

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Comunicazioni del Presidente sul seguito dato ad alcuni pareri del Comitato	3
Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2500 Governo (Parere alla Commissione V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazioni</i>)	4
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
Programma di lavoro della Commissione per il 2020 – Un'Unione più ambiziosa (COM(2020)37 final).	
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, nell'anno 2020 (Doc. LXXXVI, n. 3). Esame congiunto. (Parere alla Commissione XIV) (<i>Esame e conclusione – Parere con raccomandazione</i>)	12

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

Mercoledì 27 maggio 2020. — Presidenza della presidente Maura TOMASI.

La seduta comincia alle 13.

Comunicazioni del Presidente sul seguito dato ad alcuni pareri del Comitato.

Maura TOMASI, *presidente*, prima di passare all'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno, informa il Comitato sul seguito dato ai pareri espressi sul decreto-legge n. 18 (cd. « cura Italia ») nella seduta del 15 aprile e sul decreto-legge n. 23 (cd. « liquidità imprese ») nella seduta del 29 aprile. In entrambi i pareri il Comitato aveva raccomandato al « Parlamento e al Governo di chiarire se l'avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 18, ancora in corso di conversione, ad opera del decreto-legge n. 23 comportasse

la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se fosse necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza »; sul punto, nelle premesse al parere espresso lo scorso 15 aprile sul disegno di legge di conversione C. 2463 del decreto-legge n. 18 del 2020 il Comitato aveva argomentato che « da un lato, infatti, l'abrogazione di una norma da parte di un successivo atto normativo opera usualmente, salvo che sia diversamente indicato, *pro futuro*; dall'altro lato però, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, le disposizioni dei decreti-legge non convertiti perdono efficacia sin dall'inizio; nel caso specifico, al fine di evitare un aggiramento del dettato costituzionale, appare ragionevole ritenere che l'impossibilità per il Parlamento di convertire le specifiche disposizioni richiamate, a causa della loro abrogazione ad opera di un successivo decreto-legge, comporti anch'essa la loro decadenza sin dall'inizio (si tratta pur sempre infatti di una loro

mancata conversione); in tale ipotesi si potrebbe pertanto porre l'esigenza, sempre ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, di disciplinare con legge gli effetti delle disposizioni non convertite, in particolare chiarendo se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo della loro vigenza. » In proposito, segnala che le Commissioni riunite VI e X competenti in sede referente hanno approvato un emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 23 volto ad introdurre la salvezza degli effetti medio tempore prodotti dalle disposizioni del decreto-legge n. 18 abrogate dal decreto-legge n. 23 (articolo 1, co. 2 del disegno di legge di conversione). Registra quindi con soddisfazione che la raccomandazione del Comitato è stata recepita. Si sofferma quindi su un ulteriore elemento: la norma fa salvi gli effetti anche dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18, cioè dell'unica disposizione abrogata per la quale la norma abrogante del decreto-legge n. 23 precisava che l'abrogazione decorreva dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 23. Questo perché, sembra doversi desumere, essendo scaduto il termine per la conversione del decreto-legge n. 18, anche gli effetti prodotti nel periodo di vigenza dall'articolo 17, per quanto esplicitamente « salvati » dalla norma abrogante, vengono comunque meno perché l'abrogazione ha reso impossibile la conversione. In altre parole, ad integrazione di quanto affermato nei pareri approvati dal Comitato, si può sostenere, a partire dall'emendamento approvato, che l'abrogazione di una norma di un decreto-legge in corso di conversione ad opera di un successivo decreto-legge opera *ex nunc* per il periodo di vigenza del « primo » decreto-legge ma l'effetto diventa comunque *ex tunc* al momento della scadenza del primo decreto-legge. In questo modo, osserva, sembra però attribuirsi al Governo il potere di intervenire durante l'*iter* di conversione sui contenuti dei decreti-legge vigenti emanati, indipendentemente dall'andamento dei lavori parlamentari, in quanto al Parlamento non rimane che regolare gli effetti dei testi originari delle disposizioni ovvero, con

l'approvazione di appositi emendamenti, ripristinarli ma solo con effetti a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione. E questo conferma la validità della censura da parte del Comitato di questo comportamento del Governo.

Stefano CECCANTI segnala che dovrebbe trovare un recepimento anche la condizione contenuta nel parere reso dal Comitato sul disegno di legge C. 2471 di conversione del decreto-legge n. 26 del 2020 e relativa all'articolo 1, comma 2, che sembra prefigurare la possibilità di ulteriori rinvii delle elezioni regionali ed amministrative decisi con fonte non legislativa. Infatti nella seduta di ieri della Commissione Affari costituzionali la relatrice e il Governo hanno espresso parere favorevole sugli emendamenti soppressivi del comma presentati.

Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2500 Governo.

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *relatore*, nell'illustrare i profili di interesse per il Comitato del provvedimento, avverte che la proposta di parere, alla luce dell'estrema complessità del testo, si concentrerà su alcuni macro-problemi attinenti in particolare all'impatto dello stesso sul sistema delle fonti. Ne evidenzia in particolare quattro.

Il primo attiene alle dimensioni del provvedimento. Come segnalato nella proposta, le dimensioni del provvedimento (266 articoli e 1091 commi) sono inedite per i decreti-legge. Colpisce al riguardo anche il confronto in termini di numero di parole che, per brevità, è stato omesso nella proposta: a fronte delle 110.912

parole del provvedimento in esame, i precedenti decreti-legge individuati come di notevoli dimensioni già nel testo originario, il DL n. 18 del 2020 e il DL n. 1 del 2012, avevano rispettivamente 44531 parole e 35.198 parole. Ma le dimensioni del provvedimento in esame non sono paragonabili nemmeno con le dimensioni originarie dei disegni di legge finanziaria, di stabilità e di bilancio presentati nel medesimo periodo; tra questi il disegno di legge con il maggior numero di articoli originari è il disegno di legge finanziaria per il 2007 (C. 1746) con 217 articoli, (al riguardo ricorda che però all'epoca la sessione di bilancio aveva una durata di tre mesi, maggiore quindi dei 60 giorni disponibili per la conversione in legge del decreto-legge); in termini di numero di parole merita segnalare che, a fronte delle 110.912 parole del provvedimento, il numero complessivo di parole delle 29 leggi di iniziativa parlamentare fin qui approvate nella Legislatura in corso ammonta a sole 27.321 parole; quello delle leggi di iniziativa governativa (esclusi i decreti-legge) a 294.922 parole e quello dei testi coordinati dei decreti-legge a 451.418 parole (dati aggiornati all'11 maggio 2020). Rileva come queste dimensioni rendono estremamente difficoltoso l'esame parlamentare e il necessario controllo parlamentare e segnala che, nel formulare nella proposta di parere una raccomandazione sul punto, ha inserito anche un riferimento alla recente ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale. Tale ordinanza, 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 sembra così far emergere un parametro di ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari che risulta di interesse anche per il Comitato, in quanto tra le esigenze meritevoli di tutela nelle procedure parlamentari rientra anche

quella di un'adeguata istruttoria legislativa a tutela della qualità della legislazione.

Il secondo profilo attiene all'opportunità di tutelare l'immediata applicabilità dei testi anche dalla tentazione che, sulla scia della complessità e della grandezza dei testi provenienti dal Governo, può avere il Parlamento stesso, ossia quella di introdurre aggravii procedurali rispetto alle numerose disposizioni di attribuzione di benefici e indennità, intervenendo mentre le norme stanno già trovando attuazione e creando quindi incertezze applicative e ritardi.

In terzo luogo occorre evitare ravvicinate modifiche normative che si confondono e si sovrappongono. Il caso più rilevante è in questo provvedimento l'articolo 9 che si sovrappone all'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 19 del 2020 da pochi giorni introdotto nel corso dell'esame parlamentare. Entrambe le disposizioni si riferiscono infatti alla medesima materia (proroga dei piani terapeutici che includono la fornitura di protesi e di altri dispositivi), ma la disposizione dell'articolo 4-*bis* risulta di più ampia portata e quindi si potrebbe forse valutare la soppressione dell'articolo 9.

In quarto luogo va tutelato il controllo parlamentare evitando procedure anomale sbilanciate sul Governo. Sul punto invita i colleghi a prestare attenzione al tema posto dall'articolo 265, comma 8. La norma dispone che le risorse destinate a ciascuna delle misure previste dal presente decreto sono soggette ad un monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; sulla base degli esiti del monitoraggio, il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio, provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica; dalla formulazione della norma sembra ricavarsi una sorta di « delegificazione » attraverso la quale i decreti ministeriali potranno modificare le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento; tale interpretazione della

norma – come spiegato più diffusamente nella proposta di parere – non può che suscitare però consistenti dubbi con riferimento al sistema delle fonti.

Avverte quindi che, al fine di meglio concentrare l'attenzione su questi aspetti, nel parere saranno solo richiamati sinteticamente alcuni profili problematici specifici attinenti a singole disposizioni. Tra questi richiama in primo luogo, con riferimento alla formulazione del testo, il comma 13 dell'articolo 2: nella norma l'espressione « denuncia di inizio attività » andrebbe sostituita con quella « segnalazione certificata di inizio attività », in conformità con l'attuale formulazione dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990. Inoltre, all'articolo 85 andrebbe chiarito se la prevista indennità per i lavoratori domestici di 500 mesi per ciascuno dei mesi di aprile e maggio sia erogabile anche nel caso in cui i requisiti richiesti siano presenti in uno solo dei due mesi, nonché – come appare ragionevole – anche nei casi in cui, dopo la data del 23 febbraio 2020 indicata dalla norma, i rapporti di lavoro siano cessati o abbiano registrato una riduzione di orario al di sotto delle 10 ore settimanali. Il comma 1 dell'articolo 116 individua nella giunta l'organo dell'ente locale autorizzato a richiedere le anticipazioni per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili previste dalla norma; al riguardo non si tiene però conto della circostanza che province e città metropolitane, a seguito della riforma della legge n. 56 del 2014, non prevedono tra i propri organi le giunte. Il comma 2 dell'articolo 135 disciplina la partecipazione da remoto alle udienze tributarie, senza tuttavia specificare, nonostante la norma non sia limitata all'epidemia in corso, quali siano i presupposti di fatto per ricorrere a tale eventualità. L'articolo 257 prevede l'applicazione anche ai concorsi della Corte dei conti l'applicazione dei « principi e criteri direttivi » concernenti lo svolgimento delle procedure concorsuali in modalità decentrate; al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio la normativa alla quale si fa riferimento. La lettera a) del comma 1 dell'articolo 229 prevede

un decreto attuativo del Ministero delle infrastrutture per usufruire del « bonus mobilità », previsione che appare sovrapporsi a quanto già disposto dall'articolo 2 del decreto-legge n. 111 del 2019 che si novella. La lettera a) del comma 2 dell'articolo 264, nell'inasprire le sanzioni per dichiarazioni mendaci nella presentazione di autocertificazioni, stabilisce anche il « divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per due anni » fattispecie che andrebbe meglio definita, anche alla luce del principio di proporzionalità che anche le sanzioni amministrative devono rispettare ai sensi della sentenza n. 112 del 2019 della Corte costituzionale. La lettera d) del comma 2 dell'articolo 264 prevede che « nell'ambito delle verifiche, delle ispezioni e dei controlli comunque denominati sulle attività dei privati, la pubblica amministrazione non richiede la produzione di informazioni, atti o documenti in possesso della stessa o di altra pubblica amministrazione »; si tratta di una formulazione che necessita di ulteriore specificazione.

Con riferimento al riordino della legislazione vigente e ai rapporti tra le diverse fonti, richiama poi l'attenzione, in primo luogo, sul comma 12 dell'articolo 2, che consente al Commissario straordinario per l'emergenza COVID di delegare sue funzioni, senza specifiche formalità, ai presidenti delle regioni che agiscono come subcommissari; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio i casi nei quali si procederà a tale delega di funzioni e il procedimento e la tipologia di atto con i quali si potrà procedere a tale delega. Inoltre, il comma 15 dell'articolo 27 rimette ad un decreto del Ministro dell'economia l'integrazione o la modifica dei termini contenuti nell'articolo con riferimento alla costituzione del « patrimonio separato » della CDP, attuando una sorta di delegificazione non coerente con il modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. L'articolo 80 prolunga a 5 mesi la sospensione delle procedure di licenziamento disposta per 60 giorni dal decreto-legge n. 18 del 2020; i 60 giorni sono però scaduti il 16 maggio

mentre l'articolo 80 è entrato in vigore il 19 maggio; andrebbe pertanto chiarito se la sospensione si applichi anche ai licenziamenti eventualmente avvenuti tra il 16 e il 19 maggio. L'articolo 206, comma 1, prevede la nomina di commissari straordinari per interventi straordinari sulle autostrade A24 e A25, con una deroga solo implicita all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede che alla nomina dei commissari straordinari si provveda con decreto del Presidente della Repubblica; il successivo comma 5 prevede inoltre che i commissari straordinari agiscano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatti salvi il codice delle leggi antimafia e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; al riguardo rileva che si tratta di una disposizione che meriterebbe un'ulteriore specificazione. Il comma 4 dell'articolo 229 si esplicita la natura non regolamentare del previsto decreto ministeriale attuativo, in contrasto con quanto indicato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2006. L'articolo 240 istituisce ex-lege una nuova Direzione generale della Polizia di Stato, intervenendo in una materia che è da ultimo affidata a regolamenti di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988. Alcune disposizioni, infine (articolo 34, co. 1; articolo 236, co. 5; articolo 237, co. 2) modificano, esplicitamente o implicitamente, fonti non legislative, in contrasto con la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 che prescrive di non apportare con atto legislativo modifiche frammentarie a fonti non legislative.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2500 e rilevato che:

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

il decreto-legge, composto da 266 articoli, per un totale di 1051 commi, 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" (nel caso in esame il contrasto dell'epidemia da COVID-19 e delle sue negative conseguenze economiche e sociali);

merita una riflessione preliminare la dimensione del provvedimento; si tratta probabilmente di dimensioni mai raggiunte in passato da un decreto-legge; da una ricerca effettuata sulla Legislatura in corso e sulle ultime tre precedenti Legislature (XV: 2006-2008; XVI: 2008-2013; XVII: 2013-2018) emerge infatti che il decreto-legge con il numero maggiore di articoli originari è stato fin qui il decreto-legge n. 18 del 2020, anch'esso emanato nello scorso marzo per contrastare l'emergenza coronavirus (cd. "cura Italia"), con 127 articoli e 507 commi, seguito dal decreto-legge n. 1 del 2012 (cd. "DL concorrenza") con soli 98 articoli e 295 commi;

al riguardo, si deve da un lato richiamare la situazione di inedita emergenza in cui il Governo continua ad operare; dall'altro lato, il Comitato non può che auspicare che in futuro si eviti per quanto possibile di ricorrere a provvedimenti di dimensioni eccessive; tali dimensioni rendono infatti difficile il perseguimento – richiesto anche nella recente ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale – di un ragionevole equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nelle procedure parlamentari ove si consideri la peculiarità dell'iter di conversione e il termine costituzionale di 60 giorni per la conversione dei decreti-legge;

peraltro, in una fase che deve essere caratterizzata, superato il momento acuto dell'emergenza sanitaria, da una maggiore

attenzione alla qualità della legislazione, andrebbe approfondito anche l'ulteriore sostenibilità – anche nell'ottica di garantire un adeguato coinvolgimento nell'istruttoria legislativa di tutte le Commissioni permanenti – di provvedimenti multisettoriali di ampia portata che siano caratterizzati dall'unica *ratio* unitaria del contrasto all'emergenza epidemiologica; sul punto si segnala che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni eccessivamente ampi, la “materia finanziaria” in quanto essa si “riempie dei contenuti definitori più vari” e proprio 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 nel contesto attuale potrebbero valere, come si vede, anche con riferimento alla *ratio* unitaria dell'emergenza epidemiologica;

quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento suscitano perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento, pur non potendosi del tutto escludere che anch'esse intervengano su situazioni che hanno in qualche modo risentito dell'epidemia; si richiamano in particolare il comma 6 dell'articolo 23 che consente l'invio di personale della carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei nell'ambito di iniziative di contrasto all'immigrazione clandestina e alla lotta al terrorismo; i commi da 12 a 18 dell'articolo 38, che creano un fondo per l'intrattenimento digitale; il comma 5 dell'articolo 48, relativo alla stazione tecnologica Bologna per la ricerca meteo-climatica; gli interventi previsti dall'articolo 208 sulle tratte ferroviarie Salerno-Reggio Calabria; Taranto-Battipaglia; Genova-Ventimiglia; nonché per l'adeguamento della rete ferroviaria per le Olimpiadi invernali 2026 e in connessione al recente crollo di

un ponte sul fiume Magra; i commi 2 e 3 dell'articolo 211, che attribuiscono al Ministero della difesa la possibilità di stipulare, per il tramite di Difesa servizi S.p.A., convenzioni con soggetti pubblici o privati finalizzate ad affidare, in uso temporaneo, infrastrutture industriali e logistiche militari; gli articoli 212 e 213 relativi al trasporto pubblico urbano della città di Taranto; i commi da 1 a 5 e 7 dell'articolo 238 che prevedono un piano generale di assunzione di ricercatori universitari e l'adozione di nuovi progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN); entrambe le misure non appaiono però direttamente connesse alle esigenze sorte a seguito dell'epidemia; l'articolo 240 che istituisce una direzione centrale della Polizia per la tutela informatica e cibernetica; l'articolo 262 in materia di assunzioni da parte del Ministero dell'economia in connessione alla presidenza italiana del G20 e ai negoziati sulla Brexit;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 266 articoli 75 prevedono provvedimenti attuativi; in termini di commi, provvedimenti attuativi sono richiesti in 100 dei 1049 commi complessivi; sono in tutto previsti 103 provvedimenti attuativi: 1 decreto del Presidente della Repubblica, 5 DPCM, 71 decreti ministeriali, 26 atti di altra natura; sono altresì nel complesso previste 18 forme di coinvolgimento (intese, pareri, accordi) del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza Unificata); 5 pareri del Garante per la protezione dei dati personali; 2 pareri della Conferenza nazionale dei rettori; in 12 casi è infine prevista l'autorizzazione, o la dichiarazione di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato, della Commissione europea; come già per le dimensioni, anche per il numero di provvedimenti attuativi il provvedimento appare anomalo, ove si consideri che quasi un terzo degli articoli richiede provvedimenti attuativi e che a fronte dei 103 provvedimenti previsti, tutti i decreti-legge conver-

titi precedentemente allo scoppio dell'epidemia (dati aggiornati al 7 febbraio 2020) prevedevano complessivamente 299 provvedimenti attuativi;

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

andrebbe valutata l'opportunità, emersa nel corso dell'esame da parte del Comitato, di approfondire la formulazione dell'articolo 2, comma 13 (con riferimento all'utilizzo dell'espressione "denuncia di inizio attività"); dell'articolo 85 (requisiti per l'accesso all'indennità per lavoratori domestici); dell'articolo 116, comma 1 (richiesta per l'accesso alle anticipazioni di liquidità da parte di province e città metropolitane); dell'articolo 135, comma 2 (presupposti per le udienze da remoto nei processi tributari); dell'articolo 229, comma 1, lettera *a*) (attuazione del bonus mobilità); dell'articolo 257 (concorsi Cortei dei conti); dell'articolo 264, comma 2, lettere *a*), numero 2) (sanzioni per le dichiarazioni mendaci nelle autodichiarazioni) e *d*) (modalità di verifica sull'attività di privati);

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

andrebbe valutata l'opportunità, emersa nel corso dell'esame da parte del Comitato, di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 2, comma 12 (delega di funzioni da parte del Commissario straordinario ai presidenti di regione); dell'articolo 27, comma 15 (attribuzione a decreto ministeriale del potere di modificare o integrare quanto previsto dalla norma); dell'articolo 34, comma 1 (modifica frammentaria di fonte non legislativa); dell'articolo 80 (rapporto con decreto-legge n. 18 del 2020 in ordine alla sospensione dei licenziamenti); dell'articolo 206, commi 1 e 5 (nomina con DPCM di commissari straordinari e loro poteri); dell'articolo 229, comma 4 (previsione di un decreto non regolamentare); dell'articolo 236, comma 5; dell'articolo 237, comma 2 (modifiche frammentarie di fonti

non legislative) e dell'articolo 240 (istituzione *ex lege* di una Direzione generale della Polizia di Stato);

potrebbe risultare opportuno, alla luce della particolare complessità del provvedimento e delle sue dimensioni inedite, valutare attentamente le eventuali modifiche da apportare in sede parlamentare, in modo da evitare l'introduzione di aggravii procedurali che, con riferimento alle numerose disposizioni del provvedimento di attribuzione di benefici e indennità, potrebbero pregiudicare l'immediata applicazione delle disposizioni del provvedimento, intervenendo mentre le norme stanno già trovando attuazione e creando quindi incertezze applicative e ritardi;

alcune disposizioni del provvedimento abrogano disposizioni del decreto-legge n. 23 del 2020, ancora in corso di conversione; in particolare l'articolo 4, comma 6, abroga l'articolo 32 del decreto-legge n. 23 del 2020; l'articolo 78, comma 3, abroga l'articolo 34 del decreto-legge n. 23 e l'articolo 125, comma 5, abroga l'articolo 30 del decreto-legge n. 23; al riguardo, il Comitato non può che ribadire le raccomandazioni contenute nei pareri espressi nella seduta dell'11 dicembre 2019 sul disegno di legge di conversione C. 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019; nella seduta del 29 marzo 2020 sul disegno di legge C. 2447 di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020; nella seduta del 15 aprile sul disegno di legge C. 2463 di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020 e nella seduta del 29 aprile sul disegno di legge C. 2461 di conversione del decreto-legge n. 23 del 2020;

numerose altre disposizioni integrano non testualmente, interpretano o modificano implicitamente il contenuto del decreto-legge n. 23 del 2020; l'articolo 31, comma 1, incrementa il fondo cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 23; l'articolo 33, comma 1, dispone in materia di contratti finanziari mantenendo fermo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 23; l'articolo 35, comma 5, istituisce nell'ambito del fondo

di cui all'articolo 1, comma 14 del decreto-legge n. 23 una sezione speciale; l'articolo 38, comma 6, prevede che le imprese accedono a fondi per le PMI innovative sulla base delle modalità «tempo per tempo vigenti», ivi compreso l'articolo 13 del decreto-legge n. 23; l'articolo 41, comma 1, sui certificati bianchi, proroga al 30 novembre il termine previsto dall'articolo 103 del decreto-legge n. 18 e già prorogato dal decreto-legge n. 23; l'articolo 126, comma 1, dispone in merito all'effettuazione dei versamenti sospesi dall'articolo 18 del decreto-legge n. 23; anche il comma 2 interviene sull'articolo 19 del decreto-legge n. 23; l'articolo 161, comma 2, prevede che la disposizione in materia di sospensione del pagamento dei diritti doganali si applichi anche tra i soggetti indicati dall'articolo 18 del decreto-legge n. 23; al riguardo, il Comitato non può che ribadire le raccomandazioni contenute nei pareri resi nella seduta del 26 novembre 2008 sul disegno di legge C. 1936 di conversione del decreto-legge n. 162 del 2008 e nella seduta del 29 aprile scorso sul disegno di legge C. 2461 di conversione del decreto-legge n. 23 del 2020;

un più grave problema di coordinamento si pone tra l'articolo 9 e l'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 19 del 2020 introdotto nel corso dell'esame parlamentare; entrambe le disposizioni si riferiscono infatti alla medesima materia (proroga dei piani terapeutici che includono la fornitura di protesi e di altri dispositivi) ma la disposizione dell'articolo 4-*bis* risulta di più ampia portata e, poiché è stata inserita nel corso dell'esame parlamentare ed è quindi entrata in vigore, con la legge di conversione, il 23 maggio, essa sembra tacitamente abrogare l'articolo 9, entrato in vigore il 19 maggio; ove si acceda a tale ricostruzione si potrebbe pertanto valutare l'ipotesi di sopprimere l'articolo 9 del provvedimento in esame;

ulteriori 23 disposizioni modificano esplicitamente norme del decreto-legge n. 18 del 2020, la cui legge di conversione è entrata in vigore solo il 24 aprile scorso,

meno di un mese prima dell'emanazione del provvedimento; si tratta dell'articolo 1, comma 6; dell'articolo 68, comma 1; degli articoli da 69 a 81; dell'articolo 109; dell'articolo 138; dell'articolo 154; dell'articolo 184; dell'articolo 216; dell'articolo 219; dell'articolo 221; dell'articolo 224; dell'articolo 251; anche in questo caso si realizza una complessa stratificazione normativa, pur dovendosi considerare, al riguardo, le oggettive difficoltà connesse all'epidemia;

il comma 8 dell'articolo 265 dispone che le risorse destinate a ciascuna delle misure previste dal presente decreto sono soggette ad un monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; sulla base degli esiti del monitoraggio, il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio, provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica; dalla formulazione della norma sembra ricavarsi una sorta di «delegificazione» attraverso la quale i decreti ministeriali potranno modificare le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento; tale interpretazione della norma non può che suscitare però consistenti dubbi con riferimento al sistema delle fonti; non a caso infatti la vigente legislazione contabile consente variazioni compensative con decreti ministeriali solo tra stanziamenti di bilancio non riconducibili a fattore legislativo, mentre per questi ultimi si può intervenire con la legge annuale di bilancio; deve essere del pari segnalato che una disposizione di identico tenore, contenuta nel decreto-legge n. 18 del 2020 (articolo 126, co. 7), non è stata oggetto di censura da parte del Comitato, in considerazione del momento di grave emergenza nel quale il decreto-legge n. 18 è stato adottato; ciò non significa però che vi si possa ricorrere sistematicamente; andrebbe pertanto valutata, anche alla luce dell'esigenza di rispettare il vigente sistema delle fonti, l'effettiva necessità, nella situazione data, della disposizione, prevedendo quanto

meno in tal caso l'espressione di un parere parlamentare « forte » (ad esempio con la procedura del « doppio parere ») sugli schemi di decreto (ed identica procedura andrebbe in tal caso introdotta anche nell'articolo 126, co. 7, del decreto-legge n. 18);

appare necessaria un'attenta riflessione sui profili problematici fin qui evidenziati sia con riferimento alla qualità della formulazione sia con riferimento al sistema delle fonti anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha attribuito significativo rilievo ai principi di "razionalità normativa" e "coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico" (sentenze n. 209 del 2010; n. 160 del 2016 e n. 107 del 2017);

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; appare comunque evidente che il provvedimento possa rientrare tra quei provvedimenti "direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato" per i quali l'articolo 6 del medesimo DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esenzione dall'AIR;

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

provveda la Commissione di merito ad approfondire il coordinamento tra l'articolo 9 e l'articolo 4-bis del decreto-legge n. 19 del 2020, anche prendendo in considerazione, per le ragioni esposte in premessa, l'ipotesi di sopprimere l'articolo 9;

provveda la Commissione di merito ad 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 previsti nonché ad introdurre la medesima procedura anche per la disposizione contenuta nell'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020;

formula, altresì, 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 13; dell'articolo 85; dell'articolo 116, comma 1; dell'articolo 135, comma 2; dell'articolo 229, comma 1, lettera a); dell'articolo 257 e dell'articolo 264, comma 2, lettere a), numero 2), e d);

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 coerenza con il sistema delle fonti dell'articolo 2, comma 12; dell'articolo 27, comma 15; dell'articolo 34, comma 1; dell'articolo 80; dell'articolo 206, commi 1 e 5; dell'articolo 229, comma 4; dell'articolo 236, comma 5; dell'articolo 237, comma 2 e dell'articolo 240;

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

abbia cura il Governo, per le ragioni esposte in premessa, di evitare per quanto possibile l'adozione in futuro di provvedimenti d'urgenza di dimensioni tali da rendere difficoltoso un equilibrato iter parlamentare;

abbia cura il Legislatore di evitare, per le ragioni esposte in premessa, l'introduzione di modifiche al testo che comportino aggravii procedurali suscettibili di pregiudicare l'immediata applicazione delle disposizioni;

abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare, l’abrogazione – 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; abbiano altresì cura Parlamento e Governo, con riferimento al provvedimento in esame, di chiarire se l’avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 23, ancora in corso di conversione, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza;

abbia cura il Governo di evitare in futuro altre forme di “intreccio” (quali modifiche implicite, integrazioni del contenuto; norme interpretative) tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all’esame del Parlamento; abbiano altresì cura Parlamento e Governo, in caso di necessità di ulteriori modifiche ad aspetti già disciplinati sia dal decreto-legge n. 23 del 2020 sia dal provvedimento in esame, di procedere o in sede di conversione in legge del provvedimento in esame ovvero, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando la tecnica della novella o l’approvazione di norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali, in coerenza con quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001. »

Paolo RUSSO, nel condividere la proposta di parere, rileva la necessità di una riflessione sistematica sulla cattiva prassi di intervenire sulla medesima materia con diversi strumenti normativi: in questo modo le misure si affastellano in modo

confuso e bisognerebbe individuare con chiarezza « quale versione si intende salvare » come richiedono i software informatici nel caso di documenti lavorati su diversi *devices*. Rileva che si tratta di una prassi che certo è ora esasperata dall’emergenza in corso ma che è nata e si è sviluppata precedentemente, ad esempio nei provvedimenti di bilancio. Ritiene infine che le numerose indicazioni contenute nella proposta di parere dovrebbero, almeno in parte, divenire proposte emendative da presentare nella Commissione di merito.

Stefano CECCANTI, *relatore*, ritiene che potrebbero essere trasformate in emendamenti sottoscritti dai componenti del Comitato le due condizioni riferite all’articolo 9 e all’articolo 265, comma 8.

Maura TOMASI, *presidente*, condivide la proposta di presentare emendamenti nel corso dell’esame in sede referente che recepiscano il contenuto delle condizioni contenute nella proposta di parere.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.25.

ATTI DELL’UNIONE EUROPEA

Presidenza della presidente Maura TOMASI.

La seduta comincia alle 13.25.

Programma di lavoro della Commissione per il 2020 – Un’Unione più ambiziosa (COM(2020)37 final).

Relazione programmatica sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, nell’anno 2020 (Doc. LXXXVI, n. 3).

Esame congiunto.

(Parere alla Commissione XIV).

(Esame e conclusione – Parere con raccomandazione).

Il Comitato inizia l’esame del provvedimento.

Cosimo Maria FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse per il Comitato del provvedimento, sottolinea due aspetti di particolare rilievo. Il primo, che è inserito anche nella proposta di parere, attiene alla riflessione che anche in ambito di Unione europea è opportuno fare sul tema del linguaggio delle norme. Richiama in proposito l'iniziativa seminariale promossa dal collega Dori che, dopo essere stata rinviata a causa dell'epidemia, auspica possa realizzarsi presto. Il secondo, per quanto si renda conto che si tratta di materia non strettamente connessa con l'ambito di competenza del Comitato, attiene all'importanza della parità di genere nel « nuovo slancio per la democrazia europea » prospettato dal programma della Commissione UE e richiamato anche nella proposta di parere. Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminati la relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2020 e il programma di lavoro della Commissione per il 2020 – Un'Unione più ambiziosa e rilevato che:

per i profili di competenza del Comitato, assume importanza, all'interno del programma di lavoro della Commissione europea per il 2020, in particolare, i paragrafi “Un nuovo slancio per la democrazia europea” e “Legiferare meglio, elaborare le politiche, applicare il diritto dell'Unione e garantirne il rispetto”;

nel paragrafo “Un nuovo slancio per la democrazia europea”, tra le altre cose, la Commissione europea annuncia la presentazione della sua prima relazione annuale sullo Stato di diritto; la relazione, che sarà presentata nel terzo trimestre dell'anno, si collocherà nell'ambito del ciclo di esame annuale dello Stato di diritto negli Stati membri proposto nel luglio 2019 quale sede istituzionale per affrontare carenze sistemiche inerenti al processo legislativo, alla tutela giurisdizio-

nale effettiva, alla separazione dei poteri e al pluralismo dei media;

nella relazione programmatica il Governo annuncia sul punto l'intenzione di partecipare al dibattito in corso in sede UE per rilanciare i meccanismi di monitoraggio dello Stato di diritto, sottolineando l'opportunità di procedere senza duplicazioni e a Trattati costanti;

al riguardo risulta opportuno, nel necessario dialogo con gli altri Stati membri e con le Istituzioni dell'Unione europea sullo Stato di diritto, tenere in adeguato conto il tema della qualità della legislazione; infatti una formulazione ambigua delle norme e una scarsa attenzione al sistema delle fonti possono indebolire presidi importanti individuati dal patrimonio costituzionale europeo per la tutela dei diritti fondamentali, quali la riserva di legge e la riserva di giurisdizione;

nel paragrafo “Legiferare meglio, elaborare le politiche, applicare il diritto dell'Unione e garantirne il rispetto”, tra le altre cose, la Commissione europea annuncia l'intenzione di presentare una Relazione strategica in cui vengano individuate le tendenze a lungo termine e le raccomandazioni per una migliore definizione delle sue priorità nonché una comunicazione su “Legiferare meglio” (la Commissione si impegna a rafforzare le valutazioni basate su elementi di prova, favorire strumenti normativi mirati, sviluppare un sistema più efficiente di consultazione dei cittadini);

nella relazione programmatica il Governo condivide gli obiettivi della Commissione e si pone l'obiettivo di un utilizzo strategico e appropriato degli strumenti di analisi e valutazione d'impatto della regolamentazione;

per quanto concerne la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Anno 2020) e il programma di lavoro della Commissione per il 2020 formula la seguente raccomandazione:

abbia cura la Commissione di merito, nella riflessione sui meccanismi dell'U-

nione europea di monitoraggio dello Stato di diritto, di considerare come il necessario dialogo in materia tra Stati membri e con le Istituzioni dell'Unione europea debba tenere in adeguato conto anche il profilo della qualità della legislazione con particolare riferimento al linguaggio delle norme; ciò perché una formulazione ambigua delle norme e la scarsa attenzione al sistema delle fonti possono indebolire presidi importanti individuati dal patrimonio costituzionale europeo per la tutela dei diritti fondamentali, quali la riserva di legge e la riserva di giurisdizione. »

Maura TOMASI, *presidente*, rileva che i documenti all'esame del Comitato sono assegnati per il parere a tutte le Commissioni permanenti. Pertanto, l'utile richiamo del collega Ferri alla parità di genere, che dichiara di condividere, potrà trovare sicuramente spazio nelle riflessioni di altre Commissioni, più competenti del Comitato in materia.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.30.