuta, richiamando anche le posizioni del Comitato, **la lettera del Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021**. In particolare, la lettera segnala l'opportunità di "un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza". Occorre dunque proseguire la lettera "modificare l'attuale tendenza. I decreti-legge devono presentare ab origine un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia. Nei casi in cui l'omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l'indicazione di uno scopo, deve evitarsi che la finalità risulti estremamente ampia. Nella procedura di conversione, come prescritto dai Regolamenti parlamentari, l'attività emendativa dovrà essere limitata dalla materia ovvero dalla finalità originariamente oggetto del provvedimento, come definite dal Governo. La confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare."

Successivamente alla lettera, il fenomeno della "confluenza" tra decreti-legge ha conosciuto effettivamente un ridimensionamento, per poi riprendere anch'esso in occasione della quarta ondata (sono stati presentati emendamenti per far confluire il decreto-legge n. 221 del 2021 nel decreto-

legge n. 229 del 2021 e il decreto-legge n. 5 del 2022 nel decreto-legge n. 1 del 2022).

Con riferimento a questi aspetti, da segnalare infine che i componenti del Comitato hanno avanzato, durante il turno di presidenza, *a latere* dell'attività istituzionale, alcune proposte. In particolare, a seguito della riflessione avviata nella seduta del Comitato dell'8 aprile 2021, tutti i componenti del Comitato hanno presentato una **proposta di riforma del regolamento della Camera** volta ad introdurre, quale alternativa al ricorso alla decretazione d'urgenza, una forma di "voto a data certa". In particolare, la proposta prevede che per un numero limitato di provvedimenti (tre per un programma trimestrale, due per un programma bimestrale), la dichiarazione d'urgenza di cui all'articolo 69 del Regolamento possa essere integrata con l'indicazione della data di deliberazione finale dell'Assemblea non superiore a quaranta giorni dalla dichiarazione d'urgenza (si ricorda che in caso di dichiarazione d'urgenza il tempo per l'esame in sede referente è ridotto da due mesi a un mese). Come precisa la relazione illustrativa della proposta, si tratta di una soluzione che non esclude una più ampia e complessa riflessione sull'eventuale revisione dell'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza.

L'esigenza poi, anche nell'ambito dell'emergenza in corso, di una maggiore "leggibilità" delle norme è stata segnalata dai componenti del Comitato attraverso la presentazione di una proposta di legge (C. 2731, a prima firma dell'on. Dori) volta a prevedere la pubblicazione sul portale Normattiva di una nota illustrativa per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge.

Il turno di presidenza è stato caratterizzato anche dalla definizione e dall'avvio dell'attuazione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**. Nel turno di presidenza, il Comitato, alla luce delle sue competenze, non ha esaminato il Piano. Esso ha però colto l'occasione dell'esame di un disegno di legge-delega (il disegno di legge-delega C. 2435 di riforma del processo penale), per inserire, nelle premesse del parere reso nella seduta del 10 marzo 2021, l'auspicio che "nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si faccia ricorso, per le riforme di settore che si renderanno necessarie, a leggi-delega caratterizzate da una formulazione attenta dei principi di delega e da un forte coinvolgimento

delle competenti commissioni parlamentari nel processo di attuazione della delega”⁴; Questo argomento è stato poi successivamente sviluppato, dopo la conclusione del turno di presidenza nella raccomandazione contenuta nel parere reso, nella seduta del 17 novembre 2021 sul disegno di legge C 3354 di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021 e volta a richiedere “una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa”. Tale raccomandazione si è poi tradotta nell'ordine del giorno Butti n. 16, accolto dal Governo. In proposito, nella seduta del 12 gennaio 2022, il presidente ha segnalato come, nella prima relazione sull'attuazione del PNRR, presentata il 23 dicembre 2021, il Governo abbia assunto l'impegno di “assicurare il dialogo con il Parlamento per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare che assicuri il rispetto delle prossime scadenze previste evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza”.

In relazione al PNRR il Comitato ha poi ritenuto opportuno segnalare nelle premesse dei propri pareri, i provvedimenti che danno attuazione al Piano, indicando anche la scadenza prevista dal Piano per l'attuazione. Nel quarto turno di presidenza ciò è avvenuto con riferimento al decreto-legge n. 77 del 2021 (parere del 16 giugno 2021) e al decreto-legge n. 80 del 2021 (parere del 3 agosto 2021).

Infine, in occasione dell'esame del decreto-legge n. 77 del 2021 il Comitato ha segnalato, con una condizione, l'opportunità di circoscrivere meglio i vasti poteri sostitutivi delineati dall'articolo 12 di quel provvedimento (parere del 16 giugno 2021); successivamente alla conclusione del turno di presidenza, nell'ambito dell'esame del decreto-legge n. 152 del 2021, il Comitato ha rilevato, sempre con una condizione, l'opportunità di non prevedere comunque l'estensione di questa tipologia di poteri sostitutivi ad ambiti diversi da quello dell'attuazione del PNRR, come invece fatto da due disposizioni di quel provvedimento (parere del

⁴ In proposito, nella medesima seduta, il Presidente del Comitato ha richiamato il precedente della legge n. 241 del 1992 (cd. “delega Amato”) che conferì al Governo quattro deleghe per il riordino del pubblico impiego, della sanità, della previdenza e della finanza territoriale.

17 novembre 2021). Alla condizione ha fatto seguito la presentazione dell'ordine del giorno Dori n. 17, accolto dal Governo nella seduta del 21 dicembre 2021.

TAB. 2 – Recepimento dei pareri nel turno di presidenza

Recepimento dei rilievi espressi	
Condizioni formulate	28
Condizioni recepite	9
%	32,14%
Osservazioni formulate	126
Osservazioni recepite	31
	24,6%

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.

Quando si considerino, invece, i pareri resi al netto di quelli resi sui provvedimenti in seconda lettura o che non abbiano avuto ulteriori letture, il recepimento è il seguente:

Recepimento dei rilievi espressi	
Condizioni formulate	23
Condizioni recepite	9
%	39,13%
Osservazioni formulate	97
Osservazioni recepite	31
	31,95%

TAB. 3 – Il seguito dei pareri del Comitato per la legislazione nel turno di presidenza

Provvedimento	Decreto-legge n. 172 del 2020 (C. 2835) Contenimento COVID-19
<u>Disposizione</u> <u>oggetto di attenzione:</u>	“Confluenza” tra più decreti-legge
Rilievi del Comitato per la legislazione	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere del 12 gennaio 2021): 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
Esito del parere	Nel corso della discussione in Assemblea è stato approvato, con 464 voti favorevoli, l’ordine del giorno 9/2835-A/10 che impegna il Governo “ad operare una 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 discussione in Assemblea del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (proroga termini) il Governo ha accolto con una riformulazione l’ordine del giorno 9/2845-A/22, anch’esso sottoscritto da componenti del Comitato; come riformulato l’odg 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”.

Decreto-legge n. 2 del 2021 (C. 2921) Contenimento COVID-19	
Provvedimento	
Disposizione oggetto di attenzione:	Proroga della possibilità di adottare DPCM di contrasto dell'epidemia fino al 30 aprile 2021
Rilievi del Comitato per la legislazione	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere del 4 marzo 2021): provvedano Parlamento e Governo ad avviare una riflessione sul possibile superamento dello strumento del DPCM nel contrasto dell'epidemia da COVID-19, alla luce dell'evoluzione di tale strumento richiamata in premessa; in particolare andrebbe considerata l'ipotesi di 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, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi; in tal modo si potrebbe infatti ottenere una razionalizzazione delle “fonti dell'emergenza”, che verrebbero riorganizzate in un “sistema binario” fondato, da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando il passaggio intermedio dei DPCM
Esito del parere	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)”

A partire dal decreto-legge n. 52 del 2021 il Governo ha quindi spostato a livello di fonte legislativa la disciplina di aspetti connessi con l'emergenza COVID-19 fino a quel momento affidati ai DPCM.

Decreto-legge n. 52 del 2021 (C. 3045) Contenimento epidemia da COVID-19	
Provvedimento	
Disposizione oggetto di attenzione:	Il comma 1 dell'articolo 1, prevede l'applicazione, fino al 31 luglio 2021 (termine poi successivamente prorogato) delle misure del DPCM del 2 marzo 2021
Rilievi Comitato per la legislazione	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere del 5 maggio 2021): alla luce dell'interpretazione proposta del coordinamento tra l'articolo 1, comma 1, e l'articolo 10 del provvedimento ⁵ , abbia cura comunque il Governo di riservare ai DPCM la regolazione, nei limiti di quanto previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33, di aspetti ulteriori rispetto alla disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021, evitando invece di intervenire con fonti non legislative per modifiche a tale disciplina.
Esito del parere	Nei provvedimenti successivi il Governo ha proseguito a regolare con fonte legislativa i principali aspetti della disciplina di contenimento dell'epidemia da COVID-19

⁵ Le premesse del parere affermano infatti che “andrebbe approfondito il coordinamento tra l'articolo 1, comma 1, che, come si è detto, sostanzialmente “legifica” il contenuto del DPCM del 2 marzo 2021, prevedendone l'applicazione fino al 31 luglio 2021, e l'articolo 10 che proroga fino al 31 luglio la possibilità di assumere con DPCM le misure di contenimento dell'epidemia previste dai decreti-legge n. 19 e n. 33; in base alla formulazione attuale, sembra infatti doversi dedurre che gli eventuali DPCM non potranno modificare né la disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021 né ovviamente le integrazioni allo stesso apportate con il provvedimento in esame; essi potranno piuttosto intervenire solo su nuovi aspetti non affrontati dal DPCM del 2 marzo 2021; per ogni ulteriore modifica della disciplina recata dal DPCM del 2 marzo 2021 si dovrà invece procedere, come già fatto con il provvedimento in esame, con una fonte legislativa”.

Provvedimento	Decreto-legge n. 44 del 2021 (C. 3113) Contenimento epidemia da COVID-19
<u>Disposizione oggetto di attenzione:</u>	Il comma 2 dell'articolo 1, nel disporre l'applicazione fino al 30 aprile 2021 alle zone gialle del regime previsto per le zone arancioni, prevede una clausola di revisione che consente che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri
Rilievi del Comitato per la legislazione	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere dell'11 maggio 2021): eviti il Governo in futuro l'adozione di disposizioni di contenuto analogo a quello del comma 2 dell'articolo 1, che appare prefigurare, con una delegificazione spuria incompatibile con il vigente sistema delle fonti, che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri
Esito del parere	Lo stesso parere del Comitato registra "con soddisfazione" che "la disposizione ha cessato i suoi effetti [con lo scadere del termine del 30 aprile 2021] senza essere applicata e che, quando si è ritenuto di modificare il regime previsto dal provvedimento in esame, si sia proceduto all'adozione di un nuovo decreto-legge, il decreto-legge n. 52 del 2021"

TAB. 4 – Rilievi nei pareri – Le condizioni

Tipologie dei rilievi formulati	AC	Forma Atto	Oggetto
Profili problematici attinenti alla formulazione del testo, al coordinamento interno, alla correttezza dei riferimenti normativi	2835	DL 2020/172	Emergenza COVID-19
	2945	DL 2021/030	Lavoratori e COVID-19
	3045	DL 2021/052	Riaperture
	3119	DL 2021/065	Emergenza COVID-20
	3161	DL 2021/082	Cybersicurezza
	2561	ddl Gov.	Deleghe famiglia
	290-B	pdl	Agricoltura biodinamica
	3223	DL 2021/105	Greenpass
Regimi normativi transitori o derogatori della legislazione ordinaria la cui durata non è predefinita; Proroghe del periodo emergenziale; Rinvio mobile	2845	DL 2020/183	Milleproroghe
	2921	DL 2021/002	COVID-19 ed elezioni 2021
	3099	DL 2021/041	Sostegni
	3075	DL 2021/056	Proroga termini
	3113	DL 2021/044	Emergenza COVID-19
	3132	DL 2021/073	Sostegni-bis
	3264	DL 2021/111	Greenpass istruzione e trasporti
Confluenza di decreti-legge e mancata motivazione della stessa	2862	DL 2021/003	Materia tributaria
	2879	DL 2021/007	Materia tributaria
	2921	DL 2021/002	COVID-19 ed elezioni 2021
	3075	DL 2021/056	Proroga termini

Tipologie dei rilievi formulati	AC	Forma Atto	Oggetto
Rapporti tra fonti normative principali e secondarie; Incidenza su fonti secondarie	982-A	pdl	Semplificazioni agricoltura
	3183	DL 2021/099	Sostegni-ter
Coordinamento con la normativa vigente; Derghe implicate	3146	DL 2021/077	PNRR e semplificazioni
	2561	ddl Gov.	Deleghe famiglia
Procedure di delegificazione; Delegificazione spuria	2751	ddl Gov.	Titoli universitari abilitanti
Principi e criteri direttivi della delega; Principi e criteri direttivi generici o assenti; Sovrapposizione tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi della delega	982-A	pdl	Semplificazioni agricoltura
	3208	ddl Gov.	L. delegazione europea 2021
Procedure di delega: previsione che le Commissioni parlamentari si esprimano in seconda lettura solo sulle osservazioni del Governo; <i>Interna corporis</i>	982-A	pdl	Semplificazioni agricoltura
	2681	ddl Gov.	Delega riforma ordinamento giudiziario
Procedure di delega: termini per l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi; Tecnica dello scorrimento	2435	ddl Gov.	Delega processo penale
	982-A	pdl	Semplificazioni agricoltura

Tipologie dei rilievi formulati	AC	Forma Atto	Oggetto
Deleghe: riferimenti nei principi e criteri direttivi ad eventualità e opzioni selezionabili da parte del Governo	982-A	pdl	Semplificazioni agricoltura
Esigenza di approfondimento dell'istruttoria legislativa	C 2845	DL 2020/183	Proroga termini

TAB. 5 – Rilievi nei pareri – Le raccomandazioni

Evitare un eccessivo intervallo di tempo tra adozione del provvedimento in Consiglio dei Ministri ed entrata in vigore del provvedimento - Pubblicazione differita	<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 117/2021	Sicurezza consultazioni elettorali
DL 118/2021	Crisi d'impresa
Rispettare la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge	<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 41/2021	cd. "Ristori 1"
Evitare l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione	<i>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 può comportare</i>
DL 3/2021	Adempimenti tributari
DL 2/2021	Covid-19

Evitare altre forme di intreccio (modifiche implicite) tra disposizioni contenute in decreti-legge in corso di conversione	<i>Abbia cura il Governo di evitare forme di “intreccio” tra più provvedimenti d’urgenza contemporaneamente all’esame delle Camere che sono suscettibili di alterare l’ordinario iter di conversione</i>
DL 59/2021	Fondo complementare
Evitare la confluenza in un unico testo di più articolati di decreti-legge in corso di conversione	<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 172/2020	Covid-19
DL 1/2021	Covid-19
DL 56/2021	Proroga termini
DL 65/2021	Covid-19
DL 99/2021	Materia fiscale
DL 80/2021	“Assunzioni PNRR”
DL 122/2021	Covid-19 e scuola
Modifiche a norme appena entrate in vigore	<i>Abbiano cura Parlamento e Governo di avviare una riflessione su come agevolare uno svolgimento maggiormente ordinato dell’iter legislativo; ciò anche al fine di rendere possibile, in particolare attraverso un razionale utilizzo della doppia lettura da parte delle due Camere, la correzione già nel corso dell’iter parlamentare di eventuali errori, senza ricorrere a decreti legge correttivi</i>
DL 182/2020	Modifiche a legge di bilancio per il 2021
Coerente utilizzo delle fonti: evitare forme di “delegificazione spuria”	<i>Eviti il Governo in futuro l’adozione di disposizioni di contenuto analogo a quello del comma 2 dell’articolo 1, che appare prefigurare, con una delegificazione spuria incompatibile con il vigente sistema delle fonti, che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri</i>
DL 44/2021	Covid-19 e vaccinazioni
Coerente utilizzo delle fonti: uso dei DPCM	<i>Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell’ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l’ipotesi di un’integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988.</i>
DL 82/2021	Cybersicurezza

Coerente utilizzo delle fonti: profili problematici attinenti ai commissari straordinari	<i>Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che appaiono sovente derogare al modello previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988</i> <i>Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulla definizione dei poteri dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative relative alle funzioni dei commissari straordinari</i>
DL 103/2021	Salvaguardia Venezia e tutela del lavoro
DL 121/2021	Infrastrutture

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

N.	DATA	TITOLO	NOTE	GOVERNI
79	28/06/2018	Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante	Confluito nel DL n. 87/2018 . Fatti salvi gli effetti.	Gov. Conte I
115	05/10/2018	Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive	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.	
143	29/12/2018	Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea	Confluito nel DL n. 135/2018 . Fatti salvi gli effetti.	
2	11/01/2019	Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi	Confluito nel DL n. 135/2018 . Fatti salvi gli effetti.	Gov. Conte II
64	11/07/2019	Modifiche al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 [IMPRESE STRATEGICHE]	Effetti sanati dal DL 75/2019 (nella legge di conversione).	
9	02/03/2020	Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Confluito nel DL n. 18/2020 . Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.	
11	08/03/2020	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. 18/2020 . Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.	
14	09/03/2020	Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19	Confluito nel DL n. 18/2020 . Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.	
29	10/05/2020	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. 28/2020 . Fatti salvi gli effetti.	
52	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. 34/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	

N.	DATA	TITOLO	NOTE	GOVERNI
103	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. 104/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
111	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. 104/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
117	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. 104/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
129	20/10/2020	Disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 125/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
148	07/11/2020	Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 125/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
149	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. 137/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
154	23/11/2020	Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (Ristori-ter)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 137/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
157	30/11/2020	Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (Ristori-quater)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 137/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
158	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. 172/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
1	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. 172/2020 , nel quale è confluito. La medesima	

N.	DATA	TITOLO	NOTE	GOVERNI
			legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
3	15/01/2021	Misure urgenti in materia di accertamento, riscossione, nonché adempimenti e versamenti tributari.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 183/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
7	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. 183/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
182	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. 183/2020 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
12	12/02/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 2/2021 . La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti. Non è confluito perché ne erano esauriti gli effetti.	
15	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. 2/2021 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	Gov. Draghi
56	30/04/2021	Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 52/2021 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
65	18/05/2021	Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 52/2021 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
89	22/06/2021	Misure urgenti in materia di agricoltura e per il settore ferroviario	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 73/2021 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
99	30/06/2021	Misure urgenti in materia fiscale, di tutela del lavoro, dei consumatori e di sostegno alle imprese	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 73/2021 , nel quale è confluito. La medesima	

N.	DATA	TITOLO	NOTE	GOVERNI
			legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
92	23/06/2021	Misure urgenti per il rafforzamento del Ministero della transizione ecologica e in materia di sport.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 80/2021 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	
122	10/09/2021	Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 in ambito scolastico, della formazione superiore e socio sanitario-assistenziale	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 111/2021 , nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.	

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

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data	Scheda
<u>2835</u>	DL 2020/172	Emergenza COVID-19	58/2018 ⁶ ; ordinanza n. 60/2020 ⁷	art. 15, c.2, d)	Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL	Problemi di formulazione del testo Richiami generici o errati	Coordinamento con le norme vigenti	<u>12/01/2021</u>	<u>0001</u>
<u>2847</u>	DL 2021/001	Emergenza COVID-19		art. 15, c.3	Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL	Problemi di formulazione del testo	Coordinamento con le norme vigenti	<u>12/01/2021</u>	<u>0002</u>
<u>2844</u>	DL 2020/182	Modifiche L. Bilancio 2021					Modifiche a norme recenti	<u>20/01/2021</u>	<u>0003</u>
<u>2845</u>	DL 2020/183	Milleproroghe	72, quarto comma Cost. 149/2012 ⁸	art. 15, c. 2, b) art. 15, c.3	Utilizzo non coerente delle fonti normative	Problemi di formulazione del testo Richiami generici o errati Modifiche non testuali	Coordinamento con le norme vigenti Disposizioni transitorie o speciali	<u>20/01/2021</u>	<u>0004</u>
<u>2862</u>	DL 2021/003	Materia tributaria	58/2018 ⁹		Sovrapposizione di fonti normative Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL	Abrogazioni tacite		<u>18/02/2021</u>	<u>0005</u>

⁶ Rilievo su fatto che confluenza tra DL reca “pregiudizio a chiarezza delle leggi e a intellegibilità dell’ordinamento”.

⁷ Necessità di un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari.

⁸ Rinvio a successive eventuali valutazioni sulla legittimità dell’inserimento in decreti-legge di norme di delegificazione.

⁹ V. *supra* nota 6.

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data
2879	DL 2021/007	Materia tributaria	58/2018 ¹⁰		Riproduzione di norme in DL non convertiti Sovrapposizione di fonti normative problemi di efficacia temporale Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL	Abrogazioni tacite Modifiche non testuali		18/02/2021 0006
2921	DL 2021/002	COVID-19 ed elezioni 2021	11/2020 ¹¹		Riproduzione di norme in DL non convertiti Sovrapposizione di fonti normative problemi di efficacia temporale Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL Coerente utilizzo di fonti normative DPCM con contenuto normativo	Problemi di formulazione del testo Deroghe implicite Abrogazioni tacite Modifiche non testuali		04/03/2021 0007
2915	DL 2021/022	Riordino ministeri		art. 15, c.3 art. 17, c.4- bis	Delegificazione spuria DPCM con contenuto normativo	Problemi di formulazione del testo Deroghe implicite Modifiche non testuali	Problemi di coordinamento con le norme vigenti Portata normativa non chiara	10/03/2021 0009

¹⁰ V. *supra* nota 6.

¹¹ Competenze di Stato e Regioni nella gestione degli strumenti di intervento emergenziali.

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data	Scheda
2934	DL 2021/005	CONI		art. 15, c.3		Problemi di formulazione del testo		17/03/2021	0010
2945	DL 2021/030	Lavoratori e COVID-19	16; 17; 19 Cost.	art. 15, c.3	Utilizzo non coerente di fonti normative	Problemi di formulazione del testo Deroghe implicite Richiami generici o errati	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	23/03/2021	0011
2972	DL 2021/042	Sicurezza alimentare				Abrogazioni tacite	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	08/04/2021	0013
2989	DL 2021/031	Esame da avvocato		art. 15, c.3				08/04/2021	0014
3002	DL 2021/025	Differimento elezioni 2021			utilizzo non coerente di fonti normative	Problemi di formulazione del testo		14/04/2021	0015
3045	DL 2021/052	Riaperture	16; 17; 19 Cost.	art. 15, c.3	Utilizzo non coerente di fonti normative DPCM con contenuto normativo Intreccio con DL in corso di conversione	Problemi di formulazione del testo	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	05/05/2021	0017
3072	DL 2021/045	Trasporti marittimi laguna veneta			Utilizzo non coerente di fonti normative			05/05/2021	0018

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data
<u>3099</u>	DL 2021/041	Sostegni	22/2012 ¹² , 32/2014 ¹³ ,		Coerente utilizzo di fonti normative	Problemi di formulazione del testo	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	<u>12/05/2021</u> <u>0019</u>
<u>3075</u>	DL 2021/056	Proroga termini	22/2012 ¹⁴ , 32/2014 ¹⁵ ,		Utilizzo non coerente di fonti normative Confluenza di DL	Problemi di formulazione del testo Modifiche non testuali		<u>12/05/2021</u> <u>0020</u>
<u>3113</u>	DL 2021/044	Emergenza COVID-19		art. 11 art. 15, c.3	Delegificazione spuria Utilizzo non coerente di fonti normative	Formulazione del testo Deroghe implicite		<u>19/05/2021</u> <u>0022</u>
<u>3119</u>	DL 2021/065	Riaperture-bis			Problemi nei rapporti con fonti subordinate Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL	Problemi di formulazione del testo Modifiche non testuali	Problemi di coordinamento con le norme vigenti	<u>26/05/2021</u> <u>0023</u>
<u>3132</u>	DL 2021/073	Sostegni-bis	244/2016 ¹⁶ , 247/2019 ¹⁷	art. 15, c.3	Utilizzo non coerente di fonti normative DPCM con contenuto normativo	Problemi di formulazione del testo Modifiche non testuali		<u>09/06/2021</u> <u>0024</u>

¹² Illegittimità di disposizioni inserite in decreti-legge in sede di conversione che risultino di contenuto eterogeneo rispetto al testo originario.

¹³ Illegittimità di disposizioni inserite in decreti-legge in sede di conversione che risultino di contenuto eterogeneo rispetto al testo originario.

¹⁴ V. *supra* nota 12.

¹⁵ V. *supra* nota 13.

¹⁶ Individuazione da parte della Corte, per i decreti-legge, della categoria di “provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo, in cui le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo”.

¹⁷ Incostituzionalità di disposizioni eterogenee rispetto al decreto-legge inserite in sede di conversione.

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data	Scheda
3146	DL 2021/077	PNRR e semplificazioni	244/2016 ¹⁸ ; 247/2019 ¹⁹ ; 116/2006 ²⁰ ;	art. 11 art. 15, c.3 art. 17, c.4- bis	DM non regolamentari DPCM con contenuto normativo DPCM nomina Commissari	Problemi di formulazione del testo Deroghe implicite Richiami generici o errati	Problemi di coordinamento con le norme vigenti Portata normativa non chiara	16/06/2021	0026
3161	DL 2021/082	Cybersicurezza		art. 15, c. 3 art. 17-bis art. 17, c. 4-ter	Utilizzo non coerente di fonti normative DPCM con contenuto normativo Impatto su interna corporis	Problemi di formulazione del testo Richiami generici o errati Modifiche non testuali	Problemi di coordinamento con le norme vigenti Stratificazione normativa	23/06/2021	0027
3166	DL 2021/059	Fondo complementare PNRR		art. 15, c.3	Intreccio con DL in corso di conversione	Problemi di formulazione del testo		23/06/2021	0028
3170	DL 2021/089	Agricoltura e Ferrovie				Problemi di formulazione del testo		30/06/2021	0029
3183	DL 2021/099	Sostegni-ter		art. 15, c.3	Problemi nei rapporti con fonti subordinate Confluenza di DL	Problemi di formulazione del testo Incidenza problematica su fonti secondarie Modifiche non testuali	Problemi di coordinamento con le norme vigenti Portata normativa non chiara	07/07/2021	0032

¹⁸ V. *supra* nota 16.

¹⁹ V. *supra* nota 17.

²⁰ Censura dei decreti aventi natura non regolamentare.

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data	Scheda
3201	DL 2021/079	Assegno figli minori				Problemi di formulazione del testo		21/07/2021	0033
3223	DL 2021/105	Greenpass		art. 15, c. 3	Coerente utilizzo di fonti normative	Problemi di formulazione del testo Deroghe implicite		03/08/2021	0034
3243	DL 2021/080	PA e PNRR	149/2012 ²¹	art. 11 art. 15, c. 3 art. 17, c. 2	Rapporti con fonti subordinate Confluenza di DL	Problemi di formulazione del testo Deroghe implicite Incidenza problematica su fonti secondarie Modifiche non testuali		03/08/2021	0035
3257	DL 2021/103	Navi Venezia e lavoro		art. 11 art. 15, c. 3		Problemi di formulazione del testo problemi su norme di interpretazione autentica Deroghe implicite		08/09/2021	0036
3264	DL 2021/111	Greenpass istruzione e trasporti		art. 15, c. 3	Intreccio con DL in corso di conversione	Problemi di formulazione del testo Modifiche non testuali		08/09/2021	0037

²¹ Rinvio a successive eventuali valutazioni sulla legittimità dell'inserimento in decreti-legge di norme di delegificazione.

Rilievi su aspetti specifici nei pareri sulle leggi di conversione di decreti-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	Data	Scheda
<u>3269</u>	DL 2021/117	COVID-19 ed elezioni 2021		art. 15, c. 3		Problemi di formulazione del testo Richiami generici o errati		<u>15/09/2021</u>	<u>0039</u>
<u>3279</u>	DL 2021/122	COVID-19 e scuola		Intreccio con DL in corso di conversione Confluenza di DL				<u>15/09/2021</u>	<u>0040</u>
<u>3278</u>	DL 2021/121	Infrastrutture e trasporti	149/2012 ²²	art. 11 art. 15, c. 3		Problemi di formulazione del testo		<u>22/09/2021</u>	<u>0042</u>
<u>3298</u>	DL 2021/132	Giustizia e difesa	22/2012 ²³					<u>13/10/2021</u>	<u>0043</u>
<u>3314</u>	DL 2021/118	Crisi d'impresa e giustizia	116/2006 ²⁴	art. 15, c. 3 art. 17, c. 2	DM non regolamentari	Problemi di formulazione del testo		<u>19/10/2021</u>	<u>0044</u>
<u>3341</u>	DL 2021/120	Incendi boschivi		art. 15, c. 3 art. 17, c. 2	Delegificazione spuria utilizzo non coerente di fonti normative Rapporti problematici con altri strumenti giuridici	Problemi di formulazione del testo		<u>03/11/2021</u>	<u>0045</u>

²² V. *supra* nota 21.

²³ V. *supra* nota 12.

²⁴ V. *supra* nota 20.

APPENDICE 1
I PARERI RESI NEL TURNO DI PRESIDENZA
(7 GENNAIO 2021 – 6 NOVEMBRE 2021)

Comitato per la Legislazione

Pareri resi durante il turno di presidenza dell'On. Ceccanti

(07/01/2021 -)

01

12 gennaio 2021

Alla Presidente della
X Commissione

Alla Presidente della
XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19 (C. 2835 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2835 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 11 commi, risulta di contenuto omogeneo e conforme al titolo; esso, infatti, integra le disposizioni in materia di limitazione della libertà di circolazione a livello nazionale introdotte dal decreto-legge n. 158 del 2 dicembre 2020 e dispone alcune misure di ristoro per le attività economiche oggetto di limitazioni;

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

il comma 5 dell'articolo 2 prevede che ai ristori previsti dall'articolo si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 25, commi da 7 a 14, del decreto-legge n. 34 del 2020; i commi richiamati indicano caratteristiche e procedura per ottenere i contributi a fondo perduto previsti dal medesimo articolo 25; al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del ricorso all'espressione “in quanto compatibili”;

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

come già segnalato nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge di conversione C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020, la scelta di procedere ad un ulteriore decreto-legge per introdurre ulteriori limitazioni alla libertà di circolazione a livello nazionale nell'ambito del contrasto all'epidemia da COVID-19 appare corretta in quanto, come già per il decreto-legge n. 158, quella introdotta risulta essere una disciplina speciale e limitata nel tempo rispetto all'equilibrio generale delle misure di

restrizione delle libertà personali definito dal combinato disposto tra i decreti-legge n. 19 e n. 33; equilibrio da interpretare alla luce dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 che prevede che le misure del decreto-legge n. 19 si applichino nel limite della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33; viene così preclusa la possibilità di introdurre limitazioni alla libertà di circolazione applicate indistintamente a tutto il territorio nazionale e non circoscritte a singoli territori, senza un intervento di fonte legislativa; con la medesima finalità è quindi intervenuto il decreto-legge n. 1 del 2021;

merita altresì segnalare che il provvedimento recepisce l'osservazione contenuta nel richiamato parere del 9 dicembre 2020 in ordine all'opportunità di introdurre un'esplicita previsione legislativa per la violazione dei divieti disposti dal decreto-legge n. 158; infatti il comma 3 dell'articolo 1 prevede che le violazioni del decreto-legge in esame e del decreto-legge n. 158 siano punite con le sanzioni previste dall'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020;

al tempo stesso, deve essere rilevata la complessità dell'integrazione tra i testi del decreto-legge n. 158 e del decreto-legge n. 172; in particolare il divieto di spostamento dal territorio comunale limitatamente alle giornate del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021 previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158 risulta essere stato superato da quanto previsto dall'articolo 1 del provvedimento in esame che ha previsto per tutti i giorni festivi e prefestivi del periodo (e quindi, oltre che per i tre giorni richiamati, anche per il 24, 27 e 31 dicembre e per il 2, 3, 5 e 6 gennaio) l'applicazione della disciplina prevista dal DPCM del 3 dicembre 2020 per le cd. "zone rosse", che include il divieto di spostamento dal territorio comunale; inoltre, il divieto di spostamento nelle seconde case ubicate in altro comune nei giorni del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021, stabilito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158, risulta essere stato superato e tacitamente abrogato dall'autorizzazione a un solo spostamento in altra abitazione privata ubicata nella medesima regione una sola volta al giorno autorizzato per il periodo compreso tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021;

si segnala poi che nel corso dell'esame in sede referente sono stati approvati gli emendamenti 1.50 e 1.100 del Governo che fanno, rispettivamente, confluire nel provvedimento i decreti-legge n. 158 del 2020 e n. 1 del 2021, inserendo contestualmente nel disegno di legge di conversione la loro abrogazione con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti;

con riferimento a tutti questi aspetti, il Comitato da un lato non può che prendere atto dell'oggettiva gravità della contingenza in cui Governo e Legislatore si trovano a dover operare; l'attuale situazione implica infatti inevitabilmente l'aggiornamento, anche a breve distanza di tempo, delle misure di contenimento dell'epidemia alla luce dell'andamento dei dati sul contagio; dall'altro lato occorre però compiere maggiori sforzi per evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza all'esame del Parlamento, un intreccio che appare alterare il lineare svolgimento della procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;

tale fenomeno sta infatti presentando una preoccupante tendenza al consolidamento; nella XVIII Legislatura sono infatti già decaduti o abrogati per confluire in altri 18 decreti-legge; di questi 13 nel solo 2020 a seguito dello scoppio dell'emergenza in corso; il consolidamento del fenomeno emerge anche se si compie un confronto tra più Legislature: nella prima metà della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 settembre 2020) il fenomeno ha interessato 13 decreti legge, rispetto ai 6 della prima metà della XVII Legislatura (15 marzo 2013-15 settembre 2015) e agli 8 della prima metà della XVI Legislatura (29 aprile 2008-29 ottobre 2010);

in proposito si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento 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";

peraltro, nel caso in esame, la circostanza che il decreto-legge n. 172 del 2020, nel quale confluiranno il decreto-legge n. 158 del 2020 e il decreto-legge n. 1 del 2021, sia il secondo in ordine temporale riduce di fatto la durata del suo iter di conversione rispetto ai 60 giorni previsti dall'articolo 77 della Costituzione; infatti esso dovrà in concreto essere convertito non entro il 16 febbraio 2021, termine formale per la conversione, ma entro il 31 gennaio 2021, termine per la conversione del decreto-legge n. 158, al fine di evitare che il decreto-legge n. 158 decada senza che entri in vigore la salvezza degli effetti contenuta nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 172; tale modo di procedere andrebbe valutato anche alla luce dell'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale, che ha invitato a perseguire l'obiettivo di un ragionevole equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nelle procedure parlamentari;

a fronte del consolidamento del fenomeno, potrebbe anche porsi l'esigenza di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti della prassi di fare salvi gli effetti di decreti-legge non convertiti in leggi di conversione di decreti-legge; in proposito si ricorda infatti che il Comitato ha costantemente censurato l'inserimento di deleghe legislative nelle leggi di conversione ritenendo che ciò costituisse una sostanziale elusione di quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988 che prevede che le deleghe legislative non possano essere inserite all'interno dei decreti-legge; tuttavia il medesimo articolo 15, comma 2, alla lettera d), prevede anche che non possano essere inserite nei decreti-legge norme per "regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti";

si segnala infine che il comma 7 dell'articolo 2 richiama a fini di copertura il fondo di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge n. 149 del 2020 come rifinanziato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 154 del 2020; si segnala che tuttavia le due disposizioni richiamate risultano ora abrogate ed il fondo trova attualmente la sua autorizzazione legislativa nell'articolo 13-duodecies del decreto-legge n. 137 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, a sostituire all'articolo 2, comma 7, primo periodo, le parole da: "di cui all'articolo 8" fino alla fine del periodo con le seguenti: "di cui all'articolo 13-duodecies del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176".

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 l'articolo 2, comma 5.

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 e di provocare un danno, oltre che alla comprensibilità dei testi da parte dei cittadini, anche agli equilibri istituzionali; la confluenza in unico testo di più decreti-legge contribuisce infatti all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; in questo modo si prefigura un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere decisamente superato già in questa fase della vita delle istituzioni."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

12 gennaio 2021

Alla Presidente della
XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19 (C. 2847 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2847 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 7 articoli, per un totale di 21 commi, appare riconducibile alla ratio unitaria di recare disposizioni di contrasto dell'epidemia nella fase successiva alle festività natalizie, anche con riferimento all'avvio della campagna di vaccinazioni;

per quanto attiene all'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 21 commi uno prevede un provvedimento attuativo (un'ordinanza del Ministro della salute);

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

il comma 1 dell'articolo 1 consente comunque il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione, con esclusione degli spostamenti verso le seconde case ubicate in altra regione o provincia autonoma; al riguardo, come già segnalato nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020, si rileva l'opportunità di approfondire l'utilizzo dell'espressione “seconde case”; tale espressione infatti, 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;

il comma 1 dell'articolo 2 inserisce nell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020 un comma 16-quater che consente di adottare con DPCM in specifiche regioni, in presenza di determinati livelli di contagio, ulteriori “misure individuate tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020”; al riguardo, andrebbe specificato se si intenda in tal modo consentire in queste specifiche regioni l'adozione di tutto il catalogo di misure previsto dal decreto-legge n. 19 ovvero solo di quelle che non risultino superate dal decreto-legge n. 33; nel caso in esame, infatti, trattandosi di una novella al decreto-legge n. 33, non aiuta la disposizione interpretativa dell'articolo 1-bis del decreto legge n. 83 del 2020 che stabilisce che le misure del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33 e, in assenza di

altre specificazioni, sembra doversi intendere che limitatamente a quelle specifiche regioni sia possibile adottare il catalogo di misure previste dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 nella sua integrità; tra le misure previste dal decreto-legge n. 19 che appaiono superate dal decreto-legge n. 33 si segnalano in particolare la limitazione e sospensione delle riunioni e la sospensione delle cerimonie religiose (articolo 1, comma 2, lettere g) ed h);

andrebbe poi approfondita la formulazione di alcune delle disposizioni di cui all'articolo 5 in materia di manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite; si segnala preliminarmente che, alla luce della formulazione del testo e per garantire un rigoroso rispetto della riserva di legge stabilita dall'articolo 32 della Costituzione, l'eventuale disciplina della manifestazione del consenso da parte dei soggetti incapaci, legali o naturali, non ricoverati presso strutture sanitarie assistite dovrà essere oggetto di un'ulteriore specifica norma legislativa; inoltre, con riferimento al comma 3, andrebbe valutata l'opportunità di specificare i tempi con cui il soggetto abilitato darà comunicazione del proprio consenso al dipartimento di prevenzione sanitaria competente per territorio; i commi 4 e 5 fanno poi riferimento ai soggetti "di cui al primo periodo del comma 3" che però ha solo un periodo; andrebbe valutata, infine, l'opportunità di prevedere un termine entro cui il giudice tutelare dovrà prendere la sua decisione nelle fattispecie disciplinate dai commi 4 e 10;

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

si segnala preliminarmente che nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge C. 2835 del decreto-legge n. 172 del 2020 è stato approvato l'emendamento 1.100 del Governo che fa confluire in quel decreto-legge il provvedimento in esame, inserendo contestualmente nel disegno di legge di conversione la sua abrogazione con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti; si richiamano al riguardo le considerazioni svolte nell'esame del disegno di legge C. 2835;

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:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 1, dell'articolo 2, comma 1 e dell'articolo 5;

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 e di provocare un danno, oltre che alla comprensibilità dei testi da parte dei cittadini, anche agli equilibri istituzionali; la confluenza di in unico testo di più decreti-legge contribuisce infatti all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; in questo modo si prefigura un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere decisamente superato già in questa fase della vita delle istituzioni."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

20 gennaio 2021

Al Presidente della
VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 182, recante modifiche urgenti all'articolo 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (C. 2844 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2844 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da due articoli per il totale di due commi, appare di contenuto limitato e corrispondente al titolo;

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

come precisa la relazione illustrativa, la finalità del provvedimento è quella di correggere quanto previsto dall'articolo 1, comma 8, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021); tale norma, infatti, nello stabilizzare la detrazione spettante ai titolari di redditi di lavoro dipendente disposta dal decreto-legge n. 3 del 2020, inizialmente prevista solo per il secondo semestre 2020, non provvedeva ad adeguare all'intero arco annuale gli importi della detrazione, come invece fa il provvedimento in esame;

per effetto del decreto-legge, il testo originario del comma 8 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020 è stato abrogato il giorno stesso della sua entrata in vigore, con l'effetto di una disposizione regolarmente approvata dalle Camere che però non è mai entrata in vigore;

la disposizione oggetto di correzione risulta presente nel testo originario del disegno di legge di bilancio 2021 e non è stata oggetto di modifiche nel corso dell'iter del provvedimento;

il procedimento adottato vede sporadici precedenti; in particolare il decreto-legge n. 356 del 2003, entrato in vigore il 29 dicembre 2003, che abrogava l'articolo 3, comma 78, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), entrata in vigore il 1° gennaio 2004; il decreto-legge n. 299 del 2006, entrato in vigore il 28 dicembre 2006, che abrogava l'articolo 1, comma 1343 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), entrata in vigore il 1° gennaio 2007; il decreto-legge n. 103 del 2009, entrato in vigore il 5 agosto 2009, che modificava gli articoli 4, 13-bis e 17 del decreto-legge n. 78 del 2009, nel testo modificato dalla legge di conversione, entrata in vigore lo stesso 5 agosto 2009; si segnala che in occasione dell'esame di quest'ultimo provvedimento il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 24 settembre 2009, ha raccomandato di "adottare metodi di produzione legislativa che evitino la necessità del ricorso ad un decreto-legge che abbia come esclusiva finalità quella di correggere disposizioni approvate in sede di conversione di altro decreto, prima della loro entrata in vigore".

il Comitato non può quindi che ribadire che il procedimento adottato, pur non privo di precedenti, non appare coerente con un ordinato svolgimento della procedura legislativa;

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 raccomandazione:

abbiano cura Parlamento e Governo di avviare una riflessione su come agevolare uno svolgimento maggiormente ordinato dell'iter legislativo; ciò anche al fine di rendere possibile, in particolare attraverso un razionale utilizzo della doppia lettura da parte delle due Camere, la correzione già nel corso dell'iter parlamentare di eventuali errori, senza dover ricorrere a decreti-legge correttivi.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

20 gennaio 2021

Al Presidente della
I CommissioneAl Presidente della
V Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione dei collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea (C. 2845 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2845 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 23 articoli per un totale di 129 commi, appare riconducibile alla finalità unitaria di intervenire in materia di regolazione sul piano temporale di termini legislativi; in proposito si ricorda infatti che la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 ha riconosciuto, per i decreti-legge in materia di proroga di termini, una *ratio* unitaria particolare e trasversale ai diversi ambiti materiali, vale a dire quella di “intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento” e di “incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale”; sulla base di questa *ratio* unitaria trasversale, la Presidenza della Camera ritiene ammissibili emendamenti ai “decreti legge proroga termini” che prevedano interventi regolatori di natura temporale anche se non riconducibili, sotto il profilo materiale, alle disposizioni presenti nel provvedimento;

a questa finalità il preambolo del provvedimento aggiunge altri tre ambiti di intervento: l'innovazione tecnologica, l'esecuzione della Decisione europea in materia di risorse proprie e la disciplina degli intermediari bancari, finanziari e assicurativi in relazione all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea; in proposito si ricorda che il Comitato, nel parere reso nella seduta del 15 gennaio 2020 sul disegno di legge C. 2325 di conversione del decreto-legge n. 162 del 2019, il precedente “dl proroga termini”, ha raccomandato al Legislatore ed al Governo di “avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, nel medesimo provvedimento d'urgenza, di disposizioni attinenti alla proroga di termini legislativi e di disposizioni rispondenti ad ulteriori finalità”, alla luce della peculiare *ratio* unitaria, trasversale a diversi ambiti, del dl proroga termini; si deve però rilevare che, rispetto al precedente del decreto-legge n. 162 del 2019, le disposizioni riconducibili a finalità ulteriori occupano uno spazio minore (3 articoli su 23);

ciò premesso, andrebbe comunque approfondita la coerenza con il perimetro di intervento sopra individuato dei commi 16 e 17 dell'articolo 13 in materia di realizzazione della tratta ferroviaria ad alta velocità Verona-Vicenza-Padova;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, al comma 4 dell'articolo 4 la novella operata dovrebbe essere riferita al sesto e non al quinto periodo dell'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2020; il comma 4 dell'articolo 7 prevede l'adeguamento dell'Istituto Luce Cinecittà alle norme generali di diritto privato; al riguardo si segnala che già la normativa previgente prevede la trasformazione dell'Istituto, a decorrere dal 1° gennaio 2021, in società per azioni; il comma 5 dell'articolo 11 fa riferimento al recupero di prestazioni indebite nei confronti dei pensionati della gestione previdenziale privata; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di approfondire l'utilizzo dell'espressione "gestione previdenziale privata", considerato che per l'ambito dei lavoratori del settore privato esistono diverse gestioni pensionistiche dell'INPS;

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

il provvedimento contiene complessivamente 63 proroghe di termini legislativi; si tratta in 19 casi di proroghe riferite a disposizioni il cui termine originario è scaduto da più di quattro anni (art. 1, co. 2, assunzioni comparto sicurezza; art. 1, co. 3 assunzioni aggiuntive comparto sicurezza; art. 1, co. 4 assunzioni amministrazioni dello Stato; art. 1, co. 6 reclutamento dirigenti prima fascia; art. 1, co. 8 stabilizzazione personale SSN; art. 1, co. 14 colloqui investigativi con detenuti; art. 1, co. 15 tutela personale servizi di informazione; art. 2, co. 1 autocertificazioni cittadini non UE; art. 2, co. 3 gestione associata funzioni comunali; art. 3, co. 2, blocco canone immobili pubblici; art. 4, co. 1 utilizzo quote premiale SSN; art. 4, co. 3, accantonamento risorse SSN per ricerca; art. 4, co. 5, sperimentazione su animali; art. 5, co. 4 pagamento lavori edilizia scolastica; art. 6, co. 1, graduatorie ad esaurimento AFAM; art. 7, co. 1, distretti turistici; art. 8, co. 3, oneri mantenimento uffici giudiziari; art. 15, co. 3, interventi stabilimenti Stoppani; art. 16, co. 1, gestione commissariale Torino 2006); al riguardo appare opportuno acquisire dal Governo nel corso dell'istruttoria legislativa ulteriori elementi – aggiuntivi rispetto a quelli presenti solo per alcune disposizioni nella relazione illustrativa - sulle ragioni specifiche che rendono queste proroghe necessarie; si segnala in particolare la delicatezza dell'articolo 1, commi 14 e 15, che prorogano disposizioni in materia di contrasto al terrorismo internazionale la cui applicazione era inizialmente prevista dal decreto-legge n. 7 del 2015, rispettivamente, fino al 31 gennaio 2016 e fino al 31 gennaio 2018 (il comma 14 consente lo svolgimento di colloqui investigativi con detenuti da parte di agenti dei servizi di informazione; il comma 15 prevede forme di tutela funzionale e processuale dei medesimi agenti);

alcune disposizioni meritano un approfondimento con riferimento alla coerenza con il vigente sistema delle fonti; in particolare, la novella di cui al comma 8 dell'articolo 1, in materia di stabilizzazione del personale sanitario, fa riferimento, per il calcolo dell'anzianità di servizio, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 75 del 2017; al riguardo, andrebbe piuttosto verificato se non si intenda fare riferimento alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame; il comma 16 dell'articolo 1 prevede una proroga del termine di adozione di un regolamento di delegificazione in materia di obblighi di trasparenza dei dati patrimoniali dei dirigenti pubblici; in proposito si ricorda 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 21 autorizza la piena esecuzione della decisione UE, Euratom 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 in materia di risorse proprie; in proposito si ricorda che l'articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, da un lato, la procedura legislativa speciale necessaria alla sua adozione (delibera unanime del Consiglio dell'Unione previa consultazione del Parlamento europeo) e dall'altro prescrive che la sua entrata in vigore abbia luogo "solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali", una formulazione che in altri casi nel diritto internazionale e nel diritto UE rinvia alla procedure previste per la ratifica dei trattati; si segnala sul punto anche che l'articolo 11, comma 3, della legge n. 234 del 2012 prevede che "nei casi in cui l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea è subordinata dal Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, il Governo trasmette la decisione alle Camere ai fini delle opportune deliberazioni"; inoltre, l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 preclude l'adozione di decreti-legge nelle materie di cui al quarto comma dell'articolo

72 della Costituzione, tra le quali rientra l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; d'altra parte, si deve ricordare che in precedenti occasioni l'esecuzione della decisione in materia di risorse proprie, pur non essendo inserita all'interno di un decreto-legge di più ampia portata, fu affidata comunque ad un provvedimento legislativo di vasto contenuto come la legge finanziaria e di stabilità (art. 77 della legge n. 448 del 2001; art. 2, co. 66 della legge n. 244 del 2007; art. 1, co. 819 della legge n. 208 del 2015); l'insieme di questi elementi inducono alla necessità di valutare e approfondire, visto il suo eccezionale rilievo, la piena esecuzione della decisione nell'ambito del provvedimento in esame, anche in considerazione della mancanza di una specifica iniziativa legislativa

l'articolo 19 proroga fino al 31 marzo 2021 una serie di disposizioni legislative legate all'emergenza dell'epidemia da COVID-19 e contenute nell'allegato 1; si rinnova così il *modus operandi* adottato, al momento delle proroghe dello stato d'emergenza di fine luglio e di metà ottobre 2020, con il decreto-legge n. 83, che similmente contiene a tal fine un allegato, e con il decreto-legge n. 125 del 2020 che apporta modifiche a tale allegato; in proposito si deve segnalare preliminarmente che la scelta di indicare le disposizioni oggetto di proroga in un allegato contrasterebbe con il principio del paragrafo 3, lettera a) della circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 che prescrive di privilegiare la tecnica della "novella" cioè la modifica esplicita caso per caso della normativa; tuttavia si comprendono le ragioni che, nel contesto dell'emergenza in corso, hanno indotto a ricorrere allo strumento dell'allegato; sembrerebbe opportuno, in tal caso, che l'allegato in questione riesca a fornire un quadro quanto più possibile esaustivo dei regimi normativi speciali introdotti per la gestione dell'emergenza e della loro durata temporale;

da una ricostruzione effettuata i regimi normativi speciali connessi all'emergenza sono 153, di questi 56 risultano cessati, 97 risultano ancora in vigore per le disposizioni di proroga intervenute; delle disposizioni ancora in vigore 45 sono state in realtà prorogate al di fuori degli allegati al decreto-legge n. 83 e n. 183 (tra queste si segnalano, per la loro rilevanza, le disposizioni in materia di licenziamenti collettivi, cassa integrazione e sfratti); anche il provvedimento in esame peraltro contiene nove disposizioni di proroga connesse all'emergenza in corso che non sono contenute nell'allegato (art. 3, co. 6 assemblee società; art. 3, co. 8 debiti enti sanitari; art. 5, co. 3 valutazione apprendimenti a distanza; art. 6, co. 8 esami abilitazioni professioni; art. 12, co. 9 liquidità imprese aerospazio; art. 13, co. 4 arruolamento sulle navi; art. 13, co. 13 e 14 blocco sfratti; art. 14, co. 1 convenzione INVITALIA Piano Made in Italy; art. 16, co. 2 fondo garanzia impiantistica sportiva); infine 8 disposizioni – nessuna però nel provvedimento in esame – non hanno un termine temporale fisso bensì un rinvio mobile alla durata dello stato d'emergenza che il Comitato per la legislazione ha in più occasioni raccomandato di evitare; alla luce di questi elementi appare opportuno approfondire il ricorso allo strumento dell'allegato;

con riferimento alle disposizioni di proroga connesse all'emergenza sopra richiamate – e in particolare a quelle più rilevanti – appare opportuno compiere uno sforzo, pur nel difficile attuale contesto, per giungere in tempi ragionevoli a soluzioni strutturali, evitando di ampliare per tempi indefiniti misure eccezionali pensate per un periodo limitato;

con riferimento all'allegato, infine, si segnala che il numero 5, pur recando la rubrica permanenza in servizio del personale sanitario, proroga il solo comma 2 dell'articolo 12 del decreto legge n. 18 del 2020, non riferito a tutto il personale sanitario (cui fa invece riferimento il precedente comma 1) ma al solo personale sanitario della polizia di Stato; sul punto appare opportuno acquisire elementi di chiarimento; inoltre con riferimento al numero 24 dell'allegato andrebbe approfondita la disposizione oggetto di proroga anche al fine di valutare, per evitare contenziosi, l'inserimento del parere del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito delle procedure di accesso ai dati sugli studi clinici sperimentali;

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 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 approfondire nel corso dell'istruttoria legislativa sul provvedimento le ragioni specifiche alla base delle diciannove disposizioni di proroga il cui termine originario è decorso da più di quattro anni richiamate in premessa;

Il Comitato osserva altresì:

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

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 4, comma 4, dell'articolo 7, comma 4 e dell'articolo 11, comma 5;

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

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

- di sostituire all'articolo 1, comma 8, le parole: "del presente decreto" con le seguenti: "della presente disposizione";
- di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 1, comma 16 e dell'articolo 21;
- di approfondire il contenuto dell'allegato di cui all'articolo 19;

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

18 febbraio 2021

Al Presidente della
VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 15 gennaio 2021, n. 3, recante misure urgenti in materia di accertamento, riscossione, nonché adempimenti e versamenti tributari (C. 2862 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2862 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 6 commi, presenta un contenuto limitato e corrispondente al titolo;

l'articolo 1 del provvedimento risulta abrogato dall'articolo 1, comma 5, del successivo decreto-legge n. 7 del 2021, anch'esso attualmente all'esame della Camera (C. 2879); i precedenti commi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 7 riproducono sostanzialmente il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 3 prevedendo però diversi termini per le notifiche degli adempimenti e versamenti tributari (dal 1 marzo 2021 al 28 febbraio 2022 e non più dal 1 febbraio 2021 al 31 gennaio 2022); con riferimento a tale modo di procedere il Comitato non può che ribadire i propri rilievi critici espressi da ultimo nella seduta del 17 dicembre 2020 nel parere sul disegno di legge C. 2828 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020 (cd. “DL ristori”), anche alla luce della sentenza n. 58 del 2018 della Corte costituzionale; in tale sentenza, la Corte infatti, 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”;

inoltre, nel corso dell'esame in sede referente presso la VI Commissione finanze il rappresentante del Governo ha annunciato “l'intenzione del Governo di riversare il contenuto del presente provvedimento in una proposta emendativa da presentare nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020, cosiddetto Proroga termini (C. 2845)” (seduta del 26 gennaio 2021); tale proposta emendativa è stata successivamente presentata (articolo aggiuntivo 22.0200 del Governo) e fa confluire nel decreto-legge n. 183 del 2020 l'articolo 2 del provvedimento in esame e l'intero decreto-legge n. 7 del 2020; in proposito si ricorda che l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli nella seduta del 20 gennaio 2021, 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”; al riguardo, si rileva che il Governo non sembra invece aver fornito motivazioni della decisione assunta;

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 specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa e in attuazione dell'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, a richiedere al Governo di motivare le circostanze eccezionali alla base della decisione assunta di far confluire il provvedimento in esame in un altro provvedimento d'urgenza;

Il Comitato raccomanda altresì:

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 può comportare.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

18 febbraio 2021

Al Presidente della
VI Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 2021, n. 7, recante 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 (C. 2879 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2879 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 4 articoli, per un totale di 10 commi, appare riconducibile a due distinte finalità: la proroga dei termini per adempimenti di natura tributaria (articolo 1) e la proroga al 30 aprile 2021 della disciplina speciale, connessa all'emergenza in corso, in materia di permessi premio, semilibertà ed esecuzione presso il domicilio della pena detentiva per i detenuti (articolo 2);

l'articolo 1, comma 5, del provvedimento abroga l'articolo 1 del decreto-legge n. 3 del 2021, anch'esso attualmente all'esame della Camera (C. 2862); i precedenti commi dell'articolo 1 riproducono sostanzialmente il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 3 prevedendo però diversi termini per le notifiche degli adempimenti e versamenti tributari (dal 1 marzo 2021 al 28 febbraio 2022 e non più dal 1 febbraio 2021 al 31 gennaio 2022); con riferimento a tale modo di procedere il Comitato non può che ribadire i propri rilievi critici espressi da ultimo nella seduta del 17 dicembre 2020 nel parere sul disegno di legge C. 2828 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020 (cd. “DL ristori”), anche alla luce della sentenza n. 58 del 2018 della Corte costituzionale; in tale sentenza, la Corte infatti, 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”;

inoltre, nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissioni riunite I Affari costituzionali e V Bilancio del disegno di legge di conversione C 2845 del decreto-legge n. 183 del 2020 (“DL proroga termini”) è stato presentato l'articolo aggiuntivo 22.0200 del Governo che fa confluire nel decreto-legge n. 183 del 2020 l'articolo 2 del decreto-legge n. 3 e l'intero provvedimento in esame; in proposito si ricorda che l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli nella seduta del 20 gennaio 2021 nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835 di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, 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”; al riguardo, si rileva che il Governo non sembra invece aver fornito motivazioni della decisione assunta;

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

il comma 3 dell'articolo 1 stabilisce al 28 febbraio 2021 il termine finale di scadenza della sospensione, disciplinata dall'articolo 152 del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. “DL rilancio”), degli obblighi di

accantonamento derivanti dai pignoramenti presso terzi effettuati dall'agente di riscossione sulle somme dovute a titolo di stipendio, pensione e trattamenti assimilati; ciò senza tuttavia operare una modifica testuale del citato articolo 152, come invece raccomandato dal paragrafo 3, lettera a), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il comma 4 dell'articolo 1 prevede che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e gli adempimenti svolti dall'agente della riscossione nel periodo dal 1° e il 15 gennaio 2021, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 3 del 2021, e restano altresì acquisiti, relativamente ai versamenti eventualmente eseguiti nello stesso periodo, gli interessi di mora corrisposti, al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di approfondire l'impatto della disposizione alla luce della circostanza che essa determina un regime specifico per un arco temporale assai ristretto (dal 1° gennaio 2021 al 15 gennaio 2021);

si segnala inoltre che non sono fatti salvi gli effetti dell'articolo 1 del decreto-legge n. 3 del 2021 che, come già rilevato, il provvedimento in esame abroga; probabilmente la mancata salvezza degli effetti deriva dalla constatazione che la disciplina abrogata risulta "assorbita" da quella dell'articolo 1 del decreto-legge n. 7 del 2021; tuttavia al momento della decadenza del decreto-legge n. 3 del 2020, l'articolo 1 di tale decreto risulterà non solo abrogato con efficacia *ex nunc* dall'articolo 1 del provvedimento in esame ma anche non convertito in legge e quindi privo di effetti *ex tunc* anche per il suo periodo di vigenza tra il 15 gennaio e il 31 gennaio 2021, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 7; si potrebbero pertanto creare effetti di incertezza normativa ad esempio con riferimento ad atti di accertamento compiuti in violazione del decreto-legge n. 3 nel periodo tra il 15 gennaio e il 31 gennaio 2021;

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 specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa e in attuazione dell'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, a richiedere al Governo di motivare le circostanze eccezionali alla base della decisione assunta di far confluire il provvedimento in esame in un altro provvedimento d'urgenza;

il Comitato osserva altresì:

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 contenuto dell'articolo 1, commi 3 e 4;
- approfondire se sia necessario fare salvi gli effetti dell'articolo 1 del decreto-legge n. 3 del 2021 che l'articolo 1, comma 5, del provvedimento in esame abroga;

Il Comitato raccomanda infine:

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 può comportare."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

4 marzo 2021

Alla Presidente della
XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021 (C. 2921 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. 2921 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 6 articoli, per un totale di 17 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato a 9 articoli, per un totale di 23 commi; esso appare riconducibile a quattro distinte finalità: la proroga delle misure per la gestione dell'emergenza dell'epidemia da COVID-19, conseguentemente alla proroga al 30 aprile 2021 dello stato d'emergenza; la definizione di misure per l'attuazione del piano strategico dei vaccini; misure concernenti le prossime scadenze elettorali; la proroga di vigenza dei permessi di soggiorno;

nel provvedimento risultano confluiti altri due decreti-legge, il n. 12 e il n. 15 del 2021, in materia di limiti alla mobilità interregionale; in proposito si ricorda che l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli nella seduta del 20 gennaio 2021 nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, 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”; al riguardo, vi è consapevolezza della natura eccezionale della fase che il Paese sta vivendo, a causa dell'emergenza sanitaria in corso che può imporre la modifica in intervalli ristretti di tempo di decisioni da poco assunte e quindi un'iperproduzione di provvedimenti di urgenza la cui gestione in Parlamento può poi risultare complessa; a questo si unisce ora la delicata fase di avvio dell'attività di un nuovo governo; al tempo stesso occorre però giungere, nello stesso interesse di un'ordinata gestione dell'emergenza, a modalità di produzione legislativa più razionali; si segnala inoltre che il Governo non sembra aver indicato, nel corso dei lavori parlamentari del Senato, le specifiche motivazioni alla base della decisione di far “confluire” i due decreti-legge richiamati nel provvedimento in commento;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare l'articolo 2-bis contiene una deroga alla sospensione delle attività di circoli ricreativi, culturali e sociali “fino alla data di

cessazione dello stato d'emergenza da COVID-19", con un rinvio mobile a decisioni da adottare con delibera del Consiglio dei ministri che, come segnalato dal Comitato in precedenti occasioni, andrebbe sostituito con un termine temporale fisso; inoltre, per ragioni sistematiche, la deroga andrebbe riformulata come modifica esplicita del decreto-legge n. 19 del 2020, che contiene il "catalogo" delle misure adottabili di contrasto all'epidemia, nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33 del 2020; l'articolo 6 prevede che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della pubblicazione "contestualmente a tale pubblicazione", con una formulazione che, anche se non priva di precedenti (si vedano, da ultimo i decreti-legge n. 149, 157 e 183 del 2020) potrebbe determinare incertezze; per questo appare opportuno, salvo casi eccezionali, utilizzare la formula consueta che prevede l'entrata in vigore a partire dal giorno successivo a quello di pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale"

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

il provvedimento, nel rinnovare i poteri di intervento riconosciuti al Governo nell'ambito della gestione dell'emergenza, non modifica il termine massimo di durata dei DPCM attuativi che il decreto-legge n. 158 del 2020, poi confluito nel decreto-legge n. 172 del 2020, ha elevato a 50 giorni; si ricorda in proposito che l'ordine del giorno Dori 9/2835-A/9, approvato dalla Camera con 465 voti favorevoli nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020 impegnava il Governo a ricondurre il termine massimo di durata dei DPCM a 30 giorni, in tal senso riprendendo una raccomandazione contenuta nel parere espresso dal Comitato nel parere espresso sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020 nella seduta del 9 dicembre 2020; ciò premesso, si deve registrare con soddisfazione che l'ultimo DPCM adottato, quello del 2 marzo 2021, ritorna comunque ad una durata di 30 giorni;

al tempo stesso, occorre considerare la tendenza in corso ad una più precisa definizione del quadro delle competenze e degli strumenti di intervento nella gestione dell'emergenza da COVID-19, ad oltre un anno di distanza dal suo inizio, tendenza che si registra anche nella giurisprudenza, compresa quella costituzionale, come testimoniato dalla recente sentenza sulla legge della regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste n. 11 del 2020;

in questo contesto appare opportuno avviare una riflessione, alla luce dell'esperienza maturata, sul superamento dello strumento del DPCM; infatti inizialmente i DPCM contenevano le misure dettagliate di contrasto all'epidemia individuate all'interno del catalogo di misure adottabili previsto prima dal decreto-legge n. 6 del 2020 e quindi dai decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020; a partire dal DPCM del 3 novembre 2020 essi a loro volta però definiscono il quadro delle misure generali da applicare nelle diverse zone individuate sulla base della diffusione del contagio ("zona gialla"; "zona arancione"; zona rossa" e, da ultimo, "zona bianca") mentre la concreta individuazione dei territori è rimessa ad ordinanze del Ministero della salute; tale quadro si è dimostrato peraltro negli ultimi mesi tendenzialmente stabile; inoltre anche per la definizione del dettaglio delle misure di contrasto, gli stessi DPCM fanno ormai riferimento in molti casi ad altri atti (protocolli ect.); potrebbe pertanto risultare opportuno ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – il quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone;

il decreto-legge n. 15 ha abrogato il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2 nel corso dell'iter di conversione di quest'ultimo decreto-legge in materia di spostamenti verso abitazioni private abitate; a tale proposito si richiama la costante censura di questo modo di procedere da parte del Comitato; peraltro, nel caso concreto in esame, potrebbe essere oggetto di approfondimento se non sia necessario fare salvi gli effetti prodotti dal testo originario nel periodo di vigenza;

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa e in attuazione dell'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, a richiedere al Governo di motivare le circostanze eccezionali alla base della decisione assunta di far confluire nel provvedimento in esame altri due provvedimenti d'urgenza;

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-bis, comma 1, le parole "fino al termine dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19" con un termine temporale fisso;

il Comitato osserva altresì:

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-bis e dell'articolo 6.

Il Comitato raccomanda infine:

provvedano Parlamento e Governo ad avviare una riflessione sul possibile superamento dello strumento del DPCM nel contrasto dell'epidemia da COVID-19, alla luce dell'evoluzione di tale strumento richiamata in premessa; in particolare andrebbe considerata l'ipotesi di 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, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi; in tal modo si potrebbe infatti ottenere una razionalizzazione delle "fonti dell'emergenza", che verrebbero riorganizzate in un "sistema binario" fondato, da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando il passaggio intermedio dei DPCM;

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 può comportare".

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

Al Presidente della
II Commissione
S E D E

OGGETTO: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'appello (C. 2435 Governo).

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

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

"Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2435 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, composto da 18 articoli presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

in linea generale, merita apprezzamento il ricorso allo strumento della delega legislativa per delineare, come nel caso in esame, una vasta riforma di settore; è anzi auspicabile che, anche nell'ambito dell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, si faccia ricorso, per le riforme di settore che si renderanno necessarie, a leggi-delega caratterizzate da una formulazione attenta dei principi di delega e da un forte coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari nel processo di attuazione della delega

sotto il profilo del coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari, con riferimento specifico al provvedimento in esame, si valuti l'opportunità, alla luce della delicatezza della materia trattata, di prevedere il cosiddetto "doppio parere parlamentare";

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega; in particolare, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 2, che prevede che "nei procedimenti penali di ogni stato e grado, il deposito di atti e documenti possa essere effettuato anche con modalità telematiche", appare suscettibile di ulteriori specificazioni; alle successive lettere d) ed f) si potrebbe ulteriormente specificare a quale normativa, "anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici" si faccia riferimento (si richiama ad esempio in materia il decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44); alla successiva lettera l) si potrebbero ulteriormente specificare quali siano le "deroghe" alle forme di notificazione al difensore laddove questi sia d'ufficio e non sia stata effettuata la prima notificazione con consegna personale; con riferimento alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3, che prevede che il pubblico

ministero chieda l'archiviazione quando, tra gli altri casi, gli elementi acquisiti nelle indagini "non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio" andrebbe valutato se la formulazione non consenta margini esegetici eccessivamente ampi; alla successiva lettera g) andrebbe valutato se non siano meritevoli di ulteriore specificazione la forma e il contenuto della richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa, dalla quale scatta la messa in mora del pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale o dell'archiviazione; alla successiva lettera h) andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio, data l'estrema delicatezza della materia, la definizione dei criteri di priorità trasparenti e predeterminati da parte degli uffici del pubblico ministero per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale; alla successiva lettera i) dovrebbe essere meglio circoscritta la fattispecie della "ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio" la cui assenza vincolerebbe il giudice dell'udienza preliminare ad escludere il rinvio a giudizio; alla successiva lettera l) andrebbero meglio precisate le modalità di accertamento della data di effettiva acquisizione della notizia di reato; alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 13, laddove si prevede che il processo sia definito entro sei mesi dal deposito dell'istanza di immediata definizione dei giudizi in grado di appello e in cassazione andrebbe chiarito se, per i giudizi in grado di appello, entro sei mesi deve essere concluso solo il grado di appello o anche quello in cassazione;

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

il comma 2 dell'articolo 1 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

il comma 4 dell'articolo 1 prevede che il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi; si tratta di una formulazione che, sia pure non priva di precedenti, il Comitato ha costantemente ritenuto non idonea ad individuare in modo inequivoco il termine ultimo per l'emanazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 17 gennaio 2019 sul progetto di legge C. 1409); risulta pertanto preferibile fare riferimento all'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati di modo che il termine per l'esercizio della delega volta all'emanazione di disposizioni integrative e correttive a ciascuno dei decreti legislativi adottati scada, in modo inequivoco, due anni dopo l'entrata in vigore di ciascuno di questi ultimi;

la lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 prevede che il Ministro della giustizia, con uno o più decreti aventi natura non regolamentare individui gli uffici giudiziari e la tipologia degli atti per i quali il deposito telematico è obbligatorio; al riguardo si ricorda che i decreti di natura non regolamentare sono stati oggetto di costante censura da parte del Comitato in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale; nel caso specifico merita anche segnalare che in caso di contenzioso, come ricordato anche dal presidente del Consiglio di Stato nella sua audizione di fronte al Comitato del 27 marzo 2019, "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;

le lettere *b)* e *c)* numero 1) del comma 1 dell'articolo 4 sembrano riprodurre quanto già previsto a legislazione vigente; in particolare la lettera *b)*, nella parte in cui prevede che il giudice ammetta il rito di giudizio abbreviato con integrazione probatoria quando, nonostante l'integrazione probatoria, si produca comunque un'economia processuale rispetto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale, sembra riprodurre quanto già previsto dall'articolo 438, comma 5, del codice di procedura penale; il numero 1) della lettera *c)* nella parte in cui prevede che quando l'imputato avanza richiesta di giudizio abbreviato condizionato da integrazione probatoria e il GIP glielo nega, l'imputato possa allora avanzare richiesta di giudizio abbreviato senza integrazione probatoria o di patteggiamento sembra riprodurre quanto già previsto dall'articolo 438, comma 5-bis, del codice di procedura penale;

la lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 12 prevede che i termini di durata del processo penale individuati dal principio di delega di cui alla lettera *a)* possano essere stabiliti in misura diversa dal Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro della giustizia e tenuto conto di determinati parametri espressamente indicati; al riguardo si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la previsione, in modo da evitare che si configuri una sorta di “delegificazione spuria” nella misura in cui si consenta, in maniera indeterminata, alle decisioni del Consiglio superiore della magistratura di modificare i termini di legge;

gli articoli 15 e 16, comma 1, riproducono, sostanzialmente, il contenuto di disposizioni già vigenti; si tratta, rispettivamente, dell'articolo 256 e dell'articolo 255, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020;

il testo originario del provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa né di analisi di impatto della regolamentazione; si rileva che, alla luce dell'ampio processo di riforma che il progetto di legge delinea potrebbe risultare in particolare opportuna la predisposizione dell'analisi di impatto della regolamentazione; si ricorda che nella Legislatura sono stati correttamente corredati di analisi di impatto della regolamentazione altri disegni di legge governativi che delineavano processi riformatori di ampia portata quali il disegno di legge C. 1455 “modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere” (legge n. 69 del 2019) e il disegno di legge S. 1662 “delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”;

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, a sostituire all'articolo 1, comma 4, le parole: “dell'ultimo dei” con le seguenti: “di ciascuno dei”;

il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 1, lettere *a)*, *d)*, *f)* e *l)*; dell'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)* e dell'articolo 13, comma 1, lettera *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:

- aggiungere all'articolo 1 comma 2, primo periodo, dopo le parole: "trasmessi alle Camere" le seguenti: " , entro il novantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega," e sostituire il terzo periodo con i seguenti: "Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati;
- approfondire l'articolo 2, comma 1, lettera *b)*, l'articolo 4, comma 1, lettera *b)* e lettera *c)*, numero 1); l'articolo 12, comma 1, lettera *b)*; l'articolo 15 e l'articolo 16, comma 1.

Valuti infine la Commissione di merito, l'opportunità di richiedere al Governo, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul provvedimento, la predisposizione di un'analisi di impatto della regolamentazione."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

10 marzo 2021

Al Presidente della
I Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri (C. 2915 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. 2915 e rilevato che:

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

il decreto-legge, composto da 12 articoli, per un totale di 71 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria di riorganizzare funzioni e competenze di alcuni Ministeri, in coincidenza con l'insediamento del nuovo Governo; si rileva che il preambolo non dà conto dei motivi di necessità ed urgenza alla base del mutamento, di cui all'articolo 5, di denominazione relativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ora denominato Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, denominazione alla quale peraltro non sembra accompagnarsi nessun mutamento di funzioni; manca di motivazione nel preambolo anche la disposizione in materia di riparto del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui all'articolo 9;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 71 commi 9 richiedono provvedimenti attuativi; si tratta in sei casi di DPCM e in tre casi di provvedimenti di altra natura (modifiche di statuti e approvazione di un piano per la transizione ecologica);

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 2, comma 2, lettera d), numero 2), capoverso c) contiene l'espressione “finanza climatica” che, in quanto nuova nella legislazione italiana, andrebbe corredata di un'apposita definizione; il mutamento di denominazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 5 andrebbe operato in forma di novella del decreto legislativo n. 300 del 1999 in coerenza con il paragrafo 3, lettera a), della circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20

aprile 2001 e con quanto previsto dallo stesso provvedimento con riferimento al Ministero della transizione ecologica (articolo 2); al Ministero della cultura (articolo 6) e al Ministero del turismo (articolo 6); l'articolo 4, comma 1, capoverso 5, prevede che il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) deliberi sulla rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi di cui all'articolo 68 della legge n. 221 del 2015; al riguardo andrebbe meglio chiarita la portata della disposizione posto che alcuni di tali sussidi costituiscono autorizzazioni legislative di spesa che quindi possono essere oggetto di modifica solo attraverso un intervento legislativo;

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

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

in particolare, due disposizioni (l'articolo 3, comma 4, e l'articolo 4, comma 1, capoverso 8) prevedono l'adozione con DPCM su proposta di singoli ministri e di concerto con ulteriori ministri; al riguardo, il Comitato ribadisce che il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", probabilmente indotta dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari;

inoltre, l'articolo 10 prevede l'adozione, entro il 30 giugno 2021, dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri con DPCM, con una deroga – che peraltro dovrebbe essere esplicitata – al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988; tale ultimo procedimento prevede in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; al riguardo si ricorda che da ultimo, in occasione dell'esame del decreto-legge n. 86 del 2018, che conteneva all'articolo 4-bis una disposizione di identico contenuto, il Comitato per la legislazione ha segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988;

con riferimento all'articolo 4, che istituisce il CITE, andrebbero approfondite le modalità di coordinamento tra il nuovo Comitato e il CIPESS, Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, nuova denominazione assunta a decorrere dal 1° gennaio 2021, dal CIPE, in attuazione dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 111 del 2019, che ha previsto che quest'ultimo Comitato si occupi anche del coordinamento delle politiche pubbliche orientate al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015; al riguardo la relazione illustrativa si limita infatti ad affermare che rimangono ferme le competenze del CIPESS;

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione;

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

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 2, lettera d), numero 2), capoverso c); dell'articolo 4, comma 1, capoverso 5; dell'articolo 5;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire gli articoli 3, 4 e 10.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

17 marzo 2021

Alla Presidente della
VII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 29 gennaio 2021, n. 5, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) (C. 2934 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. 2934 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 4 articoli, per un totale di 13 commi, non è stato modificato nel corso dell'esame al Senato; esso appare riconducibile alla finalità di assicurare sotto il profilo formale e sostanziale, la piena operatività, l'autonomia e l'indipendenza del Comitato olimpico nazionale italiano;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dal decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 2 dei 13 commi prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 3 DPCM;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare il comma 2 dell'articolo 1 prevede il trasferimento di personale di Sport e Salute Spa, già dipendente del CONI alla data del 2 giugno 2002, al CONI con “qualifica” corrispondente a quella attuale; il successivo comma 3 fa riferimento alle “qualifiche funzionali” e il comma 4 alle “qualifiche professionali”; al riguardo si segnala che la legislazione vigente (si veda in particolare l'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) fa piuttosto riferimento alle aree funzionali e, nell'ambito di esse, ai profili professionali; inoltre andrebbe chiarito il riferimento alla data del 2 giugno 2002, poiché il trasferimento di personale verso CONI Servizi Spa (società alla quale è poi subentrata “Sport e Salute Spa”) è avvenuto a partire dall'8 luglio 2002; sempre il comma 2 prevede per il personale interessato un diritto di opzione per restare alle dipendenze di Sport e Salute Spa da esercitarsi, a pena di decadenza, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge; tuttavia il comma 4 prevede che la tabella di corrispondenza del personale di Sport e Salute Spa oggetto di trasferimento sia adottata entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (non risulta al momento adottata); potrebbe quindi verificarsi il caso che il personale interessato all'eventuale esercizio dell'opzione non abbia contezza delle qualifiche di destinazione;

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

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

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

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

23 marzo 2021

Alla Presidente della
XI Commissione
Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30, recante misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena. (C. 2945 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2945 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 4 articoli, per un totale di 24 commi, appare riconducibile alle finalità di integrare, per il periodo dal 15 marzo al 6 aprile 2021, il quadro delle misure di contenimento e contrasto dell'epidemia da COVID-19 e di prevedere interventi di sostegno per lavoratori con figli minori durante il periodo di sospensione dell'attività didattica in presenza;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dal decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che uno solo dei 24 commi prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di provvedimenti dell'INPS;

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

il comma 1 dell'articolo 1 prevede, per il periodo dal 15 marzo al 2 aprile 2021, l'applicazione alle “zone gialle” delle misure di contenimento dell'epidemia previste per le “zone arancioni”; tra queste vi è un divieto di spostamento, salvo specifiche e limitate eccezioni, dal territorio comunale; in questo modo, ferme restando le ulteriori restrizioni per le “zone rosse”, nell'ipotesi in cui nessuna regione rimanga in “zona bianca” (come avviene nella settimana in corso) e assumendo le regole previste dall'ultimo DPCM del 2 marzo 2021, si introduce di fatto una limitazione della libertà di circolazione al di fuori del territorio comunale in tutto il territorio nazionale; tale limitazione trova comunque la sua copertura legislativa, necessaria per il rispetto della riserva di legge relativa prevista dall'articolo 16 della Costituzione in materia di libertà di circolazione, oltre che nel provvedimento in esame, nell'articolo 1, commi da 16-bis a 16-septies del decreto-legge n. 33 del 2020; queste disposizioni legificano infatti il meccanismo della graduazione delle misure di contrasto dell'epidemia adottate con DPCM, in base alla collocazione delle regioni italiane in diverse zone di diffusione del contagio; il meccanismo delle zone comporta però di per sé l'ipotesi che tutte le regioni e province autonome possano trovarsi, a causa dell'andamento dell'epidemia, in zone in cui la circolazione viene limitata; in tal senso il meccanismo costituisce una deroga implicita al principio del ripristino della circolazione sul territorio nazionale, salvo limitazioni per specifiche aree, affermato dai commi 1 e 3 del medesimo articolo 1 del decreto-legge n. 33; si potrebbe comunque valutare l'opportunità di chiarire questo aspetto esplicitando il carattere derogatorio delle disposizioni dei commi da 16-bis a 16-quinquies dell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020;

al comma 3 andrebbe valutata l'opportunità di specificare maggiormente il concetto di "aree" e di alto rischio di diffusività o di induzione di malattia grave determinato dalla circolazione delle varianti di SARS-CoV-2, nelle quali i presidenti delle regioni e delle province autonome possono disporre l'applicazione delle misure da "zona rossa" nonché ulteriori motivate misure più restrittive;

il comma 4 precisa che è comunque consentito, nei territori in cui si applicano le misure previste per la zona arancione, lo spostamento in ambito comunale verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, nelle ore tra le 5 e le 22, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14; non viene invece riprodotta la previsione contenuta da ultimo nel DPCM dello scorso 2 marzo che consente, per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, anche gli spostamenti verso comuni diversi purché entro i 30 chilometri dai confini e con esclusione degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia; sul punto appare eccessivo ritenere che la mancata citazione di tale facoltà autorizzata dal DPCM vigente possa valere come suo superamento; potrebbe tuttavia risultare opportuno un chiarimento in merito;

per i motivi sopra esposti e, in via generale, ai fini di una maggiore chiarezza delle misure di contrasto dell'epidemia, andrebbe altresì valutata l'opportunità di dare seguito all'ordine del giorno Ceccanti n. 8, accolto con una riformulazione dal Governo nella seduta di giovedì 11 marzo nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2921 di conversione del decreto-legge n. 2 del 2021; come riformulato, l'ordine del giorno, che riprende il 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)"; in particolare potrebbe quindi essere valutata l'opportunità di integrare il contenuto del decreto-legge n. 33 del 2020, che già contiene, all'articolo 1, comma 16-*septies*, le definizioni delle diverse zone di diffusione del contagio, con le prescrizioni relative alla libertà di circolazione solitamente contenute nei DPCM (quali, da ultimo, quelle contenute negli articoli 9, 35 e 40 del DPCM del 2 marzo 2021, che presentano peraltro una forte continuità di contenuto con quelle previste dai precedenti DPCM);

il comma 1 dell'articolo 3 opera un rinvio, erroneo, al ricorso all'indebitamento autorizzato ai sensi del comma 3 lettera a); andrebbe sostituito con quello, corretto, al comma 2, lettera a);

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

l'articolo 2, commi 1 e 2 consente anche al genitore convivente di figlio con infezione da SARS-CoV-2 di usufruire del lavoro in modalità agile, ovvero, nel caso in cui ciò sia impossibile, del congedo straordinario; sul punto andrebbe chiarito se in realtà al genitore convivente di figlio con infezione da SARS-CoV-2 e, quindi, in regime di quarantena precauzionale non si applichi già la previsione che equipara tale regime, ai fini lavoristici, alla condizione di malattia o di ricovero ospedaliero del lavoratore, ai sensi dell'articolo 26, comma 1, e dell'articolo 87, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020;

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

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

provvedano le Commissioni di merito a sostituire, all'articolo 3, comma 1, le parole: "di cui al comma 3, lettera a)" con le seguenti: "di cui al comma 2, lettera a)"

formula, altresì, le seguenti osservazioni:

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

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

- approfondire la formulazione dell'articolo 1, commi 3 e 4;
- inserire nel testo del provvedimento una modifica dell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020 volta a premettere, ai commi 1 e 3, le parole: "Fermo restando quanto previsto dai commi da 16-bis a 16-septies";
- inserire nel testo del provvedimento una modifica del decreto-legge n. 33 del 2020 volta ad integrare il contenuto del medesimo decreto-legge con le prescrizioni da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio relative alla libertà di circolazione, quali quelle di cui agli articoli 9, 35 e 40 del DPCM del 2 marzo 2021; in tal senso si potrebbe ad esempio valutare l'inserimento nel testo del provvedimento in esame del seguente articolo aggiuntivo: "Art. 1-bis. 1. Al decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74 dopo l'articolo 1 sono inseriti i seguenti:

"Art. 1.1 – (*Misure applicabili nella "zona gialla"*) 1. Nella "zona gialla" di cui all'articolo 1, comma 16-septies, lettera d) sono vietati gli spostamenti dalla propria residenza, domicilio o abitazione nella fascia oraria individuata dai provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35. Sono comunque consentiti gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità o per motivi di salute.

2. Nella zona gialla i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 hanno la facoltà di limitare, sulla base dei dati epidemiologici, la possibilità di spostamento verso abitazioni private abitate a uno spostamento in ambito regionale verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5:00 e le ore 22:00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni quattordici sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

3. Con i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 sono adottate, per la "zona gialla", le ulteriori misure di contenimento e contrasto dell'epidemia da COVID-19 previste ai sensi dell'articolo 1 nonché dell'articolo 1 del medesimo decreto-legge 25 marzo 2019, n. 19, convertito con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e dell'articolo 1-bis del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 25 settembre 2020, n. 124.

Art. 1.2- (*Misure applicabili nella "zona arancione"*) 1. Nella "zona arancione" di cui all'articolo 1, comma 16-septies, lettera b), in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 1-bis per la "zona gialla":

a) è vietato ogni spostamento in entrata o in uscita dalle regioni o province autonome collocate nella zona arancione salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute; sono comunque consentiti gli spostamenti strettamente necessari ad assicurare lo svolgimento della didattica in presenza nei limiti in cui la stessa è consentita; Il transito sui territori in zona arancione è consentito qualora necessario a raggiungere ulteriori territori non soggetti a restrizioni negli spostamenti o nei casi in cui gli spostamenti sono consentiti ai sensi dei provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35;

b) è vietato ogni spostamento con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un Comune diverso da quello di residenza, domicilio o abitazione, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi e non disponibili in tale comune.

2. Nella zona arancione i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 hanno la facoltà di limitare, sulla base dei dati epidemiologici, la possibilità di spostamento verso abitazioni private abitate a uno spostamento in ambito comunale verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5:00 e le ore 22:00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni quattordici sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

3. Sono comunque consentiti gli spostamenti dai comuni con popolazione non superiore a cinquemila abitanti e per una distanza non superiore a trenta chilometri dai relativi confini, con esclusione in ogni caso degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia.

4. Con i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 sono adottate, per la "zona arancione", le ulteriori misure di contenimento e contrasto dell'epidemia da COVID-19 previste ai sensi dell'articolo 1 nonché dell'articolo 1 del medesimo decreto-legge 25 marzo 2019, n. 19, convertito con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e dell'articolo 1-bis del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 25 settembre 2020, n. 124;

Art. 1.3 – (*Misure applicabili nella "zona rossa"*). 1. Nella zona rossa di cui all'articolo 1, comma 16-septies, lettera c), in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 1-bis per la "zona gialla", è vietato ogni spostamento in entrata e in uscita dalle regioni o province autonome collocate nella zona rossa nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. E' comunque consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Sono comunque consentiti gli spostamenti direttamente necessari ad assicurare lo svolgimento della didattica in presenza nei limiti in cui la stessa è consentita. Il transito sui territori in zona rossa è consentito qualora necessario a raggiungere ulteriori territori non soggetti a restrizioni negli spostamenti o nei casi in cui gli spostamenti sono consentiti ai sensi dei provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35.

2. Nella zona rossa i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 hanno la facoltà di autorizzare, sulla base dei dati epidemiologici, lo spostamento in ambito comunale verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5:00 e le ore 22:00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni quattordici sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

3. Con i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 sono adottate, per la "zona rossa", le ulteriori misure di contenimento e contrasto dell'epidemia da COVID-19 previste ai sensi dell'articolo 1 nonché dell'articolo 1 del medesimo decreto-legge 25 marzo 2019, n. 19, convertito con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e dell'articolo 1-bis del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 25 settembre 2020, n. 124"

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

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di approfondire il contenuto dell'articolo 2, commi 1 e 2."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

23 marzo 2021

Al Presidente della

XIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Disciplina dell'ippicoltura e delega al Governo per l'adozione di disposizioni volte allo sviluppo del settore (C. 2531 Gadda)

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

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il progetto di legge n. 2531 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il progetto di legge, composto da 2 articoli presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega; in particolare, la lettera *a)* del comma 2 dell'articolo 2 prevede come principio e criterio direttivo quello di assicurare la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina delle attività di ippicoltura; in tal senso si tratta di una delega di riassetto normativo che, in quanto tale, non può introdurre contenuti innovativi, se non attraverso la definizione di ulteriori principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2007); andrebbe poi specificato ulteriormente il principio di delega di cui alla successiva lettera *g)* (“promuovere l'allevamento dei cavalli sportivi da parte delle imprese agricole e valorizzare i cavalli allevati, a livello nazionale e internazionale”); alle successive lettere *h)*, *i)*, *l)*, *m)* ed *n)* andrebbe valutata l'opportunità se fare piuttosto riferimento ai nuovi programmi di sviluppo rurale per la programmazione finanziaria 2021-2028 dell'Unione europea anziché a quelli della programmazione 2014-2020; alla successiva lettera *o)* andrebbe meglio specificata la natura giuridica dell'istituenda agenzia per la promozione degli equidi allevati in Italia;

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

il provvedimento non prevede il parere delle competenti commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo; in proposito, si ricorda che l'articolo 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988 prescrive di richiedere il parere alle Camere solo nel caso in cui la delega ecceda i due anni mentre il termine di delega del provvedimento è solo di due anni; ciò premesso, in considerazione della significativa portata del provvedimento per un settore economico rilevante si valuti l'opportunità di inserire la previsione del parere delle competenti commissioni parlamentari;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-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 2, lettere a), g), h), i), l), m), n) ed o);

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 corredare il testo con la previsione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

8 aprile 2021

Al Presidente della
II Commissione
Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare. (C. 2972 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2972 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 3 commi, appare coerente con la finalità indicata nel preambolo, cioè quella di modificare, prima della sua entrata in vigore, la disciplina delle abrogazioni introdotta dal decreto legislativo n. 27 del 2021, al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande restino privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori;

in termini generali, si deve però segnalare che il decreto-legge si inserisce in una preoccupante tendenza ad un ricorso sempre più frequente alla decretazione d'urgenza; merita segnalare che nei primi tre anni della XVIII Legislatura le leggi di conversione dei decreti-legge occupano il 35 per cento del numero di leggi complessivo mentre nel primo triennio della passata Legislatura il dato è stato del 30 per cento; in termini di numero di parole, nei primi tre anni della XVIII Legislatura, le leggi di conversione occupano il 67% del numero di parole complessivo; si tratta di un fenomeno accentuatosi nell'ultimo anno, se si considera che nel confronto tra i primi due anni della XVIII e della XVII Legislatura il valore della Legislatura in corso era più basso (34% rispetto al 39% della passata Legislatura);

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

la lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 fa salve dall'abrogazione del regolamento di esecuzione di cui al DPR n. 327 del 1980 le disposizioni di esecuzione “degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22” della legge n. 283 del 1962 in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; al riguardo, si osserva che tale formulazione non consente di individuare con precisione – o quanto meno con immediatezza – quali siano le disposizioni del citato regolamento (che consta di 79 articoli e quattro allegati) destinate a sopravvivere e quali quelle abrogate, risultato perseguibile invece con l'indicazione diretta degli articoli del regolamento;

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

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:*

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 1, lettera c)"

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

8 aprile 2021

Al Presidente della
II Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 31, recante misure urgenti in materia di svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19. (C. 2989 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. 2989 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 28 commi, ha subito nel corso dell'esame al Senato l'incremento di un solo comma; esso appare coerente con la finalità indicata nel preambolo, cioè quella di introdurre una speciale disciplina, per la sola sessione 2020, che consenta lo svolgimento degli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione forense nel rispetto delle prescrizioni imposte al fine di prevenire fenomeni di diffusione del contagio da COVID-19;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che uno solo dei 29 commi prevede l'adozione di un provvedimento attuativo (un decreto del Ministro della giustizia);

il provvedimento, nel testo originario, risulta corredato dall'analisi tecnico-normativa e dalla dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione prevista dall'articolo 7 del DPCM n. 169 del 2017;

ritiene di non avere, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, osservazioni da formulare.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

14 aprile 2021

Al Presidente della
I Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021. (C. 3002 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. 3002 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 5 articoli suddivisi in 7 commi, dopo la lettura presso il Senato si compone di 9 articoli suddivisi in 18 commi; esso appare riconducibile alla *ratio* unitaria di differire al turno autunnale alcune scadenze elettorali previste per la primavera (elezioni suppletive di Camera e Senato, elezioni regionali, elezioni amministrative); andrebbe approfondita la riconducibilità a questa *ratio* unitaria dell'articolo 3-*quater* che consente alle università e alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica lo svolgimento del rinnovo degli organi collegiali e monocratici con modalità, anche telematiche, idonee ad assicurare il rispetto delle misure di contenimento del contagio da COVID-19;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 1-*bis* consente la designazione dei rappresentanti della lista presso gli uffici comunali mediante posta elettronica certificata; al riguardo, si valuti l'opportunità di precisare se si faccia riferimento unicamente all'atto di designazione presso gli uffici elettorali di sezione ovvero anche ai rappresentanti di lista presso l'Ufficio centrale; al comma 1-*ter* dell'articolo 2 andrebbe precisato se, come appare desumersi dal contesto, l'esclusione degli elettori iscritti all'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero) ai fini della determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali valga per il solo 2021;

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

l'articolo 3-*quater*, comma 1, prevede che l'introduzione di modalità speciali, anche telematiche, derogatorie della normativa vigente per il rinnovo degli organi collegiali e monocratici delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica valga per le procedure elettorali “in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto o da svolgere durante lo stato d'emergenza prorogato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 13 gennaio 2021”; al riguardo, richiamata la costante censura del Comitato ad ogni forma di rinvio mobile alla durata dello stato d'emergenza, prorogabile con deliberazione del Consiglio dei ministri, per la definizione della durata di regimi legislativi speciali, si rileva che nel caso in esame la disposizione sembra riferirsi unicamente all'ultima proroga dello stato d'emergenza e quindi dovrebbe essere limitata alle procedure elettorali da svolgersi entro il 30 aprile 2021; si valuti l'opportunità, comunque di sostituire il riferimento allo stato d'emergenza prorogato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 13 gennaio 2021 con le parole: “entro il 30 aprile 2021”;

il provvedimento, nel testo originario, risulta sprovvisto dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione;

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

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 la formulazione dell'articolo 1-bis e dell'articolo 2, comma 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 sostituire, all'articolo 3-*quater*, comma 1, le parole: "durante lo stato d'emergenza prorogato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 13 gennaio 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 20 gennaio 2021" con le seguenti: "entro il 30 aprile 2021".

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

S E D E

OGGETTO: Disposizioni di semplificazione per il settore agricolo (C. 982-A).

(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. 982-A adottato come testo base e rilevato che:

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 5 novella l'articolo 2, comma 2, alinea, del codice del consumo (decreto legislativo n. 206 del 2005), al fine di includere nell'ambito della disposizione – che attiene al riconoscimento di diritti e forme di tutela - oltre ai consumatori ed agli utenti anche le "microimprese"; si segnala che la disposizione non risulta quindi limitata alle microimprese del settore agricolo, in maniera che appare incoerente con le finalità del provvedimento; ciò premesso andrebbe specificato a quali delle diverse tipologie di "microimprese" previste dall'ordinamento si faccia riferimento (si richiamano in proposito il decreto legislativo n. 185 del 2000; il decreto legislativo n. 84 del 2009 e il decreto legislativo n. 102 del 2014); l'articolo 7 è volto ad escludere l'applicazione dell'articolo 5-bis del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005), alle imprese agricole di cui all'articolo 34, comma 6, del DPR n. 633 del 1972, in materia di IVA; si segnala che tuttavia il comma 6 del citato articolo 34 fa riferimento alla nozione di produttori agricoli e non a quella di imprese agricole; nell'ambito della delega in materia di rinnovamento sostenibile delle macchine agricole, i principi e criteri direttivi di delega di cui al comma 1, lettere a) e c) andrebbero più dettagliatamente circoscritti, in modo da distinguere chiaramente tra principi e oggetto di delega; con riferimento al principio di cui alla lettera d), esso, nella misura in cui fa riferimento all'individuazione delle modalità di incentivo per il rinnovamento delle macchine agricole da adottare "anche" in base all'età del parco macchine e ad "eventuali" percorsi di rottamazione "e/o" riconversione graduale della macchine, sembra lasciare aperte diverse opzioni al legislatore delegato in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2007, che ha infatti censurato l'inserimento di principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del legislatore delegato la scelta tra le diverse opzioni; si segnala inoltre che la circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 prescrive di evitare l'impiego dell'espressione "e/o" (paragrafo 4, lettera f);

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

l'articolo 4 dispone l'estensione di una specifica regola tecnica allegata al decreto del Ministro dell'interno

del 9 aprile 1994, in contrasto con la previsione del paragrafo 3, lettera e) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge;

l'articolo 8 prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione in materia di lombricoltura; al riguardo, si rileva che, rispetto al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, l'articolo non riporta l'indicazione delle norme legislative da abrogare a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di delegificazione; si segnala peraltro che, dalla ricognizione effettuata, non risultano vigenti disposizioni di rango primario relative alla lombricoltura; potrebbe quindi essere approfondita l'effettiva necessità di ricorrere ad una delegificazione;

il comma 2 dell'articolo 12 prevede l'adozione di decreti di natura non regolamentare in materia di semplificazioni nella tenuta dei registri di carico e scarico merci; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha definito tali provvedimenti "atti dall'indefinibile natura giuridica";

il comma 2 dell'articolo 14 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega); si segnala inoltre che, nella procedura del "doppio parere parlamentare" le Commissioni parlamentari competenti sono comunque chiamate a pronunciarsi sui testi nel loro complesso e non sulle osservazioni del Governo; le medesime considerazioni valgono con riferimento alla procedura di delega di cui al comma 2 dell'articolo 22 (delega per la razionalizzazione e la ricomposizione dei fondi agricoli);

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

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad una riformulazione dei principi e criteri direttivi di delega di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), c) e d);

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, a:

- modificare l'articolo 4 alla luce del citato paragrafo 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;
- sopprimere, all'articolo 12, comma 2, le parole: "di natura non regolamentare";
- sostituire, all'articolo 14, comma 2, il quinto periodo con il seguente: "I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione";
- sostituire, all'articolo 22, comma 2, il quinto periodo con il seguente: "I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione";

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 5 e dell'articolo 7,

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 8;
- aggiungere all'articolo 14, comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "trasmessi alle Camere" le seguenti: ", entro il sessantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega," e sopprimere il terzo periodo;
- aggiungere all'articolo 22, comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "trasmessi alle Camere" le seguenti: ", entro il sessantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega," e sopprimere il terzo periodo."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

5 maggio 2021

Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19. (C. 3045 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3045 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 14 articoli per un totale di 46 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria di definire il quadro delle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19, prevedendo nel contempo una graduale ripresa delle attività economiche e sociali; ad una distinta finalità, ma pur sempre riconducibile all'emergenza dell'epidemia da COVID-19 in corso, appare riconducibile la disposizione dell'articolo 12 in materia di modalità di calcolo dell'anticipo dell'indennizzo dei danni subiti a causa dell'epidemia per le imprese di trasporto aereo passeggeri che operino collegamenti di servizio pubblico;

con riferimento al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 5 dei 42 commi richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 1 DPCM e di 4 provvedimenti di altra natura (linee guida e una circolare del Ministero della salute);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 5, comma 1, contiene un riferimento ai “live club”, fattispecie per la prima volta citata in un testo legislativo (mentre è presente nel DPCM del 2 marzo 2021) e comunque priva di definizione legislativa; con riferimento all'articolo 6, comma 1, andrebbe chiarito se con l'espressione “piscine all'aperto” si intenda far riferimento esclusivamente alle “piscine scoperte” o se si intenda ricomprendere ulteriori tipologie, incluse quelle di tipo misto; con riferimento all'articolo 9 in materia di certificazioni verdi COVID-19 occorre tenere conto del provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021; in particolare il Garante ha rilevato che la norma non fornisce un'indicazione esplicita e tassativa delle specifiche finalità perseguite attraverso l'introduzione dei certificati verdi;

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

si richiama preliminarmente che il Governo, nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul disegno di legge di conversione C. 2921 del decreto-legge n. 2 del 2021 ha accolto, con una riformulazione, l'ordine del giorno n. 8/2921-A presentato dai componenti del Comitato per la legislazione; come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato, 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)";

rispetto all'impegno assunto con l'ordine del giorno richiamato, si rileva che il Governo ha sicuramente compiuto un apprezzabile sforzo per "trasferire" a livello di fonte legislativa parte delle misure di contenimento fin qui definite con DPCM; curiosamente questo però non è avvenuto per le disposizioni direttamente attinenti alle libertà fondamentali sopra richiamate ma per altri aspetti; sono infatti presenti nel decreto-legge la disciplina delle attività scolastiche (art. 3), dei servizi di ristorazione (art. 4), degli spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi (art. 5), delle piscine, palestre e sport di squadra (art. 6), delle fiere, convegni e congressi (art. 7), dei centri termali e dei parchi tematici e di divertimento (art. 8); rimangono invece oggetto della disciplina del DPCM del 2 marzo 2021, la libertà di circolazione e di movimento sul territorio nazionale (articoli 9, 35 e 40), fatte salve le previsioni in ordine a limitazioni negli spostamenti in abitazioni private e abitate e alla disciplina speciale per i soggetti muniti delle certificazioni verdi COVID-19 (articolo 2 del decreto-legge n. 52); pure oggetto della disciplina del DPCM del 2 marzo 2021 risultano lo svolgimento delle manifestazioni (art. 10 del DPCM del 2 marzo 2021) e lo svolgimento delle funzioni religiose (art. 12 e allegati da 1 a 7 del DPCM del 2 marzo 2021); al riguardo, fermo restando quanto di seguito esposto con riferimento al coordinamento tra l'articolo 1, comma 1, e l'articolo 10 del provvedimento, appare opportuno proseguire, ai fini di una maggiore chiarezza, nel percorso avviato e "spostare" nella fonte legislativa anche gli aspetti richiamati nell'ordine del giorno n. 8/2921-A;

merita altresì apprezzamento il fatto che, nel disciplinare una fase di "riaperture" avviata a decorrere dal 26 aprile 2021, il Governo abbia deciso di non applicare la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 44 del 2021 (S. 2167), che pure consente a semplici "deliberazioni" del Consiglio dei ministri di derogare a quanto stabilito dalla medesima norma, e cioè l'applicazione, dal 7 al 30 aprile 2020 alle zone gialle della disciplina prevista delle zone arancioni; tale disposizione, inoltre – che costituiva una delegificazione spuria in una materia di grande rilevanza – non è opportunamente riprodotta nel provvedimento in esame;

l'articolo 1, comma 1, stabilisce che fino al 31 luglio 2021 continuano ad applicarsi le misure contenute nel DPCM del 2 marzo 2021, che appaiono in questo modo sostanzialmente "legificate"; al riguardo si ricorda che il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020, che tra le altre cose prevedeva l'innalzamento del termine massimo di durata dei DPCM a 50 giorni, aveva raccomandato al Legislatore di fornire un indirizzo chiaro su quale potesse essere il termine massimo di durata dei DPCM ancora compatibile con il carattere temporaneo e proporzionale che le misure di contenimento dell'epidemia devono avere; l'indirizzo auspicato è giunto con l'approvazione, nella seduta del 20 gennaio 2021, dell'ordine del giorno 9/2835-A che impegnava il Governo a una modifica della norma per ricondurre tale termine massimo a 30 giorni; sul punto occorre ora rilevare che si è di fronte a una fattispecie diversa in quanto la durata dell'applicazione del DPCM è definita direttamente dalla fonte legislativa; ciononostante, alla luce del fatto che sono comunque coinvolte limitazioni delle libertà fondamentali sopra richiamate, potrebbe risultare opportuno prevedere un termine più breve di applicazione della disciplina del richiamato DPCM, potendosi poi comunque procedere, se necessario, con successiva norma di legge, ad un'ulteriore proroga;

andrebbe altresì approfondito il coordinamento tra l'articolo 1, comma 1, che, come si è detto sostanzialmente "legifica" il contenuto del DPCM del 2 marzo 2021, prevedendone l'applicazione fino al 31 luglio 2021, e l'articolo 10 che proroga fino al 31 luglio la possibilità di assumere con DPCM le misure di contenimento dell'epidemia previste dai decreti-legge n. 19 e n. 33; in base alla formulazione attuale, infatti sembrerebbe doversi dedurre che gli eventuali DPCM non potranno modificare né la disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021 né ovviamente le integrazioni allo stesso apportate con il provvedimento in esame; essi potranno piuttosto intervenire solo su nuovi aspetti non affrontati dal DPCM del 2 marzo 2021; per ogni ulteriore modifica della disciplina recata dal DPCM del 2 marzo 2021 si dovrà invece procedere, come già fatto con il provvedimento in esame, con una fonte legislativa;

l'articolo 2, comma 2, consente nella zona gialla e, in ambito comunale, nella zona arancione, fino al 15 giugno 2021 un solo spostamento verso una sola abitazione privata nel limite di quattro persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi; al riguardo, si osserva che, in assenza di ulteriori provvedimenti legislativi, dal 16 giugno al 31 luglio 2021 troveranno quindi applicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, le disposizioni del DPCM del 2 marzo 2021 che risultano però più restrittive (consentendo ad esempio lo spostamento di solo due persone);

le disposizioni dell'articolo 3 in materia di scuola superano, a decorrere dal 26 aprile 2021, quelle recate dall'articolo 1, comma 1, e dall'articolo 2 del decreto-legge n. 44 del 2021, ancora in corso di conversione e attualmente all'esame del Senato (S. 2167), la cui applicazione era prevista dal 7 al 30 aprile 2021; considerazioni analoghe valgono per l'articolo 5 in materia di spettacoli all'aperto in proposito si ricorda che, in passate analoghe occasioni, il Comitato ha raccomandato di evitare queste forme di "intreccio" tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere che sono suscettibili di alterare l'ordinario iter di conversione; tuttavia si ritiene di non ribadire la raccomandazione per il provvedimento in esame in quanto nel caso in esame l'intreccio deriva anche dalla scelta del Governo, già sopra richiamata, di spostare a livello legislativo alcune delle prescrizioni fin qui contenute nei DPCM, in recepimento di una sollecitazione giunta proprio dal Comitato; inoltre, merita segnalare con apprezzamento che i decreti-legge n. 30, n. 44 e n. 52 sembrano destinati a seguire ciascuno un autonomo iter di conversione, evitando la "confluenza" tra diversi decreti-legge, anche in questo caso recependo un'altra sollecitazione giunta dal Comitato;

con riferimento agli articoli 4 (attività dei servizi di ristorazione), 5 (spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi), 7 (fiere, convegni e congressi) e 8 (centri termali e parchi tematici e di divertimento), che richiamano le linee guida adottate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, si ricorda che la Conferenza delle regioni e delle province autonome è, allo stato, un organismo di coordinamento politico tra gli esecutivi regionali, ed è priva di apposita disciplina legislativa; per questo appare opportuno approfondire il rilievo riconosciuto a una fonte atipica come le linee guida adottate da tale Conferenza;

il provvedimento risulta sprovvisto dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione; si può comunque ritenere che il provvedimento rientri tra le fattispecie di esclusione dall'AIR indicate dall'articolo 6, comma 1, lettera c) del regolamento di cui al 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 della chiarezza e della proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito ad una riformulazione dell'articolo 9, al fine di tenere conto dei rilievi contenuti nel provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021;

il Comitato osserva altresì:

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 la formulazione dell'articolo 5, comma 1, e dell'articolo 6, 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:

- individuare, all'articolo 1, comma 1, un termine temporale anteriore al 31 luglio 2021 per la proroga dell'applicazione delle misure del DPCM del 2 marzo 2021;
- approfondire l'articolo 2, comma 2;
- approfondire gli articoli 4, 5, 7 e 8 con riferimento al rinvio a linee guida elaborate in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura il Legislatore e il Governo di dare seguito all'ordine del giorno n. 8/2921-A, approfondendo ulteriormente la possibilità di spostare nella fonte legislativa le disposizioni del DPCM del 2 marzo 2021 relative alla libertà di circolazione, alla libertà di manifestazione e alla libertà di culto;

ciò premesso, alla luce dell'interpretazione proposta del coordinamento tra l'articolo 1, comma 1 e l'articolo 10 del provvedimento, abbia cura comunque il Governo di riservare ai DCPM la regolazione, nei limiti di quanto previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33, di aspetti ulteriori rispetto alla disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021, evitando invece di intervenire con fonti non legislative per modifiche a tale disciplina.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

5 maggio 2021

Alla Presidente della
IX Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 45, recante misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia. (C. 3072 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. 3072 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 4 articoli per un totale di 6 commi, non ha subito incrementi in termini di articoli o di commi al Senato; esso appare riconducibile a tre distinte finalità, anche se tutte attinenti al settore dei trasporti: la proroga delle concessioni per il trasporto marittimo di passeggeri con Sardegna, Sicilia e isole Tremiti, per evitare l'interruzione dei servizi di continuità marittima; la proroga del termine per completare il passaggio alle procedure telematiche per il rilascio del documento unico di circolazione per autoveicoli, motoveicoli e rimorchi; la realizzazione di un concorso di idee relativo al traffico crocieristico nella laguna di Venezia;

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

il provvedimento, nel testo originario, risulta provvisto sia dell'analisi tecnico-normativa sia dell'analisi di impatto della regolamentazione, trasmesse al Senato, rispettivamente, in data 12 e 13 aprile 2021; i due documenti non precisano però, con riferimento all'articolo 3, l'effettiva necessità di un intervento con fonte legislativa per avviare il previsto concorso di idee;

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, per i motivi esposti in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 3.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 (C. 3099 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. 3099 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 43 articoli, per un totale di 236 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 94 articoli, per un totale di 399 commi; esso appare riconducibile alla finalità unitaria di fornire misure di sostegno, principalmente economiche, per i settori economici e per le pubbliche amministrazioni, 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: l'articolo 29-*quater*, che posticipa alla data del 31 luglio 2021 il termine, originariamente fissato al 30 aprile di quest'anno, entro il quale dovranno essere versati gli importi dovuti per l'anno 2020 e per gli anni precedenti dal concessionario subentrante l'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena; i commi da 7 a 11 dell'articolo 30, che prorogano l'entrata in vigore dei decreti legislativi nn. 36, 37, 38, 39 e 40 del 2021 in materia di sport; i commi 4 e 5 dell'articolo 30-*sexies*, che intervengono sulla disciplina della sicurezza delle gallerie stradali; l'articolo 34-*ter*, che reca disposizioni ordinamentali in materia di riconoscimento della lingua dei segni; l'articolo 35-*bis* in materia di divise antisommossa per la polizia penitenziaria; l'articolo 37-*ter*, che prevede una modifica a regime della legge fallimentare in materia di accordi di ristrutturazione; i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'articolo 39, recanti disposizioni ordinamentali in materia di requisiti igienico-sanitari dei prodotti ortofrutticoli e in materia di imballaggi; l'articolo 39-*ter* che consente al Ministero delle politiche agricole di avvalersi dell'assistenza tecnica dell'Ente nazionale meccanizzazione agricola; l'articolo 39-*quater* in materia di trattamento di materiale vegetale spiaggiato; l'articolo 40-*bis* che prevede l'assegnazione al

comune di Genova delle risorse residue del Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera;

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

l'articolo 18 prevede che il servizio prestato come "navigator" costituisca titolo di preferenza, senza ulteriori specificazioni, nei concorsi pubblici, compresi quelli per i centri per l'impiego; al riguardo, andrebbe chiarito se tale titolo preferenziale operi limitatamente ai concorsi pubblici relativi a particolari qualifiche o profili professionali e come tale priorità si inserisca tra quelle già previste dall'articolo 5, comma 4, del DPR n. 487 del 1994;

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

si segnala che alcune disposizioni prevedono una durata temporale legata alla durata dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, una formulazione che il Comitato ritiene non coerente con il sistema delle fonti in quanto vincola la durata di regimi normativi speciali e derogatori alla normativa di rango primario ordinaria ad un termine che può essere oggetto di proroga con semplice deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); si tratta in particolare dell'articolo 26-bis che proroga la durata delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche fino al novantesimo giorno successivo alla conclusione dello stato d'emergenza e dell'articolo e l'articolo 28, comma 1, lettera 0a), capoverso 1-bis, che prevede che, fino alla cessazione dello stato d'emergenza, l'importo degli aiuti di Stato non rimborsati può essere rateizzato fino ad un massimo di 24 rate mensili;

si valuti l'opportunità di approfondire alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 20-ter, nello stabilire che alcune categorie di pazienti (i malati oncologici in *follow up*) sono indicati come categoria target prioritaria delle vaccinazioni, interviene in una materia fin qui regolata da atti di normazione secondaria, inserendo una specificazione che potrà successivamente essere modificata solo con atto legislativo; l'articolo 29-ter modifica l'articolo 1, comma 115, della legge n. 116 del 2019, sopprimendo il riferimento esplicito al divieto di cumulabilità tra diverse agevolazioni tra imprese di autotrasporto, senza tuttavia modificare il precedente comma 113 che, nel prevedere il rispetto della normativa europea sugli aiuti *de minimis* sembra includere lo stesso principio di non cumulabilità;

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:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a individuare termini temporali fissi per l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 26-bis e all'articolo 28, comma 1, lettera 0a), capoverso comma 1-bis, evitando il "rinvio mobile" alla durata dello stato d'emergenza;

Il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 18;

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, con riferimento al sistema delle fonti, l'articolo 20-ter, l'articolo 29-ter,

il Comitato raccomanda infine:

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

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

12 maggio 2021

Al Presidente della
I Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (C. 3075 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3075 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 12 articoli per un totale di 26 commi, appare riconducibile alla finalità unitaria di intervenire in materia di regolazione sul piano temporale di termini legislativi; in proposito si ricorda infatti che la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 ha riconosciuto, per i decreti-legge in materia di proroga di termini, una *ratio* unitaria particolare e trasversale ai diversi ambiti materiali, vale a dire quella di “intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento” e di “incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale”; sulla base di questa *ratio* unitaria trasversale, la Presidenza della Camera ritiene ammissibili emendamenti ai “decreti legge proroga termini” che prevedano interventi regolatori di natura temporale anche se non riconducibili, sotto il profilo materiale, alle disposizioni presenti nel provvedimento;

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

il comma 4 dell'articolo 5 differisce al 31 dicembre 2021 la possibilità di affidare agli ispettori del Ministero le attività in materia di revisione periodica dei veicoli prevista dal Codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992), senza tuttavia procedere, come richiesto dal paragrafo 3, lettera a) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, ad una modifica esplicita dell'articolo 92, comma 4-*septies*, del decreto-legge n. 18 del 2020, che per primo ha stabilito questa disciplina speciale;

l'articolo 10 dispone che le semplificazioni amministrative, previste per gli interventi, anche edilizi, necessari ad assicurare l'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria COVID-19, già disposte per il periodo dal 19 maggio 2020 al 31 dicembre 2020 dall'art. 264, comma 1, lettera f), del D.L. 34/2020, si applicano anche per il periodo che decorre dalla data di entrata in vigore del presente decreto (30 aprile 2021) e fino al 31 dicembre 2021; al riguardo, si segnala che tra le disposizioni oggetto di proroga vi è anche quella che consente di chiedere alle amministrazioni comunali il mantenimento delle opere edilizie realizzate, se conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente; il termine entro cui effettuare la richiesta non è stato però adeguato alla proroga e rimane, in maniera che appare incongrua, fissato al 31 dicembre 2020;

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

si segnala che alcune disposizioni prevedono una durata temporale legata alla durata dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, una formulazione che il Comitato ritiene non coerente con il sistema delle fonti in quanto vincola la durata di regimi normativi speciali e derogatori alla normativa di rango primario ordinaria ad un termine che può essere oggetto di proroga con semplice deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); si tratta in particolare dell'articolo 1, comma 1, numero 2), che prevede che le disposizioni in materia di lavoro agile si applichino anche al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico fino al termine dello stato d'emergenza e dell'articolo 5, comma 1, che prevede un regime specifico per la prova teorica dell'esame di guida per le domande presentate dal 1° gennaio 2021 fino al termine dello stato d'emergenza;

nel corso dell'esame del disegno di legge C 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021, contenente misure anti-COVID, è stato presentato l'articolo aggiuntivo 11.01 del Governo volto a far confluire in quel provvedimento il contenuto del provvedimento in esame; al riguardo si ricorda che 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 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 in discussione, 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 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"; ciò premesso, occorre considerare anche la complessità di questa fase dei lavori parlamentari, anche per la decisione del Governo, sollecitata dal Comitato, di spostare a livello legislativo, con norme inserite in successivi decreti-legge, parte delle prescrizioni fin qui affidate ai DPCM; occorre pure considerare che il decreto-legge n. 52 già contiene un allegato di proroghe di termini legislativi connessi all'emergenza COVID-19, alla luce di tutte le considerazioni richiamate si segnala comunque la necessità che il Governo fornisca, nel prosieguo dei lavori parlamentari adeguata motivazione della decisione di presentare il richiamato articolo aggiuntivo 11.01;

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

provveda la Commissione di merito a prevedere un termine temporale fisso per le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, numero 2) e all'articolo 5, comma 1, evitando il "rinvio mobile" alla durata dello stato d'emergenza;

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 l'articolo 5, comma 4, e l'articolo 10.

Il Comitato raccomanda infine:

abbia cura il Governo, nel prosieguo dei lavori parlamentari, di fornire adeguata motivazione delle ragioni alla base della decisione di presentare l'articolo aggiuntivo 11.01 che fa confluire il provvedimento in esame nel decreto-legge n. 52, dando seguito agli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 richiamati in premessa."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

Al Presidente della
II Commissione
S E D E

OGGETTO: Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (C. 2681 Governo).

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

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

"Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2681 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, composto da 41 articoli presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega; in particolare, alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 2, andrebbero specificate meglio le "competenze ordinamentali" incluse tra gli indicatori ai fini della valutazione per l'assunzione delle funzioni direttive o semidirettive; in base alla lettera f) del comma 3 dell'articolo 2, il governo dovrà prevedere che il parere della commissione tecnica chiamata a valutare la capacità scientifica e di analisi delle norme abbia "valore preminente" e che dunque il CSM lo possa disattendere "solo in base a prevalenti valutazioni relative al medesimo parametro preso in considerazione"; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire quali siano i presupposti che consentono al CSM di pronunciarsi in difformità al parere della commissione tecnica; nei principi di delega di cui alle lettere a), d) ed e) del comma 2 dell'articolo 39 andrebbe evitato il ricorso, rispettivamente, alle espressioni "in quanto applicabili"; "in quanto compatibili" e "per quanto compatibile" che generano incertezze sull'effettiva portata precettiva dei principi medesimi;

si valuti altresì l'opportunità di approfondire la formulazione di ulteriori disposizioni; in particolare, il comma 1 dell'articolo 12 in materia di eleggibilità dei magistrati andrebbe riformulato come modifica esplicita della disciplina legislativa già prevista in materia, ad esempio, per quanto riguarda gli amministratori locali, nel testo unico sugli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000); ciò al fine di valutare bene il coordinamento delle modifiche introdotte con le norme vigenti; l'articolo 28, comma 1, modifica la disciplina relativa ai componenti del Consiglio superiore della magistratura (CSM); al riguardo andrebbe specificato il *dies a quo* di decorrenza del periodo di due anni in cui gli eletti non devono essere stati componenti del Governo; andrebbe altresì valutata sul punto la necessità di una disciplina transitoria per la prima applicazione delle nuove norme; infine la norma prevede anche la previa audizione dei componenti da eleggere dal Parlamento; sul punto andrebbe chiarito come la disposizione possa trovare applicazione dato che la procedura di elezione non prevede, allo stato, né candidature né proposte di designazione; l'articolo 29, comma 1, capoverso comma 6, prevede due turni per l'elezione dei componenti togati del CSM; si valuti però

l'opportunità di coordinare la disposizione con il capoverso comma 9 che consente l'elezione anche al primo turno; il comma 3 dell'articolo 39, nell'ambito della delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario militare, prevede al secondo periodo che decorso il termine per il parere parlamentare, "anche in assenza dei predetti pareri parlamentari, i decreti legislativi possono essere adottati, sentito il Consiglio della magistratura militare", con una formulazione che quindi può prefigurare un parere, quello del Consiglio della magistratura militare, successivo alla fase di esame delle Commissioni parlamentari; ciò contrasta però con la costante prassi per la quale il Parlamento si esprime "sul testo al quale il Governo non intende apportare ulteriori modifiche, fatta eccezione per quelle conseguenti alle valutazioni formulate dagli organi parlamentari" (lettera al Presidente del Consiglio del 3 novembre 1998 dei Presidenti delle Camere);

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

il comma 2 dell'articolo 1 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega); analoghe considerazioni valgono per l'articolo 39, comma 3, per la delega in materia di ordinamento giudiziario militare;

il ricorso alla tecnica dello scorrimento all'articolo 1 rende peraltro incerto il termine della delega di cui all'articolo 39, in quanto esso è stabilito in "due anni dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1, senza specificare se si tratti del termine ordinario o di quello risultante dall'applicazione dello "scorrimento";

sotto il profilo del coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari, si valuti l'opportunità, alla luce della delicatezza della materia trattata, di prevedere, sia per la delega di cui all'articolo 1 sia per la delega di cui all'articolo 39, il cosiddetto "doppio parere parlamentare";

il termine di sessanta giorni previsto per l'adozione del regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 38, comma 1, in materia di sistema elettorale del CSM non appare coerente con quanto previsto in via generale per i regolamenti di esecuzione dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, che assegna al Consiglio di Stato un termine di novanta giorni per esprimere il proprio parere;

il provvedimento è corredato di analisi tecnico-normativa (ATN) ma non di analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-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 39, comma 3, primo periodo, le parole: "Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi" con le seguenti: "Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio della magistratura militare che si esprime nel termine di trenta giorni dalla trasmissione degli schemi. Gli schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi"; provveda conseguentemente la Commissione di merito a sopprimere, al successivo secondo periodo, le parole da: ", sentito il Consiglio della magistratura militare" fino alla fine del periodo;

il Comitato osserva altresì quanto segue:

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 dei principi di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera f) e comma 3, lettera f) e all'articolo 39, comma 2, lettere a), d) ed e);
- approfondire la formulazione dell'articolo 12, comma 1; dell'articolo 28, comma 1 e dell'articolo 29, 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:

- aggiungere all'articolo 1 comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "trasmessi alle Camere" le seguenti: ", entro il novantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega," e sostituire il quarto periodo con i seguenti: "Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati";
- aggiungere all'articolo 39, comma 3, primo periodo, dopo le parole: "trasmessi alle Camere" le seguenti: ", entro il centovesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega," e sostituire il terzo periodo con i seguenti: "Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati";
- ampliare il termine per l'adozione del regolamento previsto dall'articolo 38, comma 1."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (C. 3113 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. 3113 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 12 articoli, per un totale di 53 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 21 articoli, per un totale di 85 commi; esso appare riconducibile alla finalità unitaria di integrare la disciplina delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, anche con riferimento al sostegno alla funzionalità delle pubbliche amministrazioni, in particolare in connessione con i concorsi pubblici e le procedure di assunzione; andrebbe però approfondita la riconducibilità a questa *ratio* unitaria del comma 3 dell'articolo 6, che prevede una modifica dei termini di impugnazione delle sentenze contabili; del comma 1-*bis* dell'articolo 10, che prevede, a regime, l'equipollenza della laurea in scienze delle religioni ai fini dell'accesso ai pubblici uffici; dell'articolo 10-*bis* in materia di trattamento di quiescenza e previdenza per i direttori scientifici degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCSS), dell'articolo 10-*quater* in materia di criteri per l'inclusione nell'elenco dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale e dell'articolo 11-*ter* recante misure urgenti per la “baraccopoli” di Messina;

per quanto riguarda il rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 si segnala che degli 85 commi solo 3 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi: in particolare, si richiede l'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica e di due decreti ministeriali;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare l'articolo 3 limita la punibilità, a titolo di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, per la somministrazione dei vaccini contro il virus SARS-CoV-2 operata nel corso della relativa campagna vaccinale; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire il termine temporale finale del periodo di limitazione della punibilità considerato che le disposizioni concernenti il piano strategico nazionale per la vaccinazione non prevedono termini finali; l'articolo 3-*bis* introduce un'ulteriore limitazione della responsabilità, a titolo di omicidio colposo e lesioni personali colpose, per gli esercenti le professioni mediche per fatti avvenuti nel corso dell'emergenza; al riguardo, si valuti l'opportunità di precisare meglio i parametri in base ai quali, ai sensi del comma 2, il giudice è chiamato a valutare il grado di colpa; con riferimento all'articolo 4 in materia di obbligo di vaccinazione, il comma 1 prevede l'obbligo di vaccinazione “fino alla completa attuazione” del piano nazionale di vaccinazioni “e comunque non oltre il 31 dicembre 2021”; al riguardo, come già rilevato, si segnala che la disciplina vigente

non contempla una procedura di accertamento della completa attuazione del piano; il comma 4 prevede poi che le regioni segnalino all'azienda sanitaria locale di residenza i nominativi dei soggetti "che non risultano vaccinati"; al riguardo appare opportuno chiarire se tali elenchi debbano comprendere anche i casi in cui risulti comunque presentata la richiesta di vaccinazione ed i casi in cui, al momento, risulti effettuata solo la prima delle dosi di vaccino previste, nell'ambito dei prodotti vaccinali che richiedano un ciclo di somministrazioni; il comma 11-ter dell'articolo 10 estende alle autorità amministrative indipendenti la possibilità di svolgere le prove di concorso in modalità semplificata; al riguardo, si valuti l'opportunità di indicare le autorità coinvolte posto che non esiste una definizione legislativa di "autorità amministrativa indipendente" e l'elencazione di tali autorità è allo stato contenuta unicamente in un atto non legislativo vale a dire l'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche;

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

il comma 2 dell'articolo 1, nel disporre l'applicazione fino al 30 aprile 2021 alle zone gialle del regime previsto per le zone arancioni, prevede una clausola di revisione incompatibile con il vigente sistema delle fonti in quanto appare prefigurare, con una "delegificazione spuria", che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri; si deve pertanto registrare con soddisfazione che la disposizione abbia cessato i suoi effetti senza essere applicata e che, quando si è ritenuto di modificare il regime previsto dal provvedimento in esame, si sia proceduto all'adozione di un nuovo decreto-legge, il decreto-legge n. 52 del 2021;

si segnala che alcune disposizioni prevedono una durata temporale legata alla durata dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, una formulazione che il Comitato ritiene non coerente con il sistema delle fonti in quanto vincola la durata di regimi normativi speciali e derogatori alla normativa di rango primario ordinaria ad un termine che può essere oggetto di proroga con semplice deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); si tratta in particolare dell'articolo 3-bis in materia di limitazione della responsabilità penale per gli operatori sanitari; dell'articolo 7-bis in materia di elezioni dei componenti del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato dell'Avvocatura dello Stato; dell'articolo 10, commi 2, in materia di individuazione di sedi decentrate per lo svolgimento delle prove dei concorsi pubblici, e 3, in materia di utilizzo di strumenti informatici e digitali nei concorsi pubblici,

l'articolo 11-ter prevede la nomina a commissario straordinario per la baraccopoli di Messina del prefetto di tale capoluogo; anche se la norma prevede che la nomina sia "ratificata" con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, si tratta pur sempre di un'impropria legificazione della procedura; si valuti inoltre l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del comma 7 che autorizza il commissario straordinario ad operare in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto della legislazione antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;

il provvedimento, nel testo originario, 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:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a individuare termini temporali fissi per l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3-bis, all'articolo 7-bis, all'articolo 10, commi 2 e 3, evitando il "rinvio mobile" alla durata dello stato d'emergenza;

Il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 3, dell'articolo 3-bis, comma 2, e dell'articolo 4;

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 11-ter;

il Comitato raccomanda infine:

eviti il Governo in futuro l'adozione di disposizioni di contenuto analogo a quello del comma 2 dell'articolo 1, che appare prefigurare, con una delegificazione spuria incompatibile con il vigente sistema delle fonti, che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri"

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

26 maggio 2021

Al Presidente della
XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65, recante misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (C. 3119 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3119 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 17 articoli, per un totale di 27 commi, appare riconducibile alla finalità unitaria di integrare la disciplina delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 nel quadro della graduale ripresa delle attività sociali ed economiche in corso;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, ai commi 1 e 4 dell'articolo 1, si richiamano “i provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19”, anziché, come appare più preciso, “il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2021” le cui misure, in base all'articolo 1 del decreto-legge n. 52 del 2021, continuano a trovare applicazione fino al 31 luglio 2021; al comma 3 del medesimo articolo 1 andrebbero meglio specificati “gli eventi di particolare rilevanza” che consentono di derogare con ordinanza del Ministro della salute ai limiti agli spostamenti orari stabiliti ai precedenti commi 1 e 2, al fine di evitare la possibilità che si prefigurino, in assenza di una maggiore determinazione della fattispecie, una “delegificazione spuria”; l'articolo 12 prevede l'adozione di ordinanze del Ministro della salute “d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome”; al riguardo occorre rilevare che si tratta di una formulazione che prefigura una procedura anomala che, in luogo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, disciplinata in particolare dal decreto legislativo n. 281 del 1997, dispone un'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, che, allo stato, pur citata in alcune circostanze dalla legislazione, rappresenta l'organo associativo degli esecutivi regionali, privo di un'apposita disciplina legislativa;

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

il provvedimento prosegue nell'opera di “trasferimento” alla fonte legislativa di misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 in precedenza regolate dai DPCM, entro la cornice definita dai decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020; in particolare, con l'articolo 1 del provvedimento si disciplina direttamente nel decreto-legge il cd. “coprifuoco”; ciò costituisce un recepimento dell'ordine del giorno n. 8 presentato dai componenti del Comitato nel corso della discussione parlamentare sul disegno di legge C. 2921 di conversione del decreto-legge n. 2 del 2021; al tempo stesso, il provvedimento inevitabilmente integra e modifica tacitamente parte delle misure contenute nel decreto-legge n. 52 del 2021 (C. 3045), anch'esso attualmente all'esame della Camera; fermo restando che l'“intreccio” tra più provvedimenti di urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere deve essere limitato a circostanze oggettivamente eccezionali,

come nel caso in esame, si pone quindi l'esigenza di approfondire i necessari coordinamenti tra i due testi; in particolare, l'articolo 4, comma 1, in materia di riapertura di palestre, piscine, centri natatori e centri benessere, supera il comma 2 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 52 vertente sulla stessa materia;

come già richiamato, l'articolo 12 prevede che i protocolli e le linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020 siano adottati ed aggiornati con ordinanza del Ministro della salute, di concerto con i ministri competenti per materia o d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, al riguardo, fermi restando i profili in ordine alla formulazione, sembra quindi essere superato quanto previsto dal citato articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020 che prevede che i protocolli e le linee guida siano adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei protocolli e delle linee guida nazionali; andrebbe comunque valutata l'opportunità, per una maggiore chiarezza, di riformulare la disposizione in termini di modifica esplicita dell'articolo 1, comma 14, in coerenza con il paragrafo 3, lettera a) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera; si osserva infine che andranno comunque garantite adeguate forme di pubblicità a linee guida e protocolli, dato il rilievo che questi strumenti assumono per la ripresa delle attività sociali ed economiche; andrebbe quindi considerata l'opportunità di prevedere un obbligo di pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale";

nel corso dell'esame del disegno di legge C 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021, contenente misure anti-COVID, è stato presentato l'emendamento 2.100 del Governo volto a far confluire in quel provvedimento il contenuto del provvedimento in esame; al riguardo si ricorda che 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 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 in discussione, 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 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"; ciò premesso, occorre considerare anche la complessità di questa fase dei lavori parlamentari, anche per la decisione del Governo, sollecitata dal Comitato, di spostare a livello legislativo, con norme inserite in successivi decreti-legge, parte delle prescrizioni fin qui affidate ai DPCM e all'intreccio quasi inevitabile tra più provvedimenti d'urgenza in corso di conversione che ciò comporta; alla luce di tutte le considerazioni richiamate si segnala comunque la necessità che il Governo fornisca, nel prosieguo dei lavori parlamentari adeguata motivazione della decisione di presentare il richiamato emendamento 2.100;

il provvedimento, nel testo originario, 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 della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

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

- individuare, al comma 3 dell'articolo 1, in termini più precisi gli "eventi di particolare rilevanza" che consentono, con ordinanza del Ministro della salute, di stabilire limiti orari agli spostamenti diversi da quelli di cui ai precedenti commi 1 e 2;
- sostituire, all'articolo 12, comma 1, il riferimento all'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome con il riferimento all'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

Il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, commi 1 e 4;

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:

- coordinare l'articolo 4, comma 1, con l'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 52 del 2021;
- approfondire l'articolo 12

il Comitato raccomanda infine:

abbia cura il Governo nel prosieguo dei lavori parlamentari, di fornire adeguata motivazione delle ragioni alla base della decisione di presentare l'emendamento 2.100 che fa confluire il provvedimento in esame nel decreto-legge n. 52, dando seguito agli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 richiamati in premessa."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali. (C. 3132 Governo).

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3132 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 78 articoli, per un totale di 479 commi, è ricondotto dal preambolo alla finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico in relazione all'emergenza dell'epidemia da COVID-19; in tal senso, esso si prefigura 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 definitori più vari, 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, potrebbe pertanto 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 alla finalità di generale sostegno economico, suscitano comunque perplessità, anche con riferimento alla loro settorialità, per quel che attiene la riconducibilità alla ratio unitaria del provvedimento; si segnalano in particolare: l'articolo 58, comma 2, lettera i) concernente la Scuola europea di Bari; l'articolo 62 concernente il polo di eccellenza per la ricerca nel settore automotive della città di Torino; l'articolo 76 in materia di subentro di Agenzia delle entrate – Riscossione a Riscossione Sicilia Spa;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 479 commi, 47 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; nel complesso sono previsti 50 provvedimenti attuativi: si tratta di 5 DPCM, di 31 decreti ministeriali, di 14 provvedimenti di altra natura; in 15 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in 6 casi l'autorizzazione della Commissione europea;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 21, comma 3, attribuisce alle giunte degli enti locali la competenza a richiedere anticipazioni alla Cassa depositi e prestiti; al riguardo, si ricorda che province e città metropolitane non hanno più, a seguito della legge n. 56 del 2014, le giunte tra i loro organi; il comma 1 dell'articolo 48 prevede l'istituzione di un fondo per le “Scuole dei mestieri” da destinare alla formazione dei lavoratori attivi nell'ambito dei settori particolarmente

specializzanti; al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la fattispecie dei "settori particolarmente specializzanti"; il comma 1 dell'articolo 50 consente di procedere al reclutamento straordinario di dirigenti medici e tecnici della prevenzione negli ambienti e nei luoghi di lavoro; al riguardo, si valuti l'opportunità di fornire ulteriori indicazioni sulle procedure di reclutamento, anche alla luce dei principi in materia di concorso pubblico stabiliti dall'articolo 97 della Costituzione e dalla relativa giurisprudenza costituzionale; il comma 11 dell'articolo 59, al primo periodo, fa salvi i programmi concorsuali dei concorsi per la scuola già banditi, mentre al secondo periodo prevede che con decreto del Ministro dell'istruzione siano nuovamente definiti i programmi delle prove; il comma 7 dell'articolo 65, nel disporre che alla ripartizione del fondo per il ristoro ai comuni si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'interno d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 30 settembre 2021, specifica anche che, nel caso in cui ricorra la condizione prevista dal comma 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 (cioè che non sia raggiunta l'intesa entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza), il decreto è comunque adottato; al riguardo si valuti l'opportunità di approfondire se, in caso di mancata intesa, debba applicarsi anche l'ulteriore parte del comma 3 dell'articolo 3 del citato decreto legislativo, in base alla quale il Consiglio dei Ministri è chiamato a provvedere con deliberazione motivata; il comma 1 dell'articolo 75 prevede l'applicazione ai procedimenti penali militari delle disposizioni per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali nel corso dell'emergenza, in quanto compatibili; al riguardo, si valuti l'opportunità di una più puntuale indicazione delle disposizioni applicabili;

sono inoltre presenti modifiche non testuali della normativa vigente all'articolo 26, comma 5; all'articolo 64, comma 1 e all'articolo 65, commi 1 e 2;

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

il comma 2 dell'articolo 34 consente con DPCM, su richiesta del Commissario straordinario per l'emergenza pandemica, di rimodulare le risorse assegnate alla contabilità speciale del Commissario tra le diverse finalità previste dall'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020, ai fini di una migliore allocazione delle risorse confluite a legislazione vigente sulla contabilità; al riguardo si osserva che alcune autorizzazioni legislative di spesa adottate durante l'emergenza prevedono la destinazione di risorse alla contabilità per specifiche finalità indicate direttamente dalle norme; ad esempio, da ultimo, l'articolo 40 del decreto-legge n. 41 del 2021 prevede la destinazione alla contabilità speciale di 388.648.000 euro per il consolidamento del piano nazionale di vaccinazioni; l'articolo 1, comma 467 della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021) destina alla contabilità 518.842.000 euro per la stipulazione dei contratti di lavoro a tempo determinato con medici, infermieri e assistenti sanitari; l'articolo 19-quater del decreto-legge n. 137 del 2020 destina alla contabilità 100 milioni di euro per l'acquisto di farmaci per la cura del COVID-19; per il rispetto del sistema delle fonti occorre quindi escludere che la disposizione del comma 2 dell'articolo 34 trovi applicazione anche per queste autorizzazioni legislative o, in alternativa, prevedere per tali autorizzazioni di spesa un'apposita procedura legislativa di accertamento delle eventuali risorse non utilizzate e da destinare ad altre finalità; si ricorda anche che, per una disposizione di più ampia portata e maggiormente indeterminata (l'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020, che consentiva la rimodulazione con decreto del Ministro dell'economia delle autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento) il Comitato aveva richiesto, con una condizione "di 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" (parere del 27 maggio 2020);

il comma 1 dell'articolo 75 prevede l'applicazione del regime speciale già previsto per i provvedimenti giurisdizionali ordinari ai procedimenti giurisdizionali militari "limitatamente al periodo di vigenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"; al riguardo, come più volte richiamato dal Comitato, si segnala la necessità di individuare, in luogo di questo rinvio mobile alla durata dello stato d'emergenza, prorogabile con deliberazione del Consiglio dei ministri, un termine temporale fisso;

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:

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

- ad approfondire l'articolo 34, comma 2;
- ad individuare un termine temporale fisso per il periodo di applicazione della disposizione di cui all'articolo 75, comma 1;

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 21, comma 3; dell'articolo 48, comma 1; dell'articolo 50, comma 1; dell'articolo 59, comma 11; dell'articolo 65, comma 7 e dell'articolo 75, comma 1;
- riformulare in termini di novella gli articoli 26, comma 5, 64, comma 1, e 65, commi 1 e 2."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

15 giugno 2021

Al Presidente della
II Commissione
Alla Presidente della
VII Commissione
S E D E

OGGETTO: Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti (C. 2751 Governo).

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

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

"Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2751 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, composto di 5 articoli per un totale di 12 commi e che risulta di contenuto omogeneo e conforme al titolo, è stato trasmesso per il parere al Comitato in forza della norma di delegificazione contenuta nell'articolo 4;

il provvedimento rientra tra le misure legislative previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ne indica la presentazione alle Camere entro il mese di dicembre 2021, senza invece prospettare la data di approvazione;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, al comma 3 dell'articolo 3 si valuti l'opportunità di precisare che i percorsi di laurea oggetto del provvedimento diventeranno abilitanti per gli studenti che si iscriveranno al primo anno dei corsi di laurea e di laurea magistrale abilitanti istituiti sulla base dei regolamenti didattici di ateneo come adeguati ai sensi del medesimo comma 3; al comma 1 dell'articolo 5 andrebbe valutata l'opportunità di prevedere una norma che disciplini – presumibilmente applicando la disciplina previgente - l'abilitazione alla professione per coloro che hanno acquisito la laurea con il vecchio ordinamento nelle more dell'adozione del decreto previsto dal secondo periodo del comma e chiamato a definire, per tali soggetti, le modalità di definizione del tirocinio pratico-valutativo integrativo; inoltre, all'ultimo periodo del medesimo comma andrebbe inserito il riferimento alla laurea magistrale;

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

con riferimento alla norma di delegificazione inserita all'articolo 4, si ricorda che l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 richiede che la legge che autorizza la delegificazione indichi sia le norme generali

regolatrici della materia sia le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari; al riguardo, anche se non espressamente indicate come tali, possono essere considerate come norme generali regolatrici della materia le previsioni, di cui al comma 2, in ordine allo svolgimento di una prova pratica valutativa per il conseguimento delle lauree abilitanti e di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi nonché all'integrazione della commissione giudicatrice con professionisti di comprovata esperienza designati dagli ordini o dai collegi professionali o dalle relative federazioni nazionali; si valuti però l'opportunità di integrare tali norme generali regolatrici della materia con ulteriori previsioni in particolare con riferimento alla definizione delle ulteriori lauree che potranno divenire abilitanti, alla procedura con cui i consigli degli ordini professionali formuleranno una richiesta sul punto e al regime transitorio per coloro che al momento della data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione abbiano già conseguito un titolo di studio non abilitante; va inoltre inserita l'indicazione delle disposizioni da abrogare;

il provvedimento risulta corredato sia di analisi tecnico-normativa sia di analisi di impatto della regolamentazione;

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:

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire l'articolo 4;

il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 3, comma 3 e l'articolo 5, comma 1."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

16 giugno 2021

Al Presidente della
I Commissione
Alla Presidente della
VIII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. (C. 3146 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3146 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 67 articoli, per un totale di 215 commi, appare riconducibile alla finalità unitaria di semplificare le procedure connesse all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC); in tal senso, esso si prefigura 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, 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, potrebbe pertanto risultare “in concreto non pertinente”; considerazioni che, come si vede, potrebbero valere anche per il provvedimento in esame;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell’immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 215 commi, 23 richiedono l’adozione di provvedimenti attuativi: si tratta di 4 DPCM, di 9 decreti ministeriali, di 10 provvedimenti di altra natura; in 3 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze; in 2 casi è previsto il parere del Garante per la protezione dei dati personali; in 2 casi l’efficacia della norma è subordinata all’approvazione da parte del Consiglio dell’Unione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

il provvedimento contiene alcune delle misure legislative previste dal PNRR; in particolare, esso contiene le semplificazioni degli oneri burocratici relativi all’attuazione del PNRR, le misure urgenti in materia di semplificazione dei contratti pubblici e delle norme ambientali, l’istituzione della cabina di regia per l’attuazione del Piano e le modalità di monitoraggio del Piano, tutte misure di cui il PNRR prevede l’adozione con decreto-legge entro il mese di maggio 2021;

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

si valuti l’opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, all’articolo 2, che istituisce la cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio per il PNRR, andrebbe valutata l’opportunità di

esplicitare il carattere di deroga che l'articolo appare assumere rispetto alle disposizioni in materia di comitati ministeriali di cui alla legge n. 400 del 1988; andrebbe inoltre precisato se nei confronti della cabina di regia trovi applicazione l'articolo 6, comma 3, della legge n. 400 che prevede che il Presidente del Consiglio possa deferire singole questioni relative al lavoro dei comitati ministeriali al Consiglio dei ministri; potrebbe essere infine oggetto di approfondimento il coordinamento tra i compiti di elaborazione di "indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR" della cabina di regia (articolo 2, comma 2, lettera a) e la generale funzione di indirizzo del Consiglio dei ministri, anche con riferimento all'azione amministrativa, stabilita dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 400 del 1988; l'articolo 4, comma 1, precisa che la Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio ha una durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026; identica formulazione è prevista all'articolo 5 con riferimento all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione; al riguardo, anche in questo caso si opera una deroga implicita a quanto previsto in via generale dall'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 303 del 1999, il quale dispone che le strutture di missione della Presidenza del Consiglio per compiti specifici hanno una durata temporanea comunque non superiore a quella del Governo che le istituisce; ciò premesso andrebbe chiarito se, con la formulazione adottata, si intenda anche derogare, come la relazione illustrativa afferma con riferimento all'articolo 4 ma non all'articolo 5, alle disposizioni in materia di *spoils system* (si richiama in particolare l'articolo 31 della legge n. 400 del 1988 che prevede che i decreti di conferimento di incarichi se non siano confermati entro tre mesi dal giuramento del nuovo governo cessano di avere effetto; si rileva comunque la singolarità di questa eventuale deroga); con riferimento all'articolo 5 andrebbero altresì approfondite le modalità di coordinamento tra le attività dell'istituenda Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e la già esistente (art. 1, co. 22-bis, del decreto-legge n. 181 del 2006) Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, richiamata anche dal comma 5 dell'articolo 5; all'articolo 8, comma 4, il riferimento errato all'articolo 7, comma 13, andrebbe sostituito con quello, corretto, all'articolo 7, comma 8; all'articolo 9, comma 3, si valuti l'opportunità di precisare meglio "i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile" a cui gli atti di attuazione del PNRR saranno comunque sottoposti; l'articolo 12 disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio in caso di inadempienza di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR; al riguardo, si valuti l'opportunità di una maggiore specificazione, al comma 4, delle fattispecie di casi "in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel piano non risultino altrimenti superabili con celerità", fattispecie che giustificano l'esercizio dei poteri sostitutivi; al comma 5 andrebbero maggiormente specificati "i principi generali dell'ordinamento" e "i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea" di cui viene fatto salvo comunque il rispetto in caso di esercizio dei poteri sostitutivi (si richiama in proposito il parere reso dal Comitato nella seduta dell'11 giugno 2019 sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019, cd. sbloccacantieri); il comma 6 stabilisce poi che "di tutte le obbligazioni nei confronti di terzi rispondono, con le risorse del piano o con risorse proprie, esclusivamente i soggetti attuatori sostituiti"; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire se si intende prevedere che i soggetti attuatori sostituiti rispondano delle obbligazioni contratte fino al momento dell'attivazione del potere sostitutivo o anche, con una sorta di singolare responsabilità oggettiva, successivamente; il comma 1 dell'articolo 14 prevede che le disposizioni del provvedimento trovino applicazione anche al piano nazionale complementare (PNC) mentre l'articolo 1, comma 6, del decreto-legge n. 59 del 2021 relativo a tale piano e attualmente all'esame del Senato (S. 2207) prevede che, per il PNC, l'applicazione delle misure previste per il PNRR solo in quanto compatibili; la lettera b) del comma 1 dell'articolo 19, in ordine all'applicazione della disciplina consultiva anche ai progetti connessi al PNRR e al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, appare riprodurre quanto già previsto dall'articolo 8, comma 2-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, come sostituito dall'articolo 17; con riferimento all'allegato III introdotto dall'articolo 35, si segnala che il codice 07 02 17 relativo ai rifiuti contenenti siliconi è presente due volte, in un caso con l'asterisco (che indica i rifiuti pericolosi), nell'altro caso no; all'articolo 39, comma 1, lettera d), si prevede l'adozione di un decreto del Ministro dell'interno "d'intesa" con altri ministri anziché "di concerto", come richiesto dal paragrafo 4, lettera p) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; il comma 1 dell'articolo 47 (pari opportunità di genere e generazionali nei contratti pubblici PNRR e PNC) e il comma 1 dell'articolo 50 (semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC) appaiono privi di effettivo contenuto normativo in quanto volti unicamente a indicare le finalità dei due

articoli; il comma 2 dell'articolo 50, nel disciplinare i poteri sostitutivi nell'esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC, prevede che tali poteri siano esercitati entro un termine pari alla metà dei termini originariamente previsti; al riguardo andrebbe specificato se per "termini originariamente previsti" si intendano quelli previsti in via generale dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) ovvero quelli stabiliti in deroga da norme successive; all'articolo 55 potrebbe risultare opportuno circoscrivere meglio gli "interventi in materia di istruzione ricompresi nel PNRR" e ai quali si applicano le misure di semplificazione previste dall'articolo; all'articolo 63 potrebbe risultare opportuno adeguare al nuovo termine introdotto per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni il termine correlato di cui all'articolo 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990; l'articolo 65, comma 1, lettera b), capoverso lettera f) prevede che l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) "provvede alla classificazione dei tratti ad elevata concentrazione di incidenti nonché alla classificazione della sicurezza della rete esistente, secondo quanto previsto dall'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 35 del 2011", senza tuttavia modificare tale ultima disposizione che prevede che tale classificazione sia fatta dal Ministro delle infrastrutture;

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

con riferimento alle iniziative di semplificazione normativa prospettate in particolare dall'articolo 5, si segnala la necessità di individuare forme di interlocuzione costante con il Parlamento, in particolare con il Comitato per la legislazione e con la Commissione parlamentare per la semplificazione, all'interno di un più ampio dialogo, da strutturare adeguatamente, tra Governo e Parlamento sull'attuazione del PNRR;

l'articolo 7, comma 5, prevede la modifica del regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia con l'atto atipico del DPCM, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 22 del 2021, cioè in deroga alla procedura ordinaria prevista dall'articolo 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988 che prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione; si tratta di un modo di procedere oggetto in passato di censura da parte del Comitato in quanto esempio di "fuga dal regolamento" (si veda da ultimo proprio il parere reso dal Comitato nella seduta del 10 marzo 2021 sul disegno di legge C. 2915 del decreto-legge n. 22 del 2021);

l'articolo 37 prevede, tra le altre cose, l'adozione di due decreti dei quali viene esplicitata la natura "non regolamentare" in contrasto con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale che ha qualificato tali decreti "atti dall'indefinibile natura giuridica";

l'articolo 57 prevede che il Commissario straordinario delle zone economiche speciali sia nominato con l'atto atipico del DPCM, sopprimendo la normativa previgente che invece correttamente richiama la procedura prevista dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa né di analisi di impatto della regolamentazione;

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

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire la formulazione dell'articolo 2 e dell'articolo 12, commi 4, 5 e 6;

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 a sopprimere, all'articolo 37, comma 1, lettera h) numero 1) e numero 10), capoverso 9-quater, le parole: "di natura non regolamentare";

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 4; dell'articolo 5; dell'articolo 8, comma 4; dell'articolo 9, comma 3; dell'articolo 14, comma 1; dell'articolo 19, comma 1, lettera b); dell'allegato III di cui all'articolo 35; dell'articolo 39, comma 1, lettera d); dell'articolo 47, comma 1; dell'articolo 50, commi 1 e 2; dell'articolo 55; dell'articolo 63 e dell'articolo 65, comma 1, lettera b), capoverso lettera f);

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 l'articolo 7, comma 5, e l'articolo 57."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

23 giugno 2021

Al Presidente della
I Commissione
Alla Presidente della
IX Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. (C. 3161 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3161 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 19 articoli, per un totale di 84 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla finalità unitaria di “ridefinire l'architettura italiana di cybersicurezza, prevedendo anche l'istituzione di un'apposita Agenzia per la cybersicurezza nazionale”;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che degli 84 commi, 7 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 7 DPCM;

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

con riferimento all'utilizzo del termine “Cybersicurezza”, si segnala che l'Accademia della Crusca, nel comunicato dello scorso 14 giugno, ha rilevato che “l'introduzione di un ibrido italo-inglese come cybersicurezza (calcato sull'inglese cyber security) in questo caso, oltre a porre problemi di pronuncia, determina anche una incoerenza terminologica che si formerebbe nel corpus legislativo”; in effetti il provvedimento, all'articolo 7, comma 1, lettera e), f), richiama le fattispecie “sicurezza cibernetica” e “sicurezza nazionale cibernetica”; la legislazione inoltre già utilizza l'espressione “sicurezza nazionale cibernetica” (decreto-legge n. 105 del 2019 e DPCM n. 131 del 2020);

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, all'articolo 6, comma 3, si prevede che il regolamento di organizzazione dell'Agenzia sia approvato “previo parere del COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica), sentito il CIC (Comitato interministeriale per la cybersicurezza)”; al riguardo, pur rilevando che si tratta di una formulazione già presente nella legislazione (si veda in particolare l'articolo 43 della legge n. 124 del 2007), si ricorda che in una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998 i presidenti delle Camere chiarivano che “l'introduzione [in uno schema di atto governativo sottoposto al parere parlamentare], successivamente all'espressione del parere parlamentare, di parti nuove che le Camere non avrebbero modo di conoscere, pregiudicherebbe la funzione consultiva del Parlamento [...] Coerentemente con l'impostazione appena delineata si pone l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere per il parere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo”; in tal senso la formulazione adottata non appare idonea ad escludere del tutto che il parere del CIC possa essere successivo a quello del COPASIR e andrebbe pertanto valutata una

riformulazione (le medesime considerazioni valgono con riferimento ai regolamenti di cui all'articolo 11, commi 3 e 4 e all'articolo 12, comma 8); all'articolo 12, comma 2, lettera b), si valuti l'opportunità di specificare meglio quali siano le "attività assolutamente necessarie" per le quali l'Agenzia per la cybersicurezza può procedere ad assunzioni a tempo determinato con contratti di diritto privato; all'articolo 17, commi 1 e 2, si valuti l'opportunità di specificare meglio le modalità con le quali potrà avvenire l'ausilio dell'organo centrale del Ministero dell'interno allo svolgimento delle funzioni dell'Agenzia per la cybersicurezza; al successivo comma 7 si richiamano i regolamenti di cui all'articolo 11, comma 5, anziché, come corretto, comma 4;

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

il provvedimento compie un frequente ricorso a DPCM, atti allo stato atipici nell'ordinamento, dei quali in alcuni casi viene esplicitato il carattere regolamentare (articolo 6, commi 1 e 3; articolo 11, commi 3 e 4; articolo 12, commi 1 e 8); nei medesimi casi è opportunamente esplicitata la deroga alla procedura della legge n. 400 del 1988; suscita però perplessità l'utilizzo al riguardo dell'espressione "anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400" che, pur essendo anch'essa utilizzata nella legislazione (ad esempio nel già richiamato articolo 43 della legge n. 124 del 2007) appare ambigua; andrebbe al riguardo valutata la soppressione della parola "anche", ferma restando la necessità di una riflessione, come in più occasioni raccomandato dal Comitato, sulla collocazione dei DPCM nel nostro sistema delle fonti;

con riferimento in particolare al regolamento di organizzazione dell'Agenzia per la cybersicurezza di cui all'articolo 6, andrebbe valutata l'opportunità, al fine di evitare incertezze applicative e contenziosi, di precisare se lo stesso dovrà essere soggetto ad obbligo di pubblicazione ovvero se la definizione delle forme di pubblicità potrà essere affidata al medesimo regolamento, in deroga alla normativa vigente ma in analogia a quanto previsto dall'articolo 43 della legge n. 124 del 2007 in materia di sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica per quanto concerne i regolamenti attuativi di quella legge;

l'articolo 16 provvede alle modificazioni alla legislazione vigente conseguenti all'adozione del provvedimento in esame, con una serie di modifiche implicite e senza ricorrere alla tecnica della novella come richiesto dal paragrafo 3, lettera a) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; al riguardo, alla luce della complessità della materia e della stratificazione normativa creatasi, andrebbe valutata l'opportunità che il Governo, avvalendosi dell'autorizzazione permanente di cui all'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988, provveda alla redazione di un testo unico compilativo delle disposizioni aventi forza di legge regolanti la materia della sicurezza cibernetica; analogamente per le disposizioni regolamentari richiamate dai commi 7 e 8 dell'articolo 16 andrebbe valutata l'opportunità di predisporre un testo unico delle disposizioni regolamentari sulla medesima materia ai sensi dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge n. 400 del 1988;

il provvedimento non risulta corredato di analisi tecnico-normativa mentre è presente la dichiarazione di esclusione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c) del DPCM n. 169 del 2017 che appunto dispone l'esclusione dall'AIR per i provvedimenti normativi concernenti "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, le seguenti condizioni:

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

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

- approfondire l'utilizzo del termine "cybersicurezza" alla luce delle considerazioni dell'Accademia della Crusca richiamate in premessa;

- sostituire, all'articolo 17, comma 7, le parole: "e 5" ovunque ricorrano con le seguenti: "e 4".

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:

- sostituire, all'articolo 6, comma 3, le parole da: ", previo parere" fino alla fine del comma con le seguenti: ". Lo schema di decreto, corredato del parere del CIC, è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere del COPASIR.";
- sopprimere all'articolo 11, comma 3, primo periodo, le parole: "previo parere del COPASIR e" e conseguentemente aggiungere, dopo il primo periodo, il seguente: "Lo schema di decreto di cui al primo periodo, corredato del parere del CIC, è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere del COPASIR";
- sopprimere all'articolo 11, comma 4, le parole "previo parere del COPASIR e" e conseguentemente aggiungere in fine il seguente periodo: "Lo schema di decreto di cui al primo periodo, corredato del parere del CIC, è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere del COPASIR."
- approfondire la formulazione dell'articolo 12, comma 2, lettera b) e dell'articolo 17, commi 1 e 2;
- sostituire, all'articolo 12, comma 8, le parole da: ", previo parere" fino alla fine del comma con le seguenti: ". Lo schema di decreto, corredato del parere del CIC, è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere del COPASIR";

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:

- sopprimere, all'articolo 6, comma 3, all'articolo 11, commi 3 e 4 e all'articolo 12, comma 8, la parola: "anche";
- approfondire, con riferimento all'articolo 6, le forme di pubblicità da prevedere per il regolamento di organizzazione dell'Agenzia per la cybersicurezza;
- sollecitare il Governo a predisporre, ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, un testo unico compilativo delle disposizioni aventi forza di legge in materia di sicurezza cibernetica e, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*ter*, della medesima legge n. 400, un testo unico delle disposizioni regolamentari nella medesima materia;

il Comitato raccomanda infine:

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

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti. (C. 3166 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. 3166 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 6 articoli, per un totale di 19 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 7 articoli, per un totale di 39 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla finalità unitaria di definire il Piano nazionale per gli investimenti finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per sostenere il rilancio dell'economia (cd. piano nazionale complementare PNC);

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che degli 39 commi, 6 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 3 DPCM, 2 decreti ministeriali e 1 provvedimento di altra natura (delibera CIPESS); in 3 casi sono previste forme di coinvolgimento del sistema delle conferenze; inoltre, l'attuazione di una disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, all'articolo 1, comma 2, lettera c), numero 11 si fa riferimento alle “fonti *green* rinnovabili”, fattispecie per la quale potrebbe risultare opportuna un'apposita definizione legislativa; la medesima considerazione vale per l'allevamento con nutrizione ad erba (*grass fed*), di cui all'articolo 2, comma 1-bis, lettera h); l'articolo 1, comma 7-*quiquies* non indica il soggetto tenuto a presentare alle Camere una relazione sulla ripartizione territoriale dei programmi e degli interventi previsti dal comma 2 dell'articolo 1;

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

due disposizioni del provvedimento determinano, in contrasto con precedenti raccomandazioni del Comitato, forme di intreccio con altri due decreti-legge attualmente all'esame della Camera: l'articolo 1, comma 6, prevede, per il PNC, l'applicazione delle misure previste per il PNRR solo “in quanto compatibili” mentre l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 77 del 2021 (C. 3161) prevede che le disposizioni in materia di PNRR siano comunque applicate anche al PNC; l'articolo 3, comma 1, novella l'articolo 1, comma 1065, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021) che risulta poi ulteriormente novellato dall'articolo 20, comma 2, del successivo decreto-legge n. 73 del 2021 (C. 3132); con riferimento a questa seconda disposizione si segnala peraltro che ragioni di coerenza sistematica e il principio della successione delle leggi nel tempo inducono a ritenere che, anche una volta entrata in vigore la legge di conversione, il testo del

richiamato comma 1065 sarà quello risultante dalla novella operata dal successivo decreto-legge n. 73; ciò in considerazione del fatto che il comma 1 dell'articolo 3 è presente nel testo originario del decreto-legge n. 59 qui in esame, entrato in vigore anteriormente alla data di entrata in vigore del DL n. 73, e non è frutto di un intervento parlamentare;

il provvedimento, nel testo originario, non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa né di analisi di impatto della regolamentazione;

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

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 2, lettera c), numero 11 e comma 7-*quiquies* e dell'articolo 2, comma 1-*bis*, lettera h);

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura il Governo di evitare forme di "intreccio" tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere che sono suscettibili di alterare l'ordinario iter di conversione.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

30 giugno 2021

Alla Presidente della
IX Commissione
Al Presidente della
XIII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2021, n. 89, recante misure urgenti in materia di agricoltura e per il settore ferroviario. (C. 3170 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3170 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, è riconducibile a due ben distinte finalità: l’incremento della quota di finanziamento nazionale del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e l’approvazione *ex lege* del contratto di programma – parte investimenti 2017-2021 tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e Rete ferroviaria italiana Spa;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell’immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 5 commi, 1 richiede l’adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare della comunicazione del Ministero delle politiche agricole al Ministero dell’economia sulla suddivisione tra i programmi regionali dell’importo destinato al FEASR e dell’inserimento da parte delle regioni delle risorse nei programmi regionali come finanziamenti nazionali integrativi; l’efficacia di un’altra disposizione è invece in parte subordinata alla definitiva approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da parte del Consiglio dell’Unione europea;

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

si valuti l’opportunità di approfondire la formulazione del comma 2 dell’articolo 2 che prevede che l’efficacia dell’approvazione *ex-lege* del contratto di programma-parte investimenti tra Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e Rete Ferroviaria Italiana Spa, disposta dal comma 1, sia subordinata, relativamente agli interventi i cui oneri sono a carico delle risorse previste per l’attuazione di progetti compresi nel PNRR, alla definitiva approvazione del Piano da parte del Consiglio dell’Unione europea; al riguardo, si valuti l’opportunità di indicare in termini più precisi, ad esempio attraverso l’inserimento nel testo di un apposito allegato, gli interventi ai quali si fa riferimento;

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

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 2.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

30 giugno 2021

Alla Presidente della
XII Commissione

S E D E

OGGETTO: Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (C. 2561).*(Parere, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del Regolamento)*

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2561 e rilevato che:

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni: in particolare, la lettera b) del comma 2 dell'articolo 1, fa riferimento al “secondo percettore di reddito”, fattispecie non prevista dal nostro ordinamento fiscale; la lettera b) del comma 2 dell'articolo 6 indica come principio direttivo della delega la previsione di detrazioni fiscali per le spese documentate sostenute dalle famiglie relativamente al contratto di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti a corsi universitari mentre il successivo articolo 8, comma 1, lettera b), numero 3) prevede la modifica o l'abolizione dell'analoga detrazione già presente nel Testo unico sulle imposte dei redditi (articolo 15, comma 1, lettera i-sexies del DPR n. 917 del 1986); l'articolo 8, comma 1, lettera a) utilizza a fini di copertura anche le risorse derivanti dalla “modificazione o abrogazione” di alcune misure legislative; al riguardo appare necessaria una maggiore determinazione della portata normativa della disposizione;

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

le disposizioni dell'articolo 2 appaiono già confluite nella legge n. 46 del 2021 in materia di assegno unico per i figli; si pone pertanto l'esigenza di un coordinamento; la medesima esigenza si pone con riferimento alla clausola di copertura finanziaria poiché sia il provvedimento in esame, all'articolo 8, comma 1, sia la legge n. 56 del 2021, all'articolo 3, comma 1, utilizzano a copertura le risorse stanziare dall'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020), in entrambi i casi nei limiti di tale autorizzazione di spesa;

il comma 1 dell'articolo 7 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (cd. “tecnica dello scorrimento”); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta “una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa”; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 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 una riformulazione dell'articolo 8, comma 1, lettera a);

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 degli articoli 2 e 8 con la legge n. 46 del 2021

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, comma 2, lettera b) e dell'articolo 6, comma 2, lettera 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 aggiungere, all'articolo 7, comma 1, primo periodo, dopo le parole: "Senato della Repubblica" le seguenti: "entro il sessantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega" e, conseguentemente, di sopprimere il secondo periodo.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

7 luglio 2021

Al Presidente della
XIII Commissione

S E D E

OGGETTO: Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico (C. 290-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato).

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

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminata la proposta di legge n. 290-B, e rilevato che:

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

il comma 3 dell'articolo 1 prevede che sia equiparato ai metodi di produzione biologici il metodo dell'agricoltura biodinamica; al riguardo, appare opportuno approfondire la disposizione alla luce dell'assenza nella legislazione primaria – che pure contiene sporadici riferimenti all'agricoltura biodinamica (legge n. 96 del 2010 e decreto legge n. 357 del 1994) – di una definizione di agricoltura biodinamica;

si valuti l'opportunità di specificare meglio il principio di delega di cui all'articolo 19, comma 1, lettera d) che, nella attuale formulazione (“riordino della disciplina della lotta contro le frodi agroalimentari mediante la ricognizione delle norme vigenti, la loro semplificazione e la compiuta ridefinizione dei confini fra fattispecie delittuose, contravvenzionali e di illecito amministrativo previste in materia, con contestuale revisione della disciplina vigente”) appare piuttosto indicare un oggetto di delega;

ritiene che, per il rispetto dei 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, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire l'articolo 1, comma 3

il Comitato osserva inoltre:

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 del principio di delega di cui all'articolo 19, comma 1, lettera d).

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

Al Presidente della
V Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2021, n. 99, recante misure urgenti in materia fiscale, di tutela del lavoro, dei consumatori e di sostegno alle imprese. (C. 3183 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3183 e rilevato che:

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

il provvedimento composto da 8 articoli, per un totale di 47 commi, è riconducibile, sulla base del preambolo, a tre distinte finalità, connesse con l'emergenza della pandemia in corso: l'introduzione di misure di sostegno del lavoro, di proroghe in materia di riscossione e di ulteriori misure di sostegno alle imprese; a ciò si collega, con la finalità di creare un fondo per la riforma degli ammortizzatori sociali, la sospensione del meccanismo del cd. *cashback*; il preambolo non fornisce invece indicazioni sulle disposizioni in materia di Alitalia di cui all'articolo 6;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 47 commi 2 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di un decreto ministeriale e di un aggiornamento del programma dell'amministrazione straordinaria di Alitalia; in un caso è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze;

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

il comma 4 dell'articolo 2, al secondo periodo, mantiene valide “a tutti gli effetti di legge le deliberazioni adottate dopo il 30 giugno 2021 e fino all'entrata in vigore della presente disposizione”; al riguardo si osserva che, essendo il provvedimento entrato in vigore il 30 giugno 2021, la disposizione appare priva di effettiva portata normativa;

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

si segnala che, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 3132 di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021 (cd. sostegni-bis), il Governo ha presentato l'emendamento 1.183 che fa “confluire” in quel decreto-legge il provvedimento in esame, senza fornire adeguata motivazione della decisione; al riguardo si ricorda che 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 con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 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 in discussione, 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 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";

il comma 3 dell'articolo 1 contiene modifiche al decreto del Ministro dell'economia del 24 novembre 2020 n. 156 relativo al programma cashback; in proposito si ricorda che il paragrafo 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi; nel caso in esame vengono sostituiti integralmente alcuni commi del predetto decreto ministeriale e pertanto si può ritenere la modifica non frammentaria, fermo restando che, essendo tali commi ora legificati ogni successiva modifica di essi dovrà avvenire per via legislativa; fa comunque eccezione la modifica di cui al numero della lettera c) del comma 3 in cui, a fronte della sostituzione integrale nel testo di un comma del decreto ministeriale la modifica effettiva si riduce a poche parole;

il comma 7 dell'articolo 1 prevede inoltre l'abrogazione di tutte le disposizioni del richiamato decreto del Ministro dell'economia n. 156 del 2020 incompatibili con le disposizioni dell'articolo 1; al riguardo, si richiama la precedente lettera a) del medesimo paragrafo della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che prescrive di "privilegiare la modifica testuale (novella) di atti legislativi vigenti, evitando modifiche implicite o indirette";

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:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire l'articolo 1, commi 1 e 7.

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 sopprimere all'articolo 2, comma 4, il secondo periodo;

Il Comitato raccomanda infine:

abbia cura il Governo, nel prosieguo dei lavori parlamentari, di fornire adeguata motivazione delle ragioni alla base della decisione di presentare l'articolo aggiuntivo 1.183 che fa confluire il provvedimento in esame nel decreto-legge n. 73, dando seguito agli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 richiamati in premessa."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

21 luglio 2021

Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, recante misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori. (C. 3201 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. 3201 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 19 commi e da un allegato, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, di un solo comma; esso, sulla base del titolo e del preambolo, è riconducibile alla finalità di riconoscere, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 46 del 2021, un “assegno temporaneo per figli minori”; è inoltre presente un'ulteriore disposizione (l'articolo 7) concernente il finanziamento dei trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19;

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

il numero 3) della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 indica tra i requisiti per l'accesso all'assegno temporaneo avere figli a carico di età inferiore ai diciotto anni compiuti; al riguardo la circolare attuativa dell'INPS n. 93 del 30 giugno 2021 specifica che si ha diritto all'assegno solo nel caso di convivenza con il minore, requisito non esplicitamente previsto dalla disposizione;

il provvedimento, nel testo originario presentato al Senato non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 3.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

3 agosto 2021

Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche (C. 3223 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3223 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 14 articoli, per un totale di 27 commi e da un allegato, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla necessità ed urgenza di prorogare ed adeguare il quadro normativo delle misure di contenimento dell'epidemia in corso;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 27 commi 2 necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 1 DPCM e di 1 protocollo d'intesa,

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

alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimenti per quel che attiene alla formulazione; in particolare, il capoverso art. 9-bis, alinea del comma 1 dell'articolo 3 prevede che a far data dal 6 agosto 2021 sia necessario per l'accesso a determinati servizi e attività il possesso della certificazione verde COVID-19; non viene però stabilito un termine finale; in assenza di indicazioni si può presumere che esso coincida con il termine dello stato d'emergenza previsto dall'articolo 1 (31 dicembre 2021); si valuti comunque l'opportunità, per una maggiore chiarezza, di indicare esplicitamente nella norma il termine finale di applicazione; il successivo capoverso lettera a) consente in zona bianca esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 l'accesso ai “servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio, di cui all'articolo 4 (del decreto-legge n. 52 del 2021), per il consumo al tavolo, al chiuso”; al riguardo si segnala che il richiamato articolo 4 non include le mense aziendali e i servizi di catering su base contrattuale, in quanto già consentiti dal DPCM del 2 marzo 2021; sul punto si valuti l'opportunità di un chiarimento; il successivo capoverso lettera g) consente in zona bianca esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 l'accesso a “centri culturali, centri sociali e ricreativi, di cui all'articolo 8-bis, comma 1 (del decreto-legge n. 52 del 2021) limitatamente alle attività al chiuso”, senza tuttavia fornire indicazioni circa i circoli associativi del terzo settore, pure richiamati nell'articolo 8-bis, comma 1, del decreto-legge n. 52 del 2021; il successivo capoverso lettera i) prevede l'obbligo di certificazione verde per i concorsi pubblici; al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare se si faccia riferimento a tutte le prove concorsuali, ivi comprese quelle che, come per esempio una prova orale, si svolgano in forma individuale e se il medesimo riferimento concerna solo le procedure bandite da pubbliche amministrazioni; il successivo capoverso comma 3 rimette a un DPCM la definizione delle regole tecniche per il trattamento delle certificazioni verdi mentre il successivo capoverso comma 4 rinvia per le verifiche tecniche al DPCM del 17 giugno 2021 che sarà probabilmente superato dall'adozione del DPCM previsto dal capoverso comma 3; al riguardo, si valuti l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni; l'articolo 4, comma 1, lettera f) estende l'ambito di applicazione delle

sanzioni amministrative anche alla violazione delle disposizioni di cui al nuovo articolo 9-bis del decreto-legge n. 52 del 2021, introdotto dall'articolo 3 del provvedimento in esame e relativo all'obbligo di certificazione verde per l'accesso a determinati luoghi ed attività; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire l'ambito soggettivo di applicazione e in particolare se sia punita solo la violazione dell'obbligo di verifica del possesso delle certificazioni verdi (ai sensi del comma 4 del citato articolo 9-bis) o anche la condotta dell'utente che fruisca senza la prescritta certificazione di una delle attività o dei servizi per i quali è richiesta;

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

l'articolo 1 proroga fino al 31 dicembre 2021 lo stato di emergenza nazionale per l'epidemia in corso; per la prima volta si agisce quindi, per la proroga dello stato d'emergenza, con norma di rango primario e non con deliberazione del Consiglio dei ministri; in proposito si ricorda che l'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) prevede che "la durata dello stato d'emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di 12 mesi"; al riguardo, si può ritenere quindi che alla base della scelta del Governo vi sia un'interpretazione della norma che non consente di prorogare lo stato di emergenza con deliberazione del Consiglio dei ministri dopo che siano decorsi 12 mesi dalla prima proroga (come nel caso in esame; infatti la prima deliberazione dello stato d'emergenza, il 31 gennaio 2020, ne fissava il termine al 31 luglio 2020, termine poi prorogato, con successive deliberazioni, fino al 31 luglio 2021); sul punto si ricorda che, in precedenti occasioni (tutte però relative a stati di emergenza circoscritti territorialmente), il Comitato ha rilevato che "il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice", con una deroga peraltro solo implicita ed ha quindi raccomandato al "Legislatore ad avviare una riflessione sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza di rilievo nazionale [...] in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018)" anche in considerazione dei "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 ad esempio 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 ritiene però di non ribadire la raccomandazione con riferimento al provvedimento in esame alla luce della peculiarità della situazione determinata dall'epidemia in corso;

l'articolo 12, comma 1, prevede che, fatto salvo quanto diversamente disposto dal presente decreto, dal 1° agosto al 31 dicembre 2021 continuano ad applicarsi le misure di cui al DPCM del 2 marzo 2021; viene così confermata la "legificazione" di tale provvedimento; in proposito, si ricorda che il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 5 maggio 2021 sul disegno di legge C. 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021 ha raccomandato al Governo di avere cura "di riservare ai DCPM la regolazione, nei limiti di quanto previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33, di aspetti ulteriori rispetto alla disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021, evitando invece di intervenire con fonti non legislative per modifiche a tale disciplina"; sul punto si ricorda anche che l'ordinanza del Ministro della salute del 22 giugno 2021 ha soppresso fino al 31 luglio 2021, nelle zone bianche, l'obbligo di indossare dispositivi di protezione individuale (cd. mascherine), obbligo previsto, da ultimo, dall'articolo 1 del DPCM del 2 marzo 2021; il termine è stato poi prorogato al 30 agosto 2021 dall'ordinanza del Ministro della salute del 29 luglio 2021; al riguardo, l'esame del provvedimento potrebbe costituire l'occasione per approfondire, anche nell'ottica di evitare futuri dubbi interpretativi e contenziosi, l'effettiva idoneità di un intervento sulla questione con ordinanza e non con fonte legislativa;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si può comunque ritenere che il provvedimento rientri tra le fattispecie di esclusione dall'AIR indicate dall'articolo 6, comma 1, lettera c) del regolamento di cui al 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 della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire l'articolo 4, comma 1, lettera f);

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 l'articolo 3, comma 1, capoversi art.9-bis alinea, lettere a), g) e i) e commi 3 e 4.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

3 agosto 2021

Al Presidente della
I Commissione
Alla Presidente della
XI Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia (C. 3243 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. 3243 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 19 articoli, per un totale di 104 commi, risulta incrementato, dopo l'esame al Senato, a 39 articoli, per un totale di 198 commi; esso è riconducibile, sulla base del preambolo, alla necessità ed urgenza di rafforzare la capacità funzionale della pubblica amministrazione in relazione all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con particolare riferimento all'amministrazione della giustizia; si valuti l'opportunità di approfondire la coerenza con questa finalità unitaria delle disposizioni di cui all'articolo 17-octies, commi 6 (modifica della disciplina sui commissari per le bonifiche dei siti di interesse nazionale di Crotone e Brescia-Caffaro) e 7 (istituzione di un commissario straordinario per la depurazione del lago di Garda) e all'articolo 17-duodecies (disposizioni urgenti per le Olimpiadi di Milano-Cortina 2026), tutte disposizioni peraltro originariamente contenute nel decreto-legge n. 92 del 2021 “confluito” nel provvedimento in esame;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 198 commi 19 necessitano di provvedimenti attuativi; in particolare è richiesta l'adozione di 1 DPR, 6 DPCM, 4 decreti ministeriali e 8 provvedimenti di altra natura; in 5 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in 5 casi l'attuazione delle disposizioni è subordinata all'approvazione in sede europea del PNRR, evento peraltro già verificatosi con la decisione del Consiglio dell'Unione europea dello scorso 13 luglio; in 1 caso è richiesto il parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa;

il provvedimento rientra tra le misure legislative previste dal PNRR; in particolare il Piano richiede l'adozione con decreto-legge, entro giugno 2021, di semplificazioni per le assunzioni connesse al PNRR e, con legge, entro dicembre 2021, di ulteriori misure per le medesime assunzioni;

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

alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimenti per quel che attiene alla formulazione; in particolare, l'articolo 3-bis introduce una modalità di reclutamento del personale negli enti locali basato su elenchi di idonei previo interpello ed (eventuale) prova selettiva ai fini dell'assunzione; in proposito, appaiono meritevoli di considerazione diversi aspetti; in termini generali, andrebbe chiarita l'eventuale equiparazione di queste procedure selettive ai concorsi pubblici, anche ai fini della valutazione del rispetto dell'articolo 97,

quarto comma, della Costituzione; inoltre al comma 1, si stabilisce che gli enti locali possano organizzare e gestire in forma aggregata la formazione di elenchi di idonei per l'eventuale successiva assunzione nei ruoli dell'amministrazione sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato; al riguardo occorre però ricordare che l'accesso ai ruoli è riservato a coloro che sono assunti a tempo indeterminato; non appare inoltre specificato cosa avvenga nel caso in cui, per il posto bandito da uno specifico ente locale vi sia, tra gli appartenenti all'elenco di idonei, un solo candidato e, in particolare, se in tal caso l'ente locale possa procedere all'assunzione senza lo svolgimento della prova scritta o orale; con riferimento al comma 9, andrebbero meglio specificati gli obblighi di pubblicità a cui sono soggette le selezioni; il comma 4 dell'articolo 13 prevede, all'ultimo periodo, che per i concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato, l'attestazione di servizio prestato con merito da parte del personale assunto a tempo determinato di supporto delle linee progettuali giustizia del PNRR può costituire titolo di preferenza a parità di titoli e di merito, a norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, senza indicare in che ordine tale titolo si collochi nella elencazione dei titoli di preferenza contenuta al comma 4 del citato articolo 5; con riferimento, invece alla possibilità di scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale presso i commissari per il dissesto idrogeologico, di cui all'articolo 17-octies, comma 3, si valuti l'opportunità di specificare se trovino o meno applicazione le disposizioni che, nell'ambito della programmazione triennale del personale, subordinano le nuove assunzioni a tempo determinato alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco (di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001) nonché all'espletamento dell'apposita procedura di mobilità del personale (di cui all'articolo 34-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001);

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

nel provvedimento risulta "confluito" il decreto-legge n. 92 del 2021 in materia di rafforzamento del Ministero della transizione ecologica e di sport; al riguardo si ricorda che 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 con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 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 in discussione, 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 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"; da ultimo, la posizione del Comitato è stata ripresa dal Presidente della Repubblica nella lettera del 30 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio sulla conversione del decreto-legge n. 73 del 2021; tra le altre cose, nella lettera, il Presidente della Repubblica osserva che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare"; su quest'ultimo punto merita segnalare che sul disegno di legge S. 2301 di conversione del decreto-legge n. 92 si è svolta sostanzialmente una sola seduta in sede referente presso la 13ª Commissione ambiente del Senato, con lo svolgimento della relazione del relatore e l'annuncio da parte del rappresentante del Governo dell'intenzione di far confluire il decreto-legge nel provvedimento in esame, senza tuttavia esplicitare le motivazioni alla base della decisione; in sede consultiva si sono espresse le Commissioni 4ª difesa, 7ª istruzione, 8ª lavori pubblici, 10ª Industria, 14ª politiche dell'Unione europea e la Commissione parlamentare per le questioni regionali;

il comma 7-quater dell'articolo 3 modifica implicitamente il contenuto di una fonte non legislativa, il regolamento di cui al DPR n. 108 del 2004;

l'articolo 6 prescrive l'adozione di un Piano integrato di attività e di organizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni, piano che dovrebbe convogliare, in un unico atto, una pluralità di piani programmatori previsti dalla normativa vigente. In tale contesto, al comma 5, si prevede che, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale, in un obiter dictum della sentenza n. 149 del 2012, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla «correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge»;

il comma 7 dell'articolo 17-octies nomina *ex lege* il prefetto di Brescia commissario straordinario per la depurazione del lago di Garda, in deroga, peraltro solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede, per la nomina di commissari straordinari, un decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di 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 l'articolo 3-bis, l'articolo 13, comma 4 e l'articolo 17-octies, comma 3;

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

valutino le Commissioni di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa di approfondire l'articolo 3, comma 7-quater, l'articolo 6, comma 5, e l'articolo 17-octies, comma 7;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura Parlamento e Governo di evitare, per il futuro, la “confluenza” di decreti-legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari e tenendo altresì conto delle esigenze di rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto e di effettuare la “confluenza” con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare del decreto-legge.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

8 settembre 2021

Alla Presidente della
IX Commissione
Alla Presidente della
XI Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro (C. 3257 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3257 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 6 articoli per un totale di 20 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato a 9 articoli, per un totale di 38 commi; esso risulta riconducibile a due ben distinte finalità, frutto peraltro di due distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri, il 13 e il 15 luglio 2021; da un lato, l'adozione di misure di tutela della laguna di Venezia, dall'altro, la previsione di disposizioni in materia di tutela del lavoro e delle imprese in crisi;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 38 commi 7 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare è richiesta l'adozione di 6 decreti ministeriali e di 1 provvedimento di altra natura (l'aggiornamento del piano morfologico e ambientale della laguna di Venezia);

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

l'articolo 3-ter reca una norma di interpretazione autentica – e quindi retroattiva – in materia di sottoscrizione dei programmi di riallineamento retributivo nel settore agricolo; in proposito si ricorda che il paragrafo 3, lettera I), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera prescrive che l'intento di interpretare autenticamente risulti anche dalla rubrica dell'articolo;

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

l'articolo 2 prevede la nomina del presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare adriatico settentrionale a Commissario straordinario per la realizzazione dei punti di attracco temporanei nell'area di Marghera; il Commissario opererà con i poteri previsti dall'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. “DL sbloccacantieri”) e cioè in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici fatto salvo il rispetto del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; al riguardo, si osserva che l'individuazione *ex lege* del commissario straordinario appare costituire una deroga implicita non solo alla disposizione generale di cui all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede la nomina dei commissari straordinari con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ma anche allo stesso articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 che prevede che l'individuazione dei commissari straordinari per la realizzazione degli interventi infrastrutturali urgenti sia

effettuata con DPCM; si ricorda inoltre che in più occasioni il Comitato ha raccomandato di circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari;

il provvedimento, nel testo originario presentato al Senato, non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa né dall'analisi di impatto della regolamentazione;

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

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di esplicitare nella rubrica dell'articolo 3-ter il carattere di interpretazione autentica della norma;

il Comitato raccomanda infine:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che appaiono sovente derogare al modello previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulla definizione dei poteri 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 relative alle funzioni dei commissari straordinari.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

8 settembre 2021

Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, recante misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti (C. 3264 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3264 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 29 commi, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di aggiornare le misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19 con particolare riferimento all'istruzione scolastica, all'università, ai trasporti e alle attività sociali; a ciò si aggiunge l'esigenza, richiamata nel preambolo, di introdurre una disciplina speciale per i procedimenti amministrativi della regione Lazio di cui all'articolo 7 a seguito dell'attacco informatico subito dai sistemi di quella regione tra il 31 luglio e il 1° agosto 2021; ciò premesso, si valuti l'opportunità di approfondire la riconducibilità alla *ratio* unitaria sopra richiamata della disposizione dell'articolo 9 che prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa conferire la delega alle politiche spaziali e aerospaziali non solo ad un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ma anche ad un Ministro, con o senza portafoglio;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 29 commi 2 necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 2 circolari del Ministro della salute;

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

gli articoli 1 e 2 prevedono l'applicazione delle disposizioni in materia di obbligo della certificazione verde COVID-19 per scuole, università e alcune tipologie di trasporti “fino al 31 dicembre 2021, termine di cessazione dello stato d'emergenza”; si tratta di una formulazione che merita apprezzamento in quanto, nel parere reso nella seduta del 3 agosto 2021, sul decreto-legge n. 105 del 2021 il Comitato ha segnalato come invece quel provvedimento preveda “che a far data dal 6 agosto 2021 sia necessario per l'accesso a determinati servizi e attività il possesso della certificazione verde COVID-19” senza però che sia “stabilito un termine finale”; invitando, con un'osservazione, ad approfondire tale aspetto;

appare suscettibile di approfondimento la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, i commi 2 e 6 dell'articolo 1 individuano come ambito di applicazione delle disposizioni in materia di riavvio in sicurezza delle attività scolastiche le “istituzioni del sistema nazionale di istruzione”; ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 62 del 2000, nel sistema nazionale di istruzione non sono ricomprese le scuole non paritarie e i centri provinciali per l'istruzione degli adulti; a tali realtà fa però riferimento, includendole nell'ambito di applicazione dell'articolo in commento, la nota attuativa della disposizione del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione del Ministero dell'istruzione del 13 agosto scorso; il comma 3 dell'articolo 1 stabilisce, al primo periodo, che, per il trattamento dei soggetti positivi all'infezione da SARS-CoV-2, in ambito scolastico e dei servizi educativi per l'infanzia, si applichino i protocolli e le linee guida adottati per lo

svolgimento delle attività economiche e sociali ai sensi dell'articolo 1, comma 14 del decreto-legge n. 33 del 2020 e dell'articolo 10-bis del decreto-legge n. 52 del 2021; non è però richiamata la possibilità di adottare con una diversa procedura prescrizioni specifiche per l'ambito scolastico, come effettivamente avvenuto (si vedano da ultimo le indicazioni strategiche ad interim per la prevenzione e il controllo delle infezioni da SARS-CoV-2 in ambito scolastico del 1° settembre 2021); il secondo periodo del medesimo comma 3 prevede che protocolli e linee guida possano derogare all'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie per le classi composte da studenti che abbiano tutti completato il ciclo vaccinale o abbiano un certificato di guarigione in corso di validità; il successivo terzo periodo prevede la stessa possibilità di deroga per le università; al riguardo andrebbero specificate le modalità con le quali si intende accertare i requisiti del completamento del ciclo vaccinale o della guarigione ed in particolare se si intendano utilizzare a tal fine le certificazioni verdi COVID-19; si ricorda però che le certificazioni verdi COVID-19 allo stato sono rilasciate anche in presenza di un test antigenico rapido o molecolare con risultato negativo e che l'articolo 13 del DPCM del 17 giugno 2021 dispone che "la verifica delle certificazioni verdi COVID-19 è effettuata mediante la lettura del codice a barre bidimensionale (il cd. QR code), utilizzando esclusivamente l'applicazione mobile descritta nell'allegato B paragrafo 4, che consente unicamente di controllare l'autenticità, la validità e l'integrità della certificazione, e di conoscere le generalità dell'intestatario, senza rendere visibili le informazioni che ne hanno determinato l'emissione"; sul punto occorre anche considerare che allo stato non è previsto, per gli studenti non universitari, il possesso della certificazione verde COVID-19 per l'accesso alle lezioni; il comma 7 dell'articolo 1 prevede che le disposizioni recate dall'articolo 1 si applichino, in quanto compatibili, anche alle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) nonché alle attività delle altre istituzioni di alta formazione collegate alle università; non vi è invece alcun riferimento alle attività da svolgere negli istituti tecnici superiori (ITS) e nel sistema di istruzione e formazione professionale; il comma 1 dell'articolo 2 prevede che l'accesso e l'utilizzo di alcune tipologie di mezzi di trasporto sia consentito esclusivamente ai soggetti muniti di certificazione verde COVID-19; al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire se si intenda includere anche i conducenti e il personale addetto a tali mezzi;

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

l'articolo 4 introduce, ai commi 1 e 2, modifiche non testuali alla disciplina in materia di partecipazione ad eventi sportivi e a spettacoli, di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 52 del 2021, come sostituiti dall'articolo 4 del decreto-legge n. 105 del 2021 ancora in corso di conversione (C 3223-A); le medesime considerazioni valgono per l'articolo 5, comma 1, che integra, senza operare modifiche testuali, il contenuto dell'articolo 9, comma 10-bis, del decreto-legge n. 52 del 2021, come sostituito dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 105 del 2021; in proposito si ricorda che il Comitato per la legislazione ha costantemente raccomandato di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere; si ritiene tuttavia di non ribadire la raccomandazione per il provvedimento in esame, alla luce dell'assoluta peculiarità dell'emergenza in corso (come d'altra parte il Comitato ha già fatto nel parere reso nella seduta del 5 maggio 2021 sul disegno di legge C. 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021); peraltro, merita segnalare con apprezzamento che i decreti-legge n. 105 e n. 111 sembrano destinati a seguire ciascuno un autonomo iter di conversione, evitando la "confluenza" tra diversi decreti-legge, anche in questo caso recependo un'altra raccomandazione giunta in più occasioni dal Comitato e la sollecitazione del Presidente della Repubblica nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si può comunque ritenere che il provvedimento rientri tra le fattispecie di esclusione dall'AIR indicate dall'articolo 6, comma 1, lettera c) del regolamento di cui al 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 della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire l'articolo 1;

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, ad approfondire l'articolo 2, comma 1

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

15 settembre 2021

Alla Presidente della
X Commissione

S E D E

OGGETTO: Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza (C. 1494).

(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 la proposta di legge n. 1494 nel testo risultante dagli emendamenti approvati e rilevato che:

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

all'articolo 1, il comma 2 prevede che lo schema di decreto legislativo è trasmesso alle Camere entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega; si tratta di una formulazione che merita apprezzamento in quanto in precedenti occasioni il Comitato ne ha richiesto l'adozione in alternativa al ricorso alla tecnica dello "scorrimento", vale a dire la norma procedurale che prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di novanta giorni, rendendo così complesso individuare in termini inequivoci la scadenza del termine di delega (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 29 maggio 2019 sulla proposta di legge C 1549 in materia di divieto di aste a doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e delega per il sostegno delle filiere etiche di produzione);

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'alinea del comma 1 dell'articolo 2 prevede che il Governo attui la delega conferita "anche in linea con i principi generali che regolano la crisi d'impresa e l'insolvenza, in quanto compatibili"; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del rinvio operato, ad esempio indicando le norme generali alle quali si intende fare riferimento; nel caso in cui poi si intenda fare riferimento al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, andrebbe altresì valutato l'impatto sulla previsione dell'articolo 1 del decreto-legge n. 118 del 2021, attualmente all'esame del Senato (S. 2371) che ha rinviato l'entrata in vigore del codice al 16 maggio 2022, fatta eccezione delle disposizioni di cui al Titolo II della parte I concernenti le procedure di allerta e la composizione assistita della crisi, per le quali l'entrata in vigore è fissata al 31 dicembre 2023; il principio direttivo di cui alla lettera f-bis) del comma 2 stabilisce un aggiornamento almeno triennale dell'albo dei commissari straordinari, nel rispetto dei criteri di trasparenza, rotazione ed efficienza; al riguardo, con riferimento al criterio della rotazione si valuti l'opportunità di approfondire se si intenda fare riferimento al fatto che, a parità di altri requisiti la presenza nell'albo sarà a rotazione, come sembra desumersi dal tenore letterale della disposizione, oppure al fatto che la scelta all'interno dell'albo dei commissari da nominare avverrà con un criterio di rotazione come ragioni di logica giuridica, ma non la formulazione letterale della norma, inducono a pensare; il principio direttivo di cui alla successiva lettera q) prevede la legittimazione del commissario straordinario e del comitato di sorveglianza a presentare al tribunale istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale ordinaria; al riguardo si valuti l'opportunità di specificare se la presentazione

dell'istanza debba avvenire congiuntamente da parte di commissario straordinario e comitato di sorveglianza o anche disgiuntamente;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 2, comma 1, alinea e lettere f-bis) e q)."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

15 settembre 2021

Al Presidente della
I Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 17 agosto 2021, n. 117, recante disposizioni concernenti modalità operative precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali dell'anno 2021 (C. 3269 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3269 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 7 articoli, per un totale di 22 commi, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla necessità ed urgenza di adottare, in considerazione delle imminenti scadenze elettorali autunnali, misure per assicurare l'esercizio del diritto di voto anche degli elettori positivi al COVID-19 in trattamento ospedaliero o domiciliare e di tutti coloro che si trovano in isolamento fiduciario;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 agosto 2021, è stato pubblicato sulla “Gazzetta Ufficiale” dopo diciotto giorni, il 23 agosto; 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 rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 22 commi solo uno necessita di un provvedimento attuativo; si tratta in particolare di un decreto del Ministro dell'interno;

come segnalato anche dall'analisi tecnico-normativa il provvedimento non ricade nel divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale di cui all'articolo 15, comma 2, lettera b) della legge n. 400 del 1988 in quanto concernente la legislazione elettorale “di contorno”;

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

alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimenti per quel che attiene alla formulazione; in particolare, alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 appare suscettibile di approfondimento la collocazione del rinvio normativo (all'articolo 9, nono comma della legge n. 136 del 1976, che autorizza la costituzione di sezioni ospedaliere), la quale segue la menzione degli elettori ammessi al voto domiciliare e non anche quella dei pazienti affetti da COVID-19 ricoverati nelle strutture sanitarie con meno di 100 posti letto, che pure dovrebbero aver accesso a tali sezioni, come risulta anche dall'analisi tecnico-normativa; il comma 3 dell'articolo 2 prevede che presso ogni sezione elettorale ospedaliera possono essere istituiti ulteriori seggi composti “anch'essi” da personale USCAR (cioè delle Unità speciali di continuità assistenziale territoriale) designato dalle ASL; al riguardo, parrebbe suscettibile di chiarimento se anche per questi ulteriori seggi il ricorso a personale USCAR avvenga solo in via subordinata, quando cioè, come previsto al comma 2, non si riesca a costituire il seggio con le modalità ordinarie, ovvero, come sembra desumersi dal tenore letterale della disposizione, se a tale personale si faccia subito ricorso una volta deciso di costituire tali ulteriori seggi;

il successivo comma 6 prevede che, limitatamente alle consultazioni elettorali dell'anno 2021, i componenti delle sezioni elettorali ospedaliere istituite presso strutture sanitarie che ospitano reparti COVID-19 e dei seggi speciali "siano muniti" di certificazioni verdi COVID-19; al riguardo si valuti l'opportunità di approfondire le modalità di controllo del rispetto della disposizione;

il provvedimento risulta corredato di analisi tecnico normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 2, commi 1 lettera b), 3 e 6.

Il Comitato raccomanda infine:

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

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

15 settembre 2021

Alla Presidente della
XII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 122, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 in ambito scolastico, della formazione superiore e socio sanitario-assistenziale (C. 3279 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3279 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, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di aggiornare le misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19 attraverso, da un lato, l'introduzione di ulteriori disposizioni in ordine alle modalità di accesso alle strutture scolastiche, educative e formative e alle sedi universitarie, e, dall'altro lato, l'ampliamento delle categorie di soggetti tenuti all'obbligo vaccinale in ambito socio-assistenziale e socio-sanitario;

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

l'articolo 1, al comma 1, capoverso articolo 9-ter.1, integra il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 111 del 2021, ancora in corso di conversione (C. 3264) con riferimento all'ambito di applicazione delle disposizioni in materia dell'utilizzo delle certificazioni verdi COVID-19 in ambito scolastico e universitario, peraltro dando seguito ad alcuni rilievi contenuti nel parere approvato dal Comitato per la legislazione nella seduta dell'8 settembre 2021; in proposito si ricorda che il Comitato per la legislazione ha costantemente raccomandato di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere; si ritiene tuttavia di non ribadire la raccomandazione per il provvedimento in esame, alla luce dell'assoluta peculiarità dell'emergenza in corso (come d'altra parte il Comitato ha già fatto proprio nel parere reso nella seduta dell'8 settembre 2021 sul disegno di legge C. 3264 di conversione del decreto-legge n. 111 del 2021);

nel corso dell'esame del disegno di legge C 3264 di conversione del decreto-legge n. 111 del 2021 è stato presentato l'emendamento 1.500 del Governo che fa “confluire” in quel decreto-legge il contenuto del provvedimento in esame; al riguardo, si ricorda che 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 con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 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 in discussione, 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 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"; da

ultimo, la posizione del Comitato è stata ripresa dal Presidente della Repubblica nella lettera del 23 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio sulla conversione del decreto-legge n. 73 del 2021; tra le altre cose, nella lettera, il Presidente della Repubblica osserva che “la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d’urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell’omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l’esame parlamentare”;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si può comunque ritenere che il provvedimento rientri tra le fattispecie di esclusione dall’AIR indicate dall’articolo 6, comma 1, lettera c) del regolamento di cui al 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 raccomandazione:

abbia cura il Governo, nel prosieguo dei lavori parlamentari, di fornire adeguata motivazione delle circostanze eccezionali alla base della decisione di far “confluire” il provvedimento in esame nel disegno di legge C. 3264 di conversione del decreto-legge n. 111 del 2021.”

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

OGGETTO: Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021 (C. 3208 Governo).

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

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

"Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3208 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone di 13 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:

alcuni principi di delega (articolo 4, comma 1, lettera c); articolo 10, comma 2, lettera b); articolo 11, comma 2, lettera e); articolo 12, comma 2, lettera h); articolo 13, comma 2, lettera b) 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; il principio di delega di cui all'articolo 7, comma 2, lettera d) indica invece unicamente di "adeguare il sistema sanzionatorio"; tali principi si prefigurano quindi come disciplina speciale rispetto al principio generale di delega di cui all'articolo 32, comma 1, lettera d) della legge n. 234 del 2012, 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 richiamati;

il principio di delega di cui all'articolo 12, comma 2, lettera g) richiede, con riferimento ai prodotti fertilizzanti, di "definire le tariffe per la valutazione di nuove categorie di prodotto, le tariffe per i controlli dei prodotti fertilizzanti inseriti nel registro nazionale nonché le tariffe per i controlli dei prodotti fertilizzanti immessi in commercio"; al riguardo, appare opportuno circoscrivere la portata del principio direttivo, individuando parametri cui collegare l'importo delle tariffe; anche in questo caso, infatti, la disciplina speciale recata dal principio di delega appare più indefinita di quanto stabilito in via generale dall'articolo 30, comma 4, della legge n. 234 del 2012 che prevede che le tariffe per gli oneri relativi a prestazioni e controlli derivanti

dall'adempimento del diritto dell'Unione europea siano determinate sulla base del costo effettivo del servizio reso;

il testo del provvedimento risulta corredato di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); è inoltre presente la dichiarazione di esenzione dall'AIR con riferimento specifico agli articoli 6, 8 e 9;

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 4, comma 1, lettera c); all'articolo 7, comma 2, lettera d); all'articolo 10, comma 2 lettera b); all'articolo 11, comma 2, lettera e); all'articolo 12, comma 2, lettere g) ed h) e all'articolo 13, comma 2, lettera b)

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

22 settembre 2021

Alla Presidente della
VIII Commissione
Alla Presidente della
IX Commissione

S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali (C. 3278 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3278 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 17 articoli, per un totale di 77 commi, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria della promozione di interventi per le infrastrutture, anche con riferimento alla mobilità sostenibile e alla sicurezza; il preambolo richiama anche l'esigenza di introdurre disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di intervenire nel settore dell'edilizia giudiziaria; ciò premesso, si valuti l'opportunità di approfondire la riconducibilità alla *ratio* unitaria sopra richiamata delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2 (proroga delle concessioni per i servizi di distribuzione carburanti e di ristoro sulla rete autostradale) e all'articolo 13, comma 1 (estensione ad altri territori delle agevolazioni cd. “Resto al Sud” per l'avvio di attività imprenditoriali e libero professionali);

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 77 commi 10 necessitano di provvedimenti attuativi; è prevista in particolare l'adozione di 1 decreto del Presidente della Repubblica, 2 DPCM, 2 decreti ministeriali e 4 provvedimenti di altra natura; in un caso è previsto il coinvolgimento del sistema delle Conferenze e in un caso l'attuazione della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

l'articolo 15, comma 1, capoverso comma 1, prevede che gli enti territoriali e gli altri soggetti pubblici e privati competenti provvedano alla ricognizione delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire se tale onere ricada in ragione della proprietà dell'infrastruttura o dell'utilizzo della stessa e in quale modo, per i soggetti diversi dagli enti territoriali e specie con riguardo ai soggetti privati, debba essere assicurato l'adempimento di siffatto obbligo di comunicazione delle ricognizioni effettuate;

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

il comma 4 dell'articolo 1 prevede l'aggiornamento del regolamento di delegificazione di cui al DPR n. 474 del 2001 (regolamento di semplificazione in materia di prova dei veicoli); in proposito si ricorda che la

sentenza n. 149 del 2012 della Corte costituzionale ha lasciato aperta a successive valutazioni della medesima Corte la questione della correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreti-legge;

l'articolo 9 introduce norme derogatorie e speciali per la rapida realizzazione del «Parco della Giustizia di Bari» e funzionali allo svolgimento dell'incarico al quale è preposto il Commissario straordinario del Parco medesimo, nominato ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. "DL sbloccacantieri"); l'articolo 16 prevede la proroga o il rinnovo fino al 31 dicembre 2024 dell'incarico, in scadenza al 3 ottobre 2021, del commissario straordinario per la ricostruzione del ponte Morandi nonché preposto al programma straordinario di investimenti urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto ed altre infrastrutture della città di Genova; al riguardo, si ricorda che in più occasioni il Comitato ha raccomandato una riflessione su funzioni e poteri dei commissari straordinari;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di 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 l'articolo 15, comma 1, capoverso comma 1.

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 l'articolo 1, comma 4;

il Comitato raccomanda infine:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulla definizione dei poteri 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 relative alle funzioni dei commissari straordinari.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

13 ottobre 2021

Al Presidente della
I Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2021, n. 132, recante misure urgenti in materia di giustizia e di difesa, nonché proroghe in tema di referendum, assegno temporaneo e IRAP (C. 3298 Governo)

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

“Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3298 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 7 articoli, per un totale di 8 commi, appare prevalentemente configurabile come un provvedimento di proroga di termini legislativi; recano infatti disposizioni di proroga tre dei cinque articoli sostanziali; in proposito si ricorda che la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 ha riconosciuto, per i decreti-legge in materia di proroga di termini, una *ratio* unitaria particolare e trasversale ai diversi ambiti materiali, vale a dire quella di “intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento” e di “incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale”; al tempo stesso si rileva che tale *ratio* unitaria non è indicata nel preambolo del provvedimento; si valuti altresì l'opportunità di approfondire la riconducibilità a tale *ratio* unitaria dell'articolo 1 (disposizioni in materia di acquisizione dei dati di traffico telefonico e telematico per fini di indagine penale) e dell'articolo 2 (disposizioni in materia di procedura di nomina del Capo di stato maggiore della difesa);

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

ritiene, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, di non avere nulla da osservare”.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

19 ottobre 2021

Al Presidente della
II Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia (C. 3314 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. 3314 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 29 articoli, per un totale di 125 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 33 articoli, per un totale di 145 commi; esso appare prevalentemente configurabile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità; da un lato, quella di introdurre disposizioni in materia di crisi d'impresa; dall'altro lato, quella di recare interventi in materia di giustizia;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 agosto 2021, è stato pubblicato sulla “Gazzetta Ufficiale” dopo diciannove giorni, il 24 agosto; 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;

sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, la lettera e) del comma 2 dell'articolo 7 prevede che l'imprenditore, nel formulare il ricorso per l'accesso alle misure protettive e cautelari, presenti anche “una dichiarazione avente valore di autocertificazione attestante, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, che l'impresa può essere risanata”; al riguardo andrebbe approfondita la possibilità di attribuire valore di autocertificazione a una dichiarazione che attesta non uno stato, una qualità personale o un fatto ma un evento incerto, vale a dire la possibilità di risanare l'impresa; i commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 19 consente al Ministro dello sviluppo economico di nominare la società Fintecna SpA commissario nelle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese di cui all'articolo 27 del decreto-legislativo n. 270 del 1999 e nelle procedure liquidatorie accorpate di cui all'articolo 1, comma 498 della legge n. 296 del 2006; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire se si intenda nominare commissario straordinario una persona giuridica (vale a dire la società Fintecna SpA) ovvero un soggetto fisico da individuare tra gli amministratori della società Fintecna SpA; in proposito si ricorda che la disciplina in materia appare piuttosto orientata all'individuazione quali commissari di persone fisiche; anche laddove si consente – come all'articolo 1, comma 498, della legge n. 296 del 2006 - la nomina di “studi professionali associati” o “società di professionisti” si richiede comunque la designazione di una “persona fisica responsabile della procedura” ai sensi dell'articolo 28, primo comma, lettera b) del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267; la clausola di invarianza di cui all'articolo 28 prevede che dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ad eccezione degli articoli

3 e 24; non viene invece fatta menzione dell'articolo 26-bis, introdotto al Senato, che reca un'autonoma copertura finanziaria;

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

la lettera b) del comma 3-quinquies dell'articolo 19 prevede la possibilità di adottare decreti di natura non regolamentare, provvedimenti definiti dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, "atti dall'indefinibile natura giuridica";

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, risulta corredato di analisi tecnico-normativa e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) riferita al Capo I nonché di dichiarazione di esenzione dall'AIR ai sensi del regolamento in materia adottato con il DPCM n. 169 del 2017 con riferimento al Capo II;

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

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

provveda la Commissione di merito, a sopprimere, all'articolo 19, comma 3-quinquies, lettera b) le parole: "di natura non regolamentare".

Il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo della formulazione del testo:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire la formulazione dell'articolo 7, comma 2, lettera e), dell'articolo 19, commi 3-bis e 3-ter e dell'articolo 28.

Il Comitato raccomanda infine:

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

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

3 novembre 2021

Alla Presidente della
VIII Commissione
S E D E

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, recante disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile (C. 3341 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. 3341 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 28 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 14 articoli, per un totale di 42 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria dell'introduzione di misure per il contrasto degli incendi boschivi; a questa finalità sono peraltro ricondotti nel preambolo anche gli interventi di rafforzamento della capacità operativa del Servizio nazionale di protezione civile; si valuti l'opportunità di approfondire la coerenza con tale *ratio* unitaria delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 4-*quater* (misure per la semplificazione per il potenziamento delle aviosuperfici, delle elisuperfici e delle idrosuperfici; andrebbe in particolare chiarito, ai fini dell'approfondimento richiesto, se tale potenziamento sia finalizzato al contrasto degli incendi o possa anche prescindere da tale finalità) e 4-*quinqües* (proroga del termine per la concessione ai comuni di contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio); all'articolo 1-*ter* (proroga della validità della graduatoria di uno specifico concorso pubblico per vigili del fuoco); all'articolo 7, comma 3-*bis* (inclusione dei materiali vulcanici tra quelli non compresi nelle attività di gestione dei rifiuti);

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 42 commi, 6 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, viene prevista l'adozione di 2 DPCM e di 5 provvedimenti di altra natura; in due casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze;

sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo che prevede la possibilità per il Piano nazionale di prevenzione degli incendi boschivi di introdurre un sistema di incentivi premiali in presenza di una diminuzione significativa delle aree percorse dagli incendi; in particolare, andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio il concetto di “diminuzione significativa”;

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

alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimento con riferimento al sistema delle fonti; in particolare, il comma 4-*quater* dell'articolo 1 prevede che con DPCM possano essere adottate misure di semplificazione per il potenziamento delle aviosuperfici, delle elisuperfici e delle idrosuperfici; al riguardo, si

rileva che, qualora si intenda che tali misure di semplificazione possano essere introdotte anche con riferimento a discipline di rango legislativo appare prefigurarsi un modello di delegificazione non conforme a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; il comma 3 dell'articolo 3 prevede che con legge regionale siano disposte le misure per l'attuazione delle azioni sostitutive in caso di inerzia dei comuni nella pubblicazione degli elenchi definitivi dei soprassuoli percorsi dal fuoco nel quinquennio precedente; al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire la congruità dell'individuazione, da parte della legge statale dello specifico strumento normativo (cioè la legge regionale) con la quale la regione è chiamata ad intervenire;

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, risulta corredato di analisi tecnico-normativa e della dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ai sensi dell'articolo 7 del regolamento in materia adottato con il 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 chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo;

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 formulazione dell'articolo 1, comma 4-*quater* e dell'articolo 3, comma 3."

IL PRESIDENTE DEL COMITATO

