

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. C. 2648 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	3
Sui lavori del Comitato	6

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Martedì 8 settembre 2020. — Presidenza della presidente Maura TOMASI.

La seduta comincia alle 14.20.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

C. 2648 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite I e VIII).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2648 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 65 articoli, per un totale di 305 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 109 articoli, per un totale di 462 commi; esso, sulla base del preambolo, appare riconducibile a due finalità di ampia portata, tra loro connesse: l'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, da un lato; la semplificazione in materia di amministrazione digitale, responsabilità del personale delle amministrazioni pubbliche, attività imprenditoriale, ambiente e green economy, nell'ottica di fronteggiare le ricadute derivanti dall'epidemia da COVID-19, dall'altro lato; in tal senso il provvedimento si configura come un "provvedimento governativo ad origine a contenuto plurimo", categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), per descrivere quei provvedimenti nei quali "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo" (nel caso in esame la "semplificazione"); al tempo

stesso però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la "materia finanziaria" in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e "perché la materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina", dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare "in concreto non pertinente";

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

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

per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 65 dei 462 commi necessitano di provvedimenti attuativi; 5 commi richiedono l'adozione di decreto del Presidente della Repubblica; 8 di DPCM; 36 di decreti ministeriali; 16 di atti di altra natura (deliberazioni di consigli comunali, linee guida, piani o programmi); inoltre, 15 commi prevedono il coinvolgimento del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città; Conferenza unificata); in 6 commi è previsto il parere del Garante per la protezione dei dati personali; in 5 quello del Consiglio superiore dei lavori pubblici; in 3 quello dell'Agenzia per l'Italia digitale; in 2 quello della Conferenza dei rettori; 2 commi

rinviano infine a successivi provvedimenti normativi;

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

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

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

alcune disposizioni meritano un approfondimento con riferimento alla coerenza con il vigente sistema delle fonti; in particolare, il comma 5 dell'articolo 3 demanda a un decreto del Ministro dell'interno l'individuazione di ulteriori misure di semplificazione in materia di rilascio della documentazione antimafia e sembra quindi concretizzare, qualora il comma si riferisca a norme primarie, una forma di "delegificazione spuria"; il comma 2 dell'articolo 10 prevede l'interpretazione autentica di una fonte non

legislativa (il decreto del Ministro della salute del 5 luglio 1975 sulle altezze minime e i requisiti igienico-sanitari degli edifici); il comma 2 dell'articolo 19 prevede una delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (si ricorda inoltre sul punto che la Corte costituzionale, in un passaggio della sentenza n. 149 del 2012 si è riservata di decidere sulla compatibilità costituzionale dell'inserimento in decreti-legge di norme di delegificazione); l'articolo 23-bis prevede l'applicazione anche ai comuni fino a 5.000 abitanti della disciplina prevista dal decreto-legge in materia di cittadinanza digitale a decorrere dalla data di cessazione dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, termine che però appare mobile e suscettibile di definizione con fonte non legislativa in quanto prorogabile fino a un massimo di dodici mesi complessivi con delibera del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile, decreto legislativo n. 1 del 2018; il comma 2 dell'articolo 29-bis prevede l'adozione di un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare; in proposito si ricorda la censura di tale strumento operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006; il comma 2 dell'articolo 30 prevede modifiche frammentarie a una fonte non legislativa, il regolamento anagrafico della popolazione residente di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989; l'articolo 32 prevede l'adozione da parte del Capo della struttura della Presidenza del Consiglio responsabile per l'innovazione tecnologica di un codice di condotta tecnologica senza specificare la forma giuridica che tale codice assumerà; il comma 12-bis dell'articolo 40 prevede una modifica non testuale del decreto-legge n. 104 del 2020 (cosiddetto «DL Agosto») ancora in corso di conversione; l'articolo 36 definisce un procedimento autorizzatorio speciale – facoltativo, semplificato, accentrato presso la Presidenza del Consiglio ma con coinvolgimento del Ministero per lo sviluppo economico – per le attività di sperimentazione condotte da

imprese, università, enti di ricerca, se attinenti alla trasformazione digitale ed alla innovazione tecnologica; l'autorizzazione consente una deroga alle norme statali impeditive della sperimentazione, fatta eccezione per le disposizioni a tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici, le disposizioni penali o del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o da obblighi internazionali; al riguardo, si rileva l'opportunità di circoscrivere meglio il potere attribuito alla Presidenza del Consiglio di autorizzare la deroga a norme anche legislative;

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

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

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

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'op-

portunità di approfondire la formulazione dell'articolo 4, comma 1, lettera *a*); dell'articolo 14, comma 1; dell'articolo 24-*bis*, comma 3;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 3, comma 5; dell'articolo 10, comma 2; dell'articolo 19, comma 2; dell'articolo 23-*bis*; dell'articolo 29-*bis*, comma 2; dell'articolo 30, comma 2; dell'articolo 32; dell'articolo 36;

il Comitato raccomanda altresì:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Sui lavori del Comitato.

Devis DORI, intervenendo sull'ordine dei lavori, ricorda di aver condiviso, con un precedente contributo scritto, messo a disposizione del Comitato per la legislazione il 29 gennaio 2020, con i componenti del Comitato una riflessione sul tema della chiarezza del linguaggio legislativo. Ricorda che in particolare, in quell'occasione, ha evidenziato l'esigenza di individuare idonei strumenti per consentire al cittadino, anche privo di specifiche com-

petenze giuridiche, la piena comprensione del contenuto delle norme.

Ad integrazione del predetto documento, intende ora svolgere ulteriori considerazioni, anche in vista del convegno – già in programma nel mese di febbraio – che, causa Covid, è stato rinviato a data da definire. Il presente lavoro di approfondimento va inteso come un passo in avanti rispetto al pregevole lavoro già svolto dal Comitato per la legislazione nel 2011 e confluito nella pubblicazione « La buona scrittura delle leggi », nella quale furono raccolti gli interventi svolti in occasione di un seminario organizzato a Montecitorio sul tema della tecnica redazionale normativa.

Il lavoro che si intende intraprendere ora, invece, ha un diverso, ulteriore e innovativo obiettivo: affrontare il problema della fruibilità delle norme da parte dei cittadini, che ne sono i destinatari.

Mentre il lavoro del 2011 era rivolto anzitutto al legislatore, che deve attenersi a una serie di buone regole redazionali, quello attuale ha come destinatario finale il cittadino. I due lavori non hanno solo destinatari diversi (legislatore/cittadino), ma insistono su tempi differenti: il primo nella fase di elaborazione delle norme; il secondo nella fase di applicazione della norma che sta entrando in vigore.

La comprensibilità dei testi normativi non è solo un'esigenza di natura tecnica, ma pone una questione democratica che trova la sua fonte nella Costituzione (in particolare gli artt. 73 e 54 Cost.).

In quest'ottica questo lavoro non si pone il problema della qualità della legge, sul quale il Comitato si concentra nella sua attività consultiva, ma l'esigenza di renderla accessibile al cittadino.

L'obiettivo su cui concentrarsi è trovare il modo di conciliare il linguaggio giuridico con il linguaggio « usuale » del cittadino affinché ne orienti la vita quotidiana indirizzandone la condotta attraverso un tessuto di obblighi e di divieti certi, chiari e comprensibili.

Il cittadino ha l'esigenza di comprendere la norma; la prospettiva non quindi è quella del maestro che insegna le regole

morfosintattiche per scrivere correttamente un testo, ma quella del maestro che effettua una parafrasi o una traduzione di un testo affinché sia compreso.

Questa esigenza è emersa con ancora più forza durante il periodo emergenziale Covid-19, nel quale abbiamo assistito alla necessaria frequente emanazione di norme, con prescrizioni specifiche e dirette ai cittadini, i quali si sono trovati nella necessità di reperire informazioni chiare, univoche ed esatte.

A tal fine, oltre ai consueti mezzi di informazione, il *web* è risultato certamente il contenitore privilegiato ove reperire informazioni. Molto utili si sono quindi rivelati strumenti come quelli predisposti dal Ministero della salute o dalla Presidenza del consiglio dei ministri con l'elaborazione di *Frequently Asked Questions* – FAQ per offrire risposte alle domande ricorrenti dei cittadini e anche le infografiche scaricabili dai siti istituzionali ufficiali così da poter essere agevolmente apprese e divulgate dai cittadini ad altri cittadini anche sui *social network*.

In sintesi, l'obiettivo di questo lavoro non è rispondere alla domanda: come deve essere scritta una norma giuridica? Ma: come può essere aiutato il cittadino a comprendere quella norma? Il problema della qualità della tecnica legislativa è quindi solo sullo sfondo, perché il problema che ci si pone è quello di rendere la norma comprensibile al cittadino; anche una norma scritta in modo eccellente da un punto di vista tecnico infatti può risultare incomprensibile al cittadino medio.

Si tratta di un approccio diverso, ove la norma è osservata non solo come atto giuridico, ma anche e soprattutto come atto comunicativo. Per questo auspica che si possa riprendere l'idea di un'iniziativa seminariale su questi temi.

Maura TOMASI, *presidente*, ritiene che nel prossimo mese di ottobre possa essere organizzata l'utile iniziativa prospettata dal deputato Dori, già programmata per lo scorso febbraio.

La seduta termina alle 14.30.