

## 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 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici. C. 1898 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazioni*) ..... 3

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

Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione. C. 1603-bis (Parere alla Commissione VII) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*) ..... 6

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

*Martedì 11 giugno 2019. — Presidenza  
del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 12.50.**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.**

**C. 1898 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alberto STEFANI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1898 e rilevato che:

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

il decreto-legge, originariamente composto da 30 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 49 articoli; in termini di commi si è passati dagli 115 originari a 232; sulla base del preambolo il provvedimento appare riconducibile a due finalità, quella di semplificare la disciplina dei contratti pubblici e di accelerare la realizzazione degli interventi infrastrutturali; dall'altro lato quella di accelerare la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana e i processi di ricostruzione di aree del Paese colpite da eventi sismici; andrebbe approfondita la coerenza con questo perimetro delle disposizioni di cui agli articoli 1, commi da 27 a 29, concernenti la società Sport e Salute Spa; 2-bis, commi 2 e 3, concernenti la composizione del collegio sindacale nelle società a responsabilità limitata e 5-septies, concernenti i sistemi di

videosorveglianza a tutela dei minori e degli anziani;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 232 commi complessivi 40 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; il numero complessivo di provvedimenti attuativi previsti è 49; è prevista in particolare l'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica; 16 DPCM, 9 decreti ministeriali e 23 provvedimenti di altra natura (quali linee guida, convenzioni, atti, ordinanze o provvedimenti dei commissari straordinari); in 9 casi sono previste forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali (intese o pareri della Conferenza unificata o Stato-regioni; pareri degli enti territoriali coinvolti);

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

alcune disposizioni del testo si caratterizzano per una partizione interna di difficile leggibilità; si segnala in particolare il comma 20 dell'articolo 1 che è suddiviso in ben 26 lettere, la maggioranza delle quali a loro volta suddivise in numeri e, in alcuni casi in sottonumeri; lettere, numeri e sottonumeri introducono novelle spesso consistenti in sostituzioni di specifici commi di articoli del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) a loro volta suddivisi in lettere; in proposito si segnala l'opportunità di avviare per il futuro, ai fini della comprensione dei testi, una riflessione su quale possa essere il numero massimo di lettere e di numeri in cui un comma recante novelle ad un testo legislativo può essere ripartito (si potrebbe ad esempio ipotizzare non più di cinque lettere a loro volta ripartite in non più di tre numeri);

il numero 4 della lettera *gg)* del comma 20 dell'articolo 1 prevede che nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici, alcune linee guida "riman-

gono in vigore o restano efficaci [...] in quanto compatibili con il presente codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273"; tale formulazione appare per un verso non chiara, in quanto la differenza tra il mantenimento in vigore e il mantenimento dell'efficacia non risulta, nello specifico contesto, di immediata evidenza e, per altro verso, vaga nel rinvio sintetico alle procedure di infrazione;

la lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3 prevede che "le opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico tramite posta elettronica certificata"; al riguardo, andrebbe valutata una possibile specificazione della formulazione della norma, al fine di chiarire l'ambito applicativo della disposizione; ciò anche in considerazione della rilevanza, anche penalistica, della norma (per il caso di omessa denuncia delle opere) nel sistema del Testo unico in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), al fine di garantire l'osservanza del principio costituzionale di determinatezza e tassatività delle fattispecie di reato;

l'articolo 5-*septies* reca uno stanziamento volto all'installazione di sistemi di videosorveglianza presso i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia nonché presso le strutture che ospitano anziani e disabili. In base al comma 3, lo stanziamento costituisce limite di spesa entro il quale un "apposito provvedimento normativo" provvederà a dare attuazione agli interventi previsti; al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio – anche attraverso l'approvazione di un apposito atto di indirizzo – la fonte giuridica del futuro provvedimento e se essa debba essere di rango primario, potendosi trattare di incidere sulle garanzie necessarie per il rispetto sostanziale della disciplina di protezione dei dati nonché alla luce dell'esigenza di realizzare un bilanciamento tra interessi giuridici di primario rilievo costituzionale;

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

la procedura di nomina dei numerosi commissari straordinari previsti dal provvedimento (si vedano in particolare gli articoli 4, 4-ter, 4-quinquies, 4-septies, 6) risultano derogatorie, peraltro in modo solo implicito, rispetto al modello di carattere generale indicato dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

appare suscettibile di approfondimento, in alcuni casi, la definizione di funzioni e poteri dei commissari; in particolare, il comma 3 dell'articolo 4 prevede che i commissari straordinari per le opere infrastrutturali possano operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatti salvi, tra le altre cose, "i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza dell'Unione europea", espressione che non appare dotata di forte cogenza sul piano giuridico; il comma 9 dell'articolo 4-ter affida a un decreto del Ministro dell'interno l'individuazione di speciali misure amministrative di semplificazione per il rilascio, nell'ambito dei lavori per la messa in sicurezza dell'acquifero del Gran Sasso, affidati a un Commissario straordinario, della documentazione antimafia, anche in deroga alle relative norme; al riguardo, andrebbe valutato se la formulazione della disposizione non prefiguri un'impropria delegificazione (non riconducibile cioè al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988) della disciplina antimafia di rango legislativo che risulterebbe suscettibile di deroga ad opera di un decreto ministeriale; il comma 2 dell'articolo 7 prevede che i commissari straordinari per la ricostruzione possano agire tramite propri atti, nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico; al riguardo, appare meritevole di approfondimento l'utilizzo dell'espressione "atti" che appare indeterminata (usualmente i commissari straordinari agiscono attraverso ordinanze); andrebbe

altresì specificato come enucleare i "principi generali dell'ordinamento giuridico" che non potrebbero essere derogati e se si intenda in questo modo consentire una deroga – che pure presenta margini di indeterminazione – ad ogni altra normativa, anche primaria; si segnala infine che il riferimento al rispetto della Costituzione appare pleonastico, perché ovvio; il comma 8-bis dell'articolo 13 prevede che con atto emanato ai sensi del ricordato articolo 7, comma 2, sono individuate le modalità con le quali acquisire i necessari pareri e nulla osta da parte degli organi competenti per le attività di ricostruzione, anche mediante apposita conferenza dei servizi; al riguardo, andrebbe valutato se la formulazione non consenta un'impropria "delegificazione" della normativa sulla conferenza dei servizi recata dalla legge n. 241 del 1990, da parte di una fonte atipica quali gli "atti" dei Commissari straordinari; con riferimento ai poteri dei commissari straordinari, si ricorda peraltro che, nella XVII Legislatura la Commissione parlamentare per la semplificazione, nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato nella seduta del 24 febbraio 2016, aveva segnalato la necessità, a fronte delle criticità già allora frequentemente riscontrabili, di individuare una disciplina semplificata da applicare in maniera stabile ed uniforme in caso di eventi emergenziali – sia pure con riferimento specifico a quelli di protezione civile – graduando questi ultimi in base alla loro gravità (si dovrebbe insomma stabilire "a monte" in modo omogeneo a quali norme è possibile derogare in presenza di proclamazione di situazioni di emergenza);

ai 16 DPCM previsti dal provvedimento sono inoltre attribuiti in molti casi funzioni normative e comunque la definizione di aspetti rilevanti per l'attuazione della disciplina recata dal provvedimento; al riguardo si ricorda che tuttavia il DPCM rimane allo stato nell'ordinamento una "fonte atipica";

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né della

relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente condizione:

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

si provveda, per le ragioni esposte in premessa, a chiarire, anche attraverso l'approvazione di un idoneo atto di indirizzo, che l'"apposito provvedimento normativo" di cui all'articolo 5-septies, comma 3, avrà natura legislativa;

il Comitato osserva altresì:

*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 degli articoli 1, comma 20, lettera gg), numero 4 e 3, comma 1, lettera a);

il Comitato formula infine le seguenti raccomandazioni:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, ai fini della comprensione dei testi legislativi, su quale possa essere il numero massimo di lettere e, all'interno delle lettere, di numeri e di sottonumeri, in cui un singolo comma recante novelle a un testo legislativo può essere suddiviso (potrebbe essere ad esempio preso in considerazione un numero massimo di cinque lettere, a loro volta ripartite in non più di tre numeri e di tre sottonumeri);

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che oramai

appaiono sovente derogare al modello previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, anche considerando l'opportunità di una riforma di tale disposizione, ormai così poco attuata nella prassi;

provveda il Legislatore, alla luce delle criticità evidenziate con riferimento agli articoli 4, comma 3; 4-ter, comma 9; 7, comma 2; 13, comma 8-bis, ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988."

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

**Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione.**

**C. 1603-bis.**

(Parere alla Commissione VII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Carlo SARRO, *relatore*, illustra sinteticamente i contenuti del provvedimento e formula la seguente proposta di parere:

“Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1603-*bis* e rilevato che:

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

l'articolo 1, comma 1, lettera *b*) prevede, nell'ambito della delega per il riordino del CONI, il coordinamento del testo delle disposizioni legislative vigenti, anche apportando le opportune modifiche “volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa”; la medesima formulazione è utilizzata dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), nell'ambito della delega per il riordino della professione di agente sportivo; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che “qualora la delega abbia ad oggetto [...] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007); poiché il riferimento al miglioramento della coerenza giuridica, logica e sistematica sembra indicare la volontà di innovare la legislazione vigente appare quindi opportuno specificare ulteriormente il principio di delega;

l'articolo 1, comma 1, lettera *d*) include nell'ambito della delega la definizione degli ambiti di attività, tra gli altri, degli organismi sportivi; al riguardo andrebbe specificato a quali enti si faccia riferimento;

gli articoli 1, comma 2; 4, comma 2; 5, comma 2; 12, comma 3; 13, comma 3 e 14, comma 2, prevedono che qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei rispettivi termini di delega o successivamente, tali termini siano prorogati per un periodo di novanta giorni (cd. “tecnica dello scorrimento”); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta “una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa”; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

l'articolo 2, comma 2, prevede che con regolamento siano stabilite le modalità di funzionamento dei centri sportivi scolastici; al riguardo potrebbe risultare opportuno chiarire se si faccia riferimento ad un unico regolamento adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ovvero a più regolamenti approvati da ogni istituzione scolastica;

alcune disposizioni del provvedimento recano come principi e criteri direttivi di delega enunciazioni che indicano piuttosto l'oggetto della delega in contrasto con il paragrafo 2, lettera *d*), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; in particolare le lettere *c*) e *g*) del comma 1 dell'articolo 4 indicano tra i principi della delega in materia di riordino e riforma degli enti sportivi e professionistici dilettantistici, rispettivamente, tra le altre cose, la “definizione della [...] disciplina in materia assicurativa, previdenziale e fiscale” dei lavoratori sportivi e il

“riordino della disciplina della mutualità nello sport professionistico”;

non appare chiaro cosa si intenda, all’articolo 4, comma 1, lettera *h*), con l’espressione “riconoscimento giuridico della figura del laureato in scienze motorie e dei soggetti forniti di titoli equipollenti”, dato che i titoli di studio richiamati sono già riconosciuti dall’ordinamento;

l’articolo 14, comma 1, lettera *b*), numero 1), contiene la specificazione, con riferimento all’obbligo di utilizzo del casco, che tale obbligo “ai sensi della legislazione vigente è disposto soltanto per i minori di quattordici anni”; tale specificazione appare priva di contenuto normativo; essa, inoltre, non risulta esaustiva in quanto a legislazione vigente all’interno delle aree sciabili aventi più di tre piste, servite da almeno tre impianti di risalita, i comuni individuano nelle giornate in cui non si svolgono manifestazioni agonistiche, i tratti di pista da riservare, a richiesta, agli allenamenti di sci e snowboard agonistico e tutti coloro che frequentano tali aree devono essere muniti di casco protettivo omologato, ad eccezione dell’allenatore (articolo 2 della legge n. 363/2003);

il provvedimento, nel testo precedente allo stralcio, non risulta corredato né della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell’esenzione dall’AIR previste dall’articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di:

specificare ulteriormente i principi di delega di cui all’articolo 1, comma 1, lettera *b*); 5, comma 1, lettera *b*);

chiarire, all’articolo 1, comma 1, lettera *d*), quali enti siano ricompresi tra gli “organismi sportivi” citati;

evitare, agli articoli 1, comma 2; 4, comma 2; 5, comma 2; 12, comma 3; 13, comma 3 e 14, comma 2, il ricorso alla “tecnica dello scorrimento”, individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio sessanta giorni prima della scadenza del termine della delega);

chiarire, all’articolo 2, comma 2, se a disciplinare il funzionamento dei centri sportivi scolastici debba provvedere un regolamento unico adottato dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca ovvero più regolamenti approvati da ogni istituzione scolastica;

riformulare i principi di delega di cui all’articolo 4, comma 1, lettere *c*) e *g*);

chiarire la formulazione dell’articolo 4, comma 1, lettera *h*);

sopprimere, all’articolo 14, comma 1, lettera *b*), numero 1), le parole: “che, ai sensi della legislazione vigente, è disposto soltanto per i minori di quattordici anni” ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 13.10.**