

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina (C. 1857 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite I e II) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*) .....

3

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

*Giovedì 6 novembre 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA.*

#### La seduta comincia alle 8.50.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina (C. 1857 Governo, approvato dal Senato).**

(Parere alle Commissioni riunite I e II).

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

Roberto OCCHIUTO (UdC), *relatore*, ricorda che il provvedimento in esame è stato già oggetto di esame presso il Senato, che ne ha significativamente ampliato il contenuto, inserendo in esso cinque articoli nuovi che si aggiungono ai quattro del testo originario. Tra i nuovi articoli vi è, in particolare, una disposizione relativa alle indennità per la magistratura onoraria che appare estranea alla finalità complessiva del decreto legge, recante interventi differenziati quanto all'oggetto, ma comunque

riconducibili alla materia della sicurezza e dell'ordine pubblico. Nella parte premisiva della proposta di parere ha inteso, inoltre, evidenziare in termini critici la circostanza che si modificano talune disposizioni adottate in tempi recenti, fenomeno che viene segnalato nei pareri del Comitato in quanto non contribuisce certamente alla stabilità delle norme e, in ultima analisi, alle esigenze di chiarezza e certezza delle leggi. Gli ulteriori rilievi, formulati in termini di osservazioni, si incentrano sull'opportunità di adottare la tecnica della novellazione e di precisare taluni elementi della fattispecie normative introdotte dagli articoli 2, 2-*bis*, comma 2, e 2-*quinquies*.

Illustra, pertanto, la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1857 e rilevato che esso:

reca un contenuto nel suo complesso prevalentemente omogeneo; mentre, infatti, appaiono complessivamente funzionali ad esigenze di tutela della sicurezza pubblica sia le disposizioni del testo originario – relative, rispettivamente, alla conservazione dei dati telematici (articolo 1), all'impiego di contingenti delle forze

armate per il controllo del territorio (articolo 2) ed al potenziamento della ricettività dei centri di identificazione ed espulsione (articolo 3) – sia le ulteriori disposizioni, inserite al Senato, che operano sul versante del sostegno delle vittime di reati, ottimizzando l'uso delle risorse degli appositi fondi di solidarietà (articoli 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater* e 2-*quinqüies*), appare invece estranea a siffatto ambito finalistico la norma concernente le indennità dei magistrati onorari (articolo 3-*bis*);

incide su disposizioni di recente approvazione (l'articolo 1 modifica scadenze fissate dal recente decreto legislativo 30 maggio 2008 n. 109, e l'articolo 2 integra una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2008), circostanza che costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

nell'operare in termini corretti una complessiva novellazione della normativa vigente, non utilizza, tuttavia, tale tecnica con riguardo alla nuova disciplina concernente i benefici per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata (articolo 2-*quinqüies*);

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

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

all'articolo 2-*quinqüies* – che pone ulteriori requisiti per la concessione dei benefici previsti per i superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla legge n. 302 del 1990, al fine di evitare che possano essere attribuiti ad un soggetto legato alla criminalità organizzata o ad ambienti delin-

quenziali in prima persona ovvero ad un suo « coniuge, affine o convivente » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di collocare tale disposizione nell'ambito della citata legge n. 302 (coordinandola dunque con l'articolo 9-*bis* che già espressamente richiede, per la concessione dei benefici, « condizioni di estraneità alla commissione degli atti terroristici o criminali e agli ambienti dilinquenziali »); andrebbe inoltre verificata, con riguardo al comma 1, lettera *a*), la congruità della disposizione ivi prevista nella parte in cui non specifica il grado di affinità richiesto (disposizione che non prende in considerazione, peraltro, i legami di parentela, né richiede una particolare qualificazione o durata della convivenza); infine, al comma 2, dovrebbe valutarsi l'opportunità di espungere il riferimento all'articolo 4 della legge n. 302, atteso che tale articolo si limita ad identificare i superstiti della vittima (familiari e conviventi) e dunque si riferisce ad una condizione soggettiva non più suscettibile di alcun « sopravvenuto mutamento »;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 2, comma 1, lettera *a*) – ove si inserisce un nuovo comma 1-*bis* nell'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 92 del 2008, al fine di consentire l'impiego di un contingente non superiore a 500 militari delle forze armate per un più efficace controllo del territorio – dovrebbe chiarirsi, sciogliendo un dubbio che emerge anche dalla lettura della relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione presentato al Senato, se tale contingente si aggiunge a quello di cui il citato articolo 7-*bis* consente l'impiego, in base ad un piano « autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità »;

all'articolo 2-*bis*, comma 2 – che integra la disciplina del « fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso », al fine di consentire al Ministro dell'interno, con proprio decreto, di destinare ad esso una quota di

contributi che attualmente confluiscono integralmente nel diverso « fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura » – valuti la Commissione se sia opportuno introdurre specificazioni in ordine all'esercizio di siffatta facoltà che consente il trasferimento di risorse, in misura non predefinita, tra due fondi istituiti presso il medesimo ministero. »

Roberto ZACCARIA (PD), condividendo la proposta illustrata dal relatore, evidenzia preliminarmente come ancora una volta ci si trovi di fronte ad un provvedimento d'urgenza privo della relazione sull'analisi tecnico-normativa e sull'analisi di impatto della regolamentazione. Si tratta di un fenomeno che, una volta definito con precisione nei termini quantitativi, sarà da considerare un chiaro indice delle difficoltà dell'Esecutivo di redigerle, nonostante le petizioni di principio tradotte anche in nuove normative riferite a tali strumenti di analisi e di verifica dell'attività normativa.

Peraltro, a suo avviso, questo elemento costituisce una spia di una complessiva criticità dell'attuale metodo di produzione legislativa, quasi integralmente costituito da provvedimenti di urgenza e da disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, e quindi da atti assistiti dalla certezza della loro approvazione entro scadenze prefissate e termini estremamente ristretti. Come dimostra anche la più recente esperienza e lo stesso provvedimento in esame, non vi è, nemmeno, alcuna reale possibilità di impedire che questi atti rechino contenuti e disposizioni eterogenei. Ne deriva che una notevole mole di disposizioni legislative vede la luce in modo poco meditato e, a sua volta, risulta frequentemente oggetto di ulteriori modifiche in tempi brevissimi. Ciò anche in pregiudizio del grado di consapevolezza dei singoli deputati in ordine all'effettivo contenuto delle loro deliberazioni.

A tale fattore di disordine normativo si aggiunge la possibilità che, in sede di conversione, i decreti legge subiscano un significativo ampliamento, senza che nemmeno il Comitato possa offrire il proprio

contributo all'esame dei nuovi contenuti inseriti dalla Commissione in sede referente. È quanto è avvenuto, ad esempio, con riguardo al decreto-legge n. 149, in materia di giochi, con l'effetto paradossale che il parere del Comitato è allegato al testo attuale del provvedimento, che riempie numerose pagine del documento distribuito per l'Aula, mentre il parere è stato invece redatto in riferimento al contenuto originario del testo, che era di poche righe. Si augura, pertanto, che – parallelamente a quanto avviene per le altre Commissioni in sede consultiva – possa essere riconosciuta la funzione consultiva del Comitato sui testi dei decreti-legge come modificati dalle Commissioni di merito.

Conclusivamente, nella consapevolezza che le tematiche sollevate hanno portata di carattere generale, auspica che esse possano essere approfondite nelle sedi proprie, sia da parte del Presidente del Comitato nell'ambito del rapporto conclusivo che la presidenza medesima si fa carico di presentare alla scadenza del mandato, sia, eventualmente, da parte della stessa Presidenza della Camera, per i profili regolamentari ed istituzionali che ha inteso segnalare.

Franco STRADELLA, *presidente*, assicura la massima attenzione alle questioni poste dall'onorevole Zaccaria, reputando ragionevoli le perplessità avanzate sull'attuale configurazione della funzione consultiva del Comitato sui decreti-legge, che vengono esaminati, in base al disposto regolamentare, nel testo trasmesso dalla Presidenza della Camera. Qualora il provvedimento subisca profonde modifiche nel corso dell'esame in sede referente il parere del Comitato, infatti, finisce per essere inidoneo a fornire un sostanziale contributo per il miglioramento della qualità dei testi.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.10.**