

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 del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (C. 3431 Governo) (Parere alle Commissioni riunite I e V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore (C. 3434 Governo) (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	6

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

*Mercoledì 19 gennaio 2022. – Presidenza
del vicepresidente Carlo SARRO.*

La seduta comincia alle 15.15.

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.

(C. 3431 Governo).

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Cosimo Maria FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comi-

tato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3431 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 25 articoli per un totale di 113 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”;

a questa finalità il preambolo del provvedimento aggiunge altri due ambiti di intervento, in vero di ampia portata: l'adozione di misure organizzative essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione di pubbliche amministrazioni e magistrature, da un lato, e l'innovazione tecnologica, dall'altro lato; 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, sempre concernente la proroga di termini legislativi, 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;

ciò premesso, andrebbe comunque approfondita la riconducibilità agli ambiti di intervento sopra richiamati di alcune disposizioni; si richiama in particolare l'articolo 9, comma 5, che interviene sulle modalità con le quali gli accordi sindacali che regolano la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterale stabiliscono l'aliquota minima di contribuzione da parte dei datori di lavoro; l'articolo 14, comma 4, che incrementa il fondo per il potenziamento dell'attività sportiva di base; l'articolo 21 in materia di destinazione delle risorse finanziarie derivanti dai fondi sequestrati e acquisiti dalla società Ilva Spa;

con riferimento al requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 113 commi, tre richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di un decreto ministeriale e di due atti di altra natura; in un caso l'efficacia delle disposizioni è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

per alcune disposizioni la proroga del termine legislativo è effettuata attraverso modifiche implicite e non, come pure appare possibile, attraverso “novelle”, tecnica legislativa da privilegiare ai sensi del paragrafo 3, lettera *a*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; si richiamano in particolare l'articolo 1, comma 28 (incarichi di collaborazione del Ministero della cultura); l'articolo 3, comma 1 (norme in materia di svolgimento delle assemblee di società ed enti); l'articolo 4, comma 7 (incarichi a medici in quiescenza); l'articolo 6, comma 4 (svolgimento esami di abilitazione degli ordini professionali); l'articolo 10, commi 1 (revisione dei veicoli), 2 e 3 (disposizioni sul trasporto ferroviario); l'articolo 16 commi 1, 2, 3, 6 e 7 (disposizioni in materia di giustizia);

per altre disposizioni, il provvedimento interviene sostituendo, sempre con modifica implicita, il rinvio mobile alla durata dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, da ultimo stabilito al 31 marzo 2022 dalla fonte legislativa (articolo 1 del decreto-legge n. 221 del 2021), con quello a una data fissa; al riguardo, si osserva che l'individuazione di una data fissa è da ritenersi preferibile a un rinvio mobile; anche in questi casi appare però opportuno utilizzare la tecnica della “novella”: si richiamano in particolare l'articolo 4, comma 2 (incarichi a medici iscritti a corsi di specializzazione); l'articolo 5, commi 1 (termini in materia di edilizia scolastica) e 2 (svolgimento dell'attività da remoto del gruppo per l'inclusione scolastica);

all'articolo 4, comma 4, lettera *b*), si valuti l'opportunità di precisare se il previsto divieto per l'AIFA di ricorrere a forme di contratto flessibile per le posizioni interessate da specifiche procedure concorsuali in corso valga anche con riferimento a contratti di lavoro dipendente a termine;

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

dieci disposizioni di proroga del provvedimento si riferiscono a norme il cui termine originario risulta scaduto da più di cinque anni; si richiamano in particolare l'articolo 1, comma 2 e comma 3, lettera *b*) (assunzioni nel comparto sicurezza-difesa e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco); l'articolo 1, comma 4 (assunzioni presso amministrazioni dello Stato); l'articolo 1, comma 16 (colloqui investigativi con i detenuti a fini di contrasto del terrorismo internazionale); l'articolo 2, comma 1 (esercizio funzioni fondamentali dei comuni); l'articolo 2, comma 2 (autocertificazioni cittadini non UE); l'articolo 3, comma 3 (aggiornamento canone locazioni passive PA); l'articolo 3, comma 5 (proroga di termini per il riparto del fondo di solidarietà comunale); l'articolo 4, comma 6 (sperimentazione su animali); l'articolo 6, comma 3 (mutui concessi da Cassa depositi e prestiti per l'edilizia universitaria); l'articolo 8, comma 1 (funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna); l'articolo 11, comma 4 (benefici per imprese energivore nazionale – sistema Interconnector); al riguardo, si richiama la condizione presente nel parere reso dal Comitato nella seduta del 20 gennaio 2021 sul disegno di legge C. 2845 di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020, sempre in materia di proroga di termini legislativi e volta a richiedere alle commissioni di merito, per le proroghe protrattesi per un analogo periodo di tempo, di “approfondire nel corso dell'istruttoria legislativa le ragioni specifiche alla base della proroga”;

si valuti poi l'opportunità di approfondire alcune disposizioni; in particolare, il comma 7 dell'articolo 1 (conclusione procedure concorsuali pubbliche del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università) sembra duplicare quanto previsto anche dall'articolo 1, comma 769, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022); il comma 12 dell'articolo 1 prevede, tra le altre cose, la proroga del termine per l'adozione del regolamento di delegificazione

previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge n. 80 del 2021 e concernente l'abrogazione delle disposizioni sugli adempimenti relativi ai diversi piani assorbiti dal nuovo piano integrato di attività e organizzazione; al riguardo, si segnala che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 149 del 2012 ha lasciato impregiudicate ulteriori valutazioni sulla correttezza di intervenire con norme di delegificazione nei decreti-legge; il comma 15 dell'articolo 1 prevede la proroga con fonte legislativa del termine di validità di uno specifico concorso pubblico, in precedenza stabilito con decreto ministeriale; il comma 5 dell'articolo 11 interviene con una modifica implicita sulla disciplina in materia di sorveglianza radiometrica dei prodotti metallici, già oggetto di intervento da parte dell'articolo 9 del decreto-legge n. 172 del 2021, ancora in corso di conversione al momento dell'adozione del decreto-legge in esame; in particolare, il testo originario dell'articolo 9 del decreto-legge n. 172 individuava nel 31 dicembre 2021 il termine fino al quale, ai sensi dell'articolo 72, comma 4, del decreto-legislativo n. 101 del 2020, come modificato dal medesimo articolo 9, trovava applicazione la disciplina anteriore a quella del decreto legislativo, tale data è stata poi sostituita, nel corso dell'esame parlamentare, con quella del 31 marzo 2022; quest'ultimo termine risulterà vigente alla data di entrata in vigore della legge di conversione e quindi successivamente alla data di entrata in vigore, lo scorso 31 dicembre, dell'articolo 11, comma 5 in commento che ha previsto, con modifica implicita, che il termine di cui al citato articolo 72, comma 4, sia prorogato di ulteriori sessanta giorni; potrebbe pertanto porsi il dubbio se questa proroga di sessanta giorni si applichi alla data del 31 dicembre 2021, per poi essere superata dalla nuova scadenza del 31 marzo 2022, o a quella del 31 marzo 2022; ciò premesso, il Comitato non può che ribadire quanto raccomandato nel parere reso nella seduta del 17 gennaio 2022 sul disegno di legge C. 3442 di conversione del decreto-legge n. 172 sull'esigenza di evitare “forme di ‘intreccio’ tra più decreti-legge non ancora convertiti, al fine di evitare forme di

sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari.”; il comma 3 dell'articolo 13 proroga le funzioni di commissario straordinario per gli eventi sportivi di Cortina 2020-2021 in deroga, peraltro solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede che alla nomina dei commissari straordinari si proceda con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

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 dieci disposizioni di proroga il cui termine originario è decorso da più di cinque 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, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 28; l'articolo 3, comma 1; l'articolo 4, commi 2, 4, lettera b) e 7; l'articolo 5, commi 1 e 2; l'articolo 6, comma 4; l'articolo 10, commi 1, 2 e 3, l'articolo 16, commi 1, 2, 6 e 7;

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 l'articolo 1, commi 7, 12 e 15; l'articolo 11, comma 5; l'articolo 13, comma 3;

Il Comitato raccomanda infine:

provvedano il Legislatore e il Governo ad 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;

abbia cura il Governo di evitare forme di intreccio tra diversi decreti-legge in corso di conversione al fine di escludere sovrapposizioni degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore.

(C. 3434 Governo).

(Parere alla Commissione XII).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione)

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo RUSSO, *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. 3434 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 6 articoli per un totale di 10 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di aggiornare le misure di contenimento dell'epidemia in corso;

per quanto concerne il rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 solo uno dei dieci commi prevede l'adozione di un provvedimento attuativo, un 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 1 dell'articolo 1, al capoverso articolo 4-*quater*, comma 2, prevede, tra le altre cose, che l'infezione da SARS-CoV-2 determini il differimento della vaccinazione "fino alla prima data utile" prevista sulla base delle circolari del Ministero della salute; al riguardo si segnala però che la circolare del Ministero della salute del 21 luglio 2021 non sembra individuare in termini precettivi tale "data utile" in quanto prevede che, per i soggetti guariti, la vaccinazione sia effettuata non prima del decorso dei tre mesi dalla guarigione e "preferibilmente" entro i sei mesi dall'infezione e comunque entro dodici mesi dalla guarigione; con riferimento al successivo capoverso articolo 4-*sexies*, comma 1, che indica diverse fattispecie di illecito derivante da violazione dell'obbligo di vaccinazione, si valuti l'opportunità di chiarire se la prevista sanzione amministrativa pecu-

niaria di 100 euro si applichi una seconda volta per il caso in cui, dopo il verificarsi della prima fattispecie di illecito, si determini una seconda fattispecie di illecito; il numero 1 della lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3 prevede, al capoverso comma 1-*bis*, lettera *a)*, l'obbligo di certificazione verde COVID-19 per l'accesso ai "servizi alla persona"; al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la fattispecie, in particolare chiarendo se questa coincida con la definizione di "servizi alla persona" recata dal DPCM del 2 marzo 2021; la successiva lettera *b)* prevede che con DPCM siano individuati i servizi necessari per assicurare il "soddisfacimento di esigenze essenziali e primarie della persona", servizi per i quali vi è un'esenzione dall'obbligo di esibire le certificazioni verdi COVID-19; al riguardo si valuti l'opportunità di una maggiore delimitazione della fattispecie nella fonte legislativa; la successiva lettera *c)* introduce l'obbligo di certificazione verde COVID-19 per i colloqui visivi in presenza con i detenuti e gli internati, all'interno degli istituti penitenziari per adulti e minori; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire se l'obbligo concerna anche i medesimi detenuti e internati; all'articolo 4 andrebbe infine valutata l'opportunità di precisare il termine finale di applicazione della disciplina di gestione dei casi di positività all'infezione da SARS-CoV-2 nel sistema educativo, scolastico e formativo, in linea con le altre disposizioni concernenti l'emergenza sanitaria in atto;

si segnala, dal punto di vista della redazione del testo, che il comma 1 dell'articolo 5 risulta composto da un solo periodo di 22 righe;

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

il provvedimento modifica esplicitamente una disposizione del decreto-legge n. 172 del 2021, ancora in corso di conversione al momento dell'adozione del provvedimento in esame; infatti, l'articolo 2, comma 1, modifica in più punti l'articolo

4-ter del decreto-legge n. 44 del 2021 introdotto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 172 (obbligo vaccinale per il personale della scuola, del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, della polizia locale); al riguardo, come nel parere reso nella seduta del 17 gennaio 2022 sul disegno di legge C. 3442 di conversione del decreto-legge n. 172, si richiama la costante raccomandazione del Comitato al Governo, in precedenti analoghi, "di evitare in futuro la modifica esplicita [...] di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari";

il numero 1 della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 3, prevede, al capoverso comma 1-bis, lettera *b*), come già si è accennato, l'adozione di un DPCM, atto che nel nostro ordinamento rimane "atipico", con procedure che richiamano invero atti di natura regolamentare, vale a dire l'adozione su proposta di un ministro, il Ministro della salute, "d'intesa" (*recte*: "di concerto" ai sensi del paragrafo 4, lettera *p*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001) con altri ministri;

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

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

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire l'articolo 1, comma 1, capoversi articolo 4-*quater*, comma 2 e articolo 4-*sexies*, comma 1; l'articolo 3, comma 1, lettera *a*), numero 1), capoverso comma 1-*bis*; l'articolo 4 e l'articolo 5, comma 1;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire l'articolo 3, comma 1, lettera *a*), numero 1, capoverso comma 1-*bis*, lettera *b*);

il Comitato raccomanda infine:

abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge al fine di escludere forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.30.