

## 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 4 febbraio 2022, n. 5, recante misure urgenti in materia di certificazioni verdi COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell'ambito del sistema educativo, scolastico e formativo. C. 3457 Governo (Parere alla Commissione XII) ( <i>Esame e conclusione – Parere con raccomandazione</i> ) .....	3
Comunicazioni del Presidente .....	5

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

*Mercoledì 16 febbraio 2022. – Presidenza  
del presidente Alessio BUTTI.*

**La seduta comincia alle 19.35.**

**Conversione in legge del decreto-legge 4 febbraio 2022, n. 5, recante misure urgenti in materia di certificazioni verdi COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell'ambito del sistema educativo, scolastico e formativo.**

**C. 3457 Governo.**

(Parere alla Commissione XII).

*(Esame e conclusione – Parere con raccomandazione)*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *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. 3457 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 12 commi, appare riconducibile alla *ratio unitaria* dell'aggiornamento delle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19 con particolare riferimento all'utilizzo delle certificazioni verdi, all'accesso sul territorio nazionale da parte dei soggetti provenienti da altri paesi e alla disciplina dello svolgimento delle attività del sistema scolastico e formativo;

con riferimento al requisito dell'immediata applicazione delle disposizioni dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 12 commi solo uno prevede un provvedimento attuativo (un DPCM);

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

l'articolo 6, comma 6, abroga l'articolo 4 del decreto-legge n. 1 del 2022, ancora in corso di conversione e anch'esso all'esame della XII Commissione Affari sociali della Camera (C. 3434); al riguardo si ricorda che da ultimo nel parere reso nella seduta del 15 febbraio 2022 sul disegno di legge C. 3467 di conversione del decreto-legge n. 221 del 2021 il Comitato ha raccomandato al 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 che ingenerino 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";

si segnala anche che nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge C. 3434 di conversione del decreto-legge n. 1 del 2022, il Governo ha presentato l'articolo aggiuntivo 2.0100 che fa confluire nel decreto-legge n. 1 il contenuto del provvedimento in esame del quale si dispone conseguentemente, nel disegno di legge di conversione, l'abrogazione e la salvezza degli effetti prodotti; in proposito, 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 presentato dai componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno 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 (cosiddetto "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 9/2835-A/10"; si ricorda anche, al riguardo, che il Presidente della Repubblica, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l'opportunità di "un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza" rileva 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";

con riferimento a tali aspetti, merita rilevare con soddisfazione che, in attuazione degli atti di indirizzo sopra richiamati, il rappresentante del Governo, nella seduta della XII Commissione Affari sociali del 7 febbraio 2022 ha motivato la presentazione dell'articolo aggiuntivo 2.0100 alla luce della modifica esplicita operata dal provvedimento in esame al decreto-legge n. 1 del 2022; infatti, in considerazione di tale circostanza, il rappresentante del Governo ha segnalato che "la confluenza dei due decreti-legge in un unico provvedimento appare, pertanto, utile al fine di assicurare un più ordinato svolgimento dell'iter di conversione e dell'attività emendativa parlamentare";

il testo del 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, la seguente raccomandazione:

abbia cura il Governo di evitare 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* che ingenerino 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. ».

Alessio BUTTI, *presidente*, segnala l'importanza del parere che, in particolare nelle premesse, offre una ricostruzione preziosa dell'attività del Comitato su aspetti di estrema delicatezza.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 19.40.**

**Comunicazioni del Presidente.**

*Presidenza del presidente Alessio BUTTI.*

**La seduta comincia alle 19.40.**

Alessio BUTTI, *presidente*, avverte che è in distribuzione e sarà pubblicato sul sito internet della Camera, il rapporto sull'attività del Comitato nel quarto turno di presidenza, turno ricoperto dal collega Ceccanti che esporrà una sintesi del contenuto.

Anticipa solo che, rispetto a uno degli aspetti su cui sicuramente si soffermerà il rapporto, e cioè la patologia della confluenza tra più decreti-legge, proprio il parere espresso nella seduta odierna sul decreto-legge n. 5 segnala un'evoluzione parzialmente positiva. E cioè che quanto meno, per la prima volta, seguendo la sollecitazione del Comitato, il rappresentante del governo ha formalmente motivato nel corso dell'esame in sede referente le ragioni della presentazione dell'emendamento che fa confluire il provvedimento nel decreto-legge n. 1. Permangono ovviamente tutte le altre ragioni di censura del fenomeno.

Da quindi la parola al collega Ceccanti.

Stefano CECCANTI introduce il rapporto sottolineando che i dieci mesi di Presidenza del Comitato per la Legislazione, di un prezioso organo parlamentare che è sempre stato capace in questa legislatura di votare pareri all'unanimità, anche nelle fasi politiche più convulse, sono stati molto utili per capire meglio, parere dopo parere, alcune anomalie del nostro sistema parlamentare e per cercare di individuare dei rimedi. Ciò sia nell'attività formale dell'organo collegiale sulla base delle prerogative previste dal Regolamento Camera, sia sulla base della libera iniziativa dei singoli che sempre più, specie in questa legislatura, ritengono opportuno far seguire ai pareri formali iniziative parlamentari che ne sono un naturale prolungamento, a partire da emendamenti e ordini del giorno.

Nel rinviare al rapporto per una ricostruzione completa dell'attività del Comitato nel suo turno di presidenza, si sofferma su sei punti di sintesi.

In primo luogo, il Comitato ha sottolineato, agli inizi del 2021, l'opportunità di spostare nella fonte legislativa buona parte della disciplina emergenziale fino a quel momento affidata ai DPCM; si tratta di un'indicazione che il Governo ha seguito, in particolare a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021.

In secondo luogo, il Comitato ha censurato il ricorso a « fonti atipiche »; ciò era già avvenuto nel turno di presidenza Tomasi, sulla questione dei cd. « superpoteri del Ministro dell'economia » (cioè i decreti del Ministro dell'economia che potevano modificare autorizzazioni legislative di spesa in base al testo originario del decreto-legge n. 34 del 2020); in quel caso la sollecitazione del Comitato ha contribuito a un'utile modifica della norma. Pure nel quarto turno di presidenza il Comitato ha censurato la previsione, contenuta nel decreto-legge n. 44 del 2021, di deliberazioni del Consiglio dei ministri che potevano modificare le disposizioni del decreto-legge medesimo ed anche in questo caso la posizione del Comitato ha trovato riscontro perché il Governo non ha applicato quella

disposizione e non ne ha proposto, successivamente, di analoghe.

In terzo luogo, il Comitato ha posto a più riprese il problema del cd «monocameralismo alternato»; in questo caso si tratta invece di un tema ancora aperto; sul punto segnala che la sua preferenza personale è quella di affrontare in modo organico il tema in sede di riforme costituzionali: in particolare, come proposto dal prof. Enzo Cheli, a fronte della riduzione del numero dei parlamentari si potrebbe ipotizzare l'esame a Camere riunite dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

In quarto luogo, rileva come rimanga grave il fenomeno della confluenza tra i diversi decreti-legge; sul punto segnala l'aspetto positivo della motivazione esposta dal rappresentante del governo ed indicata nel parere sul decreto-legge n. 5 del 2022 appena approvato e richiamato anche dal presidente.

In quinto luogo, sottolinea l'importanza delle indicazioni date dal Comitato con riferimento al PNRR; il Comitato ha infatti segnalato la necessità di fare ricorso a leggi delega piuttosto che a decreti-legge per le riforme previste dal Piano; si tratta ora di monitorare il recepimento di queste indicazioni.

In sesto luogo, infine, indica l'opportunità di cogliere l'occasione delle riforme regolamentari per dare uno sbocco alla proposta sottoscritta dai componenti del Comitato per l'introduzione del voto a data certa, come possibile alternativa all'abuso della decretazione d'urgenza.

Alessio BUTTI, *presidente*, ringrazia il collega Ceccanti, per la sua esposizione. Ritiene opportuno che sui temi affrontati dal Comitato lungo tutta l'emergenza sanitaria – e che sono richiamati nel rapporto – il Comitato compia un ulteriore lavoro di approfondimento. Infatti, come segnalato dal rapporto, nel corso dell'emergenza sanitaria il Comitato per la legislazione ha prestato una costante attenzione, nell'ambito della sua competenza in ordine al contributo dei testi al riordino della legislazione vigente, all'impatto degli eventi in corso sul sistema

delle fonti. Il Comitato, attraverso i suoi pareri e il successivo impegno dei suoi componenti con la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno, si è in particolare concentrato su alcuni profili: la delimitazione in termini chiari dei rapporti tra fonte legislativa e fonte non legislativa, in modo da garantire il rispetto della riserva di legge relativa prevista per le libertà costituzionali coinvolte; l'opportunità, a fronte del prolungamento dell'emergenza, di uno spostamento nella fonte legislativa di molte delle prescrizioni affidate alle fonti secondarie (in particolare i DPCM); la necessità di un utilizzo razionale dello strumento dei decreti-legge, evitando prassi che appaiono suscettibili di determinare antinomie di difficile soluzione nel sistema delle fonti quali la modifica esplicita da parte di nuovi decreti-legge di decreti-legge in corso di conversione e il fenomeno della «confluenza» tra diversi decreti-legge.

A fronte dell'impegno del Comitato, permangono profili problematici, in particolare per quel che attiene la decretazione d'urgenza, come anche gli ultimi provvedimenti esaminati confermano. Rimane inoltre un numero consistente di regimi speciali e derogatori della normativa ordinaria.

Come segnalato anche dalla raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta del 15 febbraio sul decreto-legge n. 221 del 2021, la prossima scadenza, il 31 marzo 2022, dello stato di emergenza e l'attuale andamento dell'epidemia, che sembra prefigurare un'endemizzazione e quindi una fase di lunga convivenza con il virus SARS-CoV-2, suggeriscono l'opportunità, anche dal punto di vista del riordino della legislazione vigente, di predisporre strumenti «ordinari» per affrontare l'emergenza.

Il Comitato potrebbe quindi avviare un breve ciclo di audizioni informali per approfondire gli aspetti sopra richiamati dal punto di vista dell'esigenza di una migliore qualità della legislazione in materia e di una semplificazione e riordino degli strumenti normativi adottati, anche con riferimento alle modalità per pervenire a un più razionale uti-

lizzo della decretazione d'urgenza e al riconoscimento di un maggiore spazio alle altre modalità di legislazione. Tale riflessione potrà poi risultare rilevante anche nell'ottica dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Si riserva quindi di sottoporre una proposta che poi potrà essere ovviamente integrata con il contributo di tutti.

**La seduta termina alle 19.50.**