

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena. C. 2798 Governo (Parere alla Commissione II) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. C. 2994-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla Commissione VII) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i> ) .....	6

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

*Giovedì 2 luglio 2015. — Presidenza del presidente Aniello FORMISANO.*

**La seduta comincia alle 9.05.**

**Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.**

**C. 2798 Governo.**

(Parere alla Commissione II).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Gianluca PINI, *relatore*, nell'illustrare i profili di interesse per il Comitato del provvedimento, rileva preliminarmente la tendenza all'ipertrofia normativa in materia penale, come testimoniato ad esempio

dal tema della prescrizione, oggetto sia di un provvedimento organico di riforma già approvato dalla Camera ed ora all'esame del Senato (A.S. 1844) sia di una specifica disposizione del provvedimento in esame riferita alla sospensione della prescrizione. Evidenzia in proposito che tale modo di procedere espone al rischio di norme legislative non coordinate o a quello di duplicazioni normative, come pure si verifica nel provvedimento in esame dove l'articolo 3 riproduce l'incremento della pena per il reato di corruzione già previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera *f*) della legge n. 69 del 2015.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2798 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di 30 articoli, reca un contenuto omogeneo volto ad introdurre un'articolata serie di

interventi sul diritto penale sostanziale e processuale, nonché sull'ordinamento penitenziario;

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

l'incremento della pena per il reato di corruzione previsto dall'articolo 3 risulta già disposto, nella medesima misura, dall'articolo 1, comma 1, lettera *f*) della legge n. 69 del 2015;

l'articolo 4, comma 1, lettera *a*), sostituisce il comma 1 dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992 in materia di confisca il quale, successivamente alla presentazione del provvedimento alla Camera, è stato oggetto di modifica ad opera dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 68 del 2015; occorre pertanto tenere conto delle modifiche intervenute nella norma al fine di valutare l'impatto sull'ordinamento della disposizione;

l'articolo 5 sostituisce l'articolo 159 del codice penale in materia di sospensione del corso della prescrizione; in proposito si segnala che un disegno complessivo di riforma dell'istituto della prescrizione è oggetto di un apposito provvedimento già approvato dalla Camera e ora in corso di esame al Senato (A.S. 1844), che peraltro modifica, all'articolo 3, il medesimo articolo 159 del codice;

la disposizione dell'articolo 21, che integra il contenuto della relazione sull'amministrazione della giustizia, andrebbe riformulata in termini di *novella* dell'articolo 86 dell'ordinamento penitenziario di cui al Regio decreto n. 12 del 1941, in coerenza con l'indicazione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 2001, che indica di evitare modifiche indirette di atti legislativi vigenti;

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

alcune disposizioni qualificate come principi e criteri direttivi di delega risul-

tano di fatto costituire ulteriori oggetti di delega; ciò si riscontra in particolare, nell'ambito della delega per la riforma delle misure di sicurezza e in materia di procedibilità dei reati di cui all'articolo 6, al comma 1, lettere *b*) e *c*), e, nell'ambito della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario di cui all'articolo 26, al comma 1, lettere da *b*) ad *i*);

l'unico principio e criterio direttivo previsto, al comma 1 dell'articolo 7, per l'attuazione della delega in materia di casellario giudiziale sembra attribuire alla delega medesima un carattere "ricognitivo" o "compilativo", in forza del riferimento ad un adeguamento della disciplina « alle modifiche intervenute in materia penale » nonché ai principi della normativa nazionale e del diritto UE; ciò potrebbe risultare in contrasto con l'oggetto della delega descritto dal medesimo comma che, concernendo invece la "revisione della disciplina del casellario giudiziale", potrebbe avere carattere "innovativo"; occorre pertanto chiarire il carattere della delega, provvedendo, nel caso questa abbia carattere « innovativo », alla formulazione di più specifici e dettagliati principi e criteri direttivi;

con riferimento agli articoli 8 e 27, i quali recano deleghe al Governo per l'adozione di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie riferite, rispettivamente, alle deleghe di cui agli articoli 6 e 7 e alle deleghe di cui agli articoli 25 e 26, appare di dubbia praticabilità la previsione che tali deleghe siano esercitate nel medesimo termine delle "deleghe principali";

per numerose deleghe contenute nel provvedimento (articoli 6, 7, 24 e 26) si dispone che i termini per l'esercizio delle stesse possano essere prolungati qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega, o successivamente, impiegando pertanto la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", la quale non permette di individuare il termine per l'esercizio della de-

lega in modo univoco; al riguardo, come già segnalato dal Comitato in numerosi precedenti (si veda da ultimo il parere reso nella seduta dell'11 giugno 2015 sul disegno di legge C. 3098), occorre prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi;

l'articolo 28 dispone che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi nell'ambito dell'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 24 (riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario) debba avvenire « entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina processuale e penitenziaria », utilizzando dunque una formulazione che genera incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega; occorre pertanto prevedere un termine certo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, calcolato dalla data di entrata in vigore della legge;

il disegno di legge reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

sopprimere l'articolo 3, che riproduce una misura normativa già disposta dall'articolo 1, comma 1, lettera f) della legge n. 69 del 2015;

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

con riferimento alle deleghe di cui all'articolo 6 e 26, si specifichino quei principi e criteri direttivi che, di fatto, costituiscono ulteriori oggetti di delega, avendo cura di distinguere chiaramente oggetti e principi di delega;

agli articoli 6, comma 2; 7, comma 2, e 24, comma 2, si sostituisca il terzo periodo, che consente il ricorso alla “tecnica dello scorrimento” del termine per l'esercizio della delega, con l'individuazione di un termine ultimo antecedente alla scadenza della delega per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo;

si provveda ad una riformulazione dell'articolo 7, comma 1, in modo da chiarire se la delega abbia carattere “ricognitivo” od “innovativo”, provvedendo, nel caso questa abbia carattere “innovativo”, all'individuazione di principi e criteri direttivi più specifici;

all'articolo 28, comma 1, si sostituiscono le parole “Entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina processuale e penitenziaria” con l'individuazione di un termine temporale certo ed inequivoco per l'esercizio della delega integrativa e correttiva recata dall'articolo, calcolato dalla data di entrata in vigore della legge.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di un coordinamento dell'articolo 4, comma 1, lettera a), che sostituisce il comma 1, dell'articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992, con le modifiche introdotte nella medesima norma dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 68 del 2015;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere un termine più ampio per le deleghe di cui agli articoli 8 e 27 per l'adozione di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie riferite, rispettivamente, alle deleghe di cui agli articoli 6 e 7 e alle deleghe di cui agli articoli 25 e 26;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di una riformulazione dell'articolo 21, comma 1, come *novella* all'articolo 86 dell'ordinamento giudiziario di cui al Regio decreto n. 12 del 1941 in materia di contenuto della relazione sull'amministrazione della giustizia. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.**

**C. 2994-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.**

(Parere alla Commissione VII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Marilena FABBRI, *relatrice*, nell'illustrare i profili di interesse del provvedimento, si sofferma in particolare sulla presenza nel testo di disposizioni che, come segnalato anche dalla proposta di parere, risultano, dal punto di vista della tecnica normativa, di dubbia portata normativa e pleonastiche in quanto volte a richiamare la legislazione vigente. In proposito segnala che l'inserimento di tali disposizioni nel provvedimento in esame risulta però in qualche caso motivato dall'esigenza politica di « rassicurare » in ordine alla portata dell'intervento di riforma del settore scolastico, delimitandone le caratteristiche, anche a seguito del confronto con i rappresentanti di tale settore. In tal senso richiama la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale che, intervenendo in materia analoga, invita a motivare adeguatamente le leggi (così ad esempio nella sentenza n. 70/2015 in materia di pensioni) e rileva quindi, per il futuro, l'esigenza di una riflessione sulla possibile evoluzione delle regole della tecnica legislativa a fronte della crescente complessità della realtà normativa che può

rendere in qualche caso necessario operare richiami fin qui considerati pleonastici.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 2994-B, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che sul provvedimento il Comitato si è già espresso, in prima lettura, nella seduta del 28 aprile 2015;

rilevato che:

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

appare meritevole di approfondimento la previsione del comma 189, sesto periodo, che consente alla Libera Università di Bolzano, previa intesa con il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca, di ampliare la propria offerta formativa; tale previsione potrebbe infatti risultare in contrasto con l'ordinamento universitario e, in particolare, con lo statuto della libera università, che attribuisce tale facoltà agli organi dell'università stessa;

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

a seguito della questione di fiducia posta al Senato, il provvedimento, composto di 26 articoli nel testo approvato in prima lettura dalla Camera, risulta ora di un unico articolo, di 212 commi; andrebbe in proposito valutata l'opportunità di dare applicazione a quanto previsto dall'articolo 10, comma 3-*bis* del testo unico sulla promulgazione degli atti normativi statali (decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985) in ordine alla possibilità, per la Presidenza del Consiglio, di predisporre, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di una legge di particolare complessità, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo carat-

teristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi; ciò in coerenza con quanto rilevato dal Comitato, nel parere reso nella seduta del 1° aprile 2014 sul disegno di legge C. 1542-B (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni);

alcune disposizioni contengono espressioni di dubbia portata normativa; ciò vale in particolare per i richiami che, pur potendo risultare motivati dall'esigenza di precisare la portata dell'intervento riformatore operato dal provvedimento, appaiono pleonastici perché riferiti al principio generale dell'autonomia scolastica (commi 10, 78 e 187) ovvero a disposizioni legislative vigenti (a titolo esemplificativo si segnalano il comma 14, capoverso 3: "tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 334" della legge di stabilità 2015; il comma 47: "fermo restando il rispetto dell'iter di autorizzazione"; il comma 69: "fermo restando quanto previsto dall'articolo 64, comma 6", del decreto-legge n. 112 del 2008; il comma 78: "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali"; il comma 93: "la valutazione dei dirigenti scolastici è effettuata ai sensi dell'articolo 25, comma 1" del decreto legislativo n. 165 del 2001; il comma 191: "Sono fatte salve le potestà attribuite alla provincia autonoma di Bolzano dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione nonché ai sensi dell'articolo 10" della legge costituzionale n. 3 del 2001);

il comma 188 dell'articolo unico del provvedimento prevede, oltre all'adeguamento con legge provinciale della provincia autonoma di Bolzano alla normativa statale sugli esami di Stato, l'adozione delle "norme di attuazione delle predette disposizioni" sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; in proposito non risulta chiaro se la procedura di consultazione del Ministero da parte della provincia riguardi la legge provinciale, ovvero la disciplina secondaria di attuazione della medesima legge, ipotesi quest'ultima che risulterebbe coerente con

alcuni precedenti, sia pure risalenti (leggi della provincia autonoma di Bolzano nn. 52/1975; 25/1976; 41/1976; leggi della provincia autonoma di Trento nn. 11/1992 e 5/2006);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

valuti la Commissione di merito, con riferimento al comma 189, sesto periodo, la coerenza tra la previsione per legge della possibilità di ampliare l'offerta formativa della libera università di Bolzano previa intesa con il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca, da un lato, e l'ordinamento universitario e, in particolare, lo statuto della libera università, che attribuisce tale facoltà agli organi dell'università stessa, dall'altro lato;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità del mantenimento nel testo delle disposizioni che, per le considerazioni esposte in premessa, potrebbero risultare pleonastiche;

valuti la Commissione di merito, con riferimento al comma 188, l'opportunità di chiarire se la procedura di consultazione del Ministero da parte della provincia riguardi la legge provinciale di cui al primo periodo ovvero la disciplina secondaria di attuazione della medesima legge.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

in presenza di provvedimenti con una struttura particolarmente complessa, composti da un solo articolo con numerosi commi (come è il caso del provvedimento

in esame, composto da un solo articolo di 212 commi, spesso molto lunghi), sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in *Gazzetta Ufficiale*, dell'articolo 10, comma 3-*bis*, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali (decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985), a norma del quale, "al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne

predispone, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.25.**