

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sul terzo turno di Presidenza del Comitato 3

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

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. C. 3075 Governo (Parere alla Commissione I) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione*) 5

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 alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione*) 7

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Deleghe 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 e abb. (Parere alla Commissione II) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) 10

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 12 maggio 2021. – Presidenza del presidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 15.05.

Sul terzo turno di Presidenza del Comitato.

Stefano CECCANTI, *presidente*, avverte che la seduta di comunicazioni del presidente è stata convocata per presentare il rapporto sull'attività del Comitato nel terzo turno di presidenza, turno nel quale la presidenza è stata ricoperta dalla deputata Tomasi. Il rapporto è stato inviato ai componenti del Comitato ed è disponibile sul sito della Camera. Dà quindi la parola alla collega Tomasi per illustrare sinteticamente i contenuti del rapporto.

Maura TOMASI, ricorda di aver ricoperto la carica di presidente del Comitato dal 7 marzo 2020 al 7 gennaio 2021 e che il suo mandato è stato purtroppo caratterizzato dall'emergenza dovuta all'epidemia da COVID-19. In proposito segnala che, con tutte le difficoltà create dalla situazione, il Comitato è riuscito a svolgere un ruolo tutt'altro che notarile. Ciò conferma che i problemi della qualità della legislazione affrontati dal Comitato non sono meramente formali ma in molte occasioni attingono ad aspetti che hanno assunto nell'emergenza assoluta rilevanza, come gli equilibri nel sistema delle fonti e i profili problematici connessi all'utilizzo della decretazione d'urgenza. Ritiene poi motivo di grande soddisfazione rilevare come, attraverso la *moral suasion* e il lavoro *bipartisan* dei componenti del Comitato, in alcune significative occasioni condizioni e racco-

mandazioni dei pareri abbiano trovato recepimento con l'approvazione di emendamenti o la formulazione di chiari indirizzi al Governo. Al riguardo rinvia alla tabella contenuta nel rapporto.

Nel soffermarsi sugli aspetti di maggior rilievo emersi in questi difficili mesi di lavoro del Comitato si sofferma sia sui profili problematici della decretazione d'urgenza sia sugli equilibri del sistema delle fonti. Per quanto concerne i profili problematici della decretazione d'urgenza, richiama in primo luogo il fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, pur costantemente censurato dal Comitato, ha assunto nel corso del turno di presidenza dimensioni preoccupanti: nella XVIII Legislatura i decreti-legge confluiti sono stati 25, di cui 20 successivi all'inizio dell'emergenza dell'epidemia da COVID-19; è possibile forse intravedere un'inversione di tendenza al riguardo successiva all'insediamento del governo Draghi in quanto – a seguito di due ordini del giorno presentati dai componenti del Comitato – i decreti-legge n. 30, n. 44 e n. 52, pur intervenendo tutti sulle misure di contenimento del contagio, con riferimento a periodi temporali diversi, stanno seguendo iter parlamentari autonomi (in particolare, alla data dell'11 maggio 2021, il decreto-legge n. 30 è stato convertito in legge e il decreto-legge n. 44 dovrebbe concludere l'esame in sede referente al Senato); in controtendenza va però la presentazione dell'articolo aggiuntivo 11.01 del Governo che fa confluire il decreto-legge n. 56 del 2021 « proroga-termini » nel decreto-legge n. 52 del 2021.

Altro aspetto problematico è stato costituito dalla modifica esplicita o l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione; si tratta di una circostanza che in quattro occasioni il Comitato ha censurato con raccomandazioni inserite nei pareri (vedi tabella 5); ciò in particolare alla luce delle difficoltà che questo modo di procedere pone con riferimento alla regolazione degli effetti sul piano temporale delle norme abrogate o modificate (su questo rinvio anche alle mie

comunicazioni nella seduta del 27 maggio 2020).

Inoltre, in occasione in particolare dell'esame del decreto-legge n. 34 del 2020 il Comitato ha evidenziato, con una raccomandazione come le dimensioni del provvedimento, composto nel testo originario di 266 articoli (poi divenuti all'esito della conversione 341), potessero rendere difficoltoso un iter parlamentare tale da garantire il mantenimento di quel « ragionevole equilibrio » tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nell'iter parlamentare richiamato come essenziale dall'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale. Il parametro del « ragionevole equilibrio » nelle procedure parlamentari di cui all'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale è stato richiamato anche nel parere sul decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. « decreto agosto ») con riferimento alla trasmissione del provvedimento alla Camera dal Senato ad una settimana dal termine per la conversione in legge; in quell'occasione il Comitato ha raccomandato a Legislatore e Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame; merita segnalare che nei primi tre anni della Legislatura solo 13 delle 170 leggi ordinarie approvate hanno avuto un secondo passaggio nel primo ramo di esame; dei decreti-legge convertiti solo 4 su 59 e nessuno dopo l'inizio dell'emergenze epidemiologica.

Per quanto concerne poi gli equilibri del sistema delle fonti, ricorda che il Comitato ha in primo luogo sottolineato – sia con condizioni sia con raccomandazioni – l'esigenza che la durata dei regimi normativi speciali o derogatori rispetto alla legislazione vigente legati all'emergenza abbia un termine temporale fisso e non – come invece in alcuni casi accaduto – un « rinvio mobile » alla durata dello stato d'emergenza dichiarato ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018) posto che tale dichiarazione e le sue proroghe avvengono con un atto non legislativo (la delibera del Consiglio dei ministri). È stato

poi oggetto di censura l'utilizzo di fonti normative atipiche quali i decreti del Ministro dell'economia chiamati a modificare autorizzazioni legislative di spesa di cui all'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020; a seguito della condizione sul punto contenuta nel parere del Comitato la norma è stata positivamente modificata.

Più in generale il Comitato si è impegnato per chiarire in termini inequivoci il perimetro all'interno del quale i DPCM di contenimento dell'epidemia si potevano muovere, soprattutto attraverso la riflessione sul coordinamento tra il decreto-legge n. 19 del 2020, che definisce la « cornice » legislativa delle misure di contenimento dell'epidemia assumibili con DPCM, e il decreto-legge n. 33 del 2020 che ha disciplinato la fase di « riaperture » successive alla « prima ondata » della pandemia; anche in questo caso la condizione contenuta sul punto nel decreto-legge n. 83 del 2020, così come la successiva raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 125 del 2020 sono state recepite.

Segnala infine che queste prese di posizione hanno costituito la premessa per la riflessione che sul punto sta proseguendo nel turno di presidenza in corso, in particolare con l'invito a riflettere sull'opportunità di « spostare » a livello legislativo parte delle disposizioni attualmente inserite nei DPCM, invito contenuto nel parere reso sul decreto-legge n. 2 del 2021 e nel conseguente ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato e accolto con una riformulazione dal Governo. Anche a questo proposito il lavoro del Comitato sembra trovare riscontro, come dimostra il recente decreto-legge n. 52 (cd. « DL riaperture »).

Conclusivamente, ringrazia quindi tutti i colleghi per il proficuo lavoro svolto.

Stefano CECCANTI, *presidente*, ringrazia la collega Tomasi.

Alessio BUTTI si associa ai ringraziamenti del presidente Ceccanti alla collega Tomasi e sottolinea come la difficile esperienza dell'emergenza abbia fatto emergere l'importanza del Comitato, spesso misco-

nosciuta. Richiama in particolare l'importante lavoro svolto per sollecitare un maggiore spazio della fonte legislativa nei provvedimenti di gestione dell'emergenza.

La seduta termina alle 15.15.

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

Mercoledì 12 maggio 2021. — Presidenza del presidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 15.15.

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

(Parere alla Commissione I).

(Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Maura TOMASI, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comitato formula la seguente proposta di parere:

« 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 ecceziona-

lità 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 Comitato approva la proposta di parere.

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 alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l’esame del provvedimento.

Cosimo Maria FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comitato formula la seguente proposta di parere:

« 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 du-

rata 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 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 Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.25.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

*Mercoledì 12 maggio 2021. — Presidenza
del presidente Stefano CECCANTI.*

La seduta comincia alle 15.25.

Deleghe 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 e abb..

(Parere alla Commissione II).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alessio BUTTI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comitato formula la seguente proposta di 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 legi-

slativi 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 Comitato approva la proposta di parere

La seduta termina alle 15.30.