CAMERA DEI DEPUTATI

491. **MERCOLEDÌ 7 MAGGIO 2025**

XIX LEGISLATURA

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

Comitato per la legislazione	*Pag.*	3
Commissioni Riunite (IX e X)	»	94
Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)	»	96
Giustizia (II)	»	122
Affari esteri e comunitari (III)	»	124
Difesa (IV)	»	133
Bilancio, tesoro e programmazione (V)	»	134
Finanze (VI)	»	170
Cultura, scienza e istruzione (VII)	»	179
Trasporti, poste e telecomunicazioni (IX)	»	199
Attività produttive, commercio e turismo (X)	»	211
Lavoro pubblico e privato (XI)	»	218
Affari sociali (XII)	»	236
Agricoltura (XIII)	»	252
Politiche dell'Unione europea (XIV)	»	258
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale	»	265

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; MoVimento 5 Stelle: M5S; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Azione - Popolari europeisti riformatori - Renew Europe: AZ-PER-RE; Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE - Centro Popolare: NM(N-C-U-I)M-CP; Italia Viva - il Centro - Renew Europe: IV-C-RE; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere . . . . . *Pag.* 266

Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica . » 267

Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari . . . . . » 268

Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere . . . . . » 270

Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità . . . . . » 272

Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2 . . . . . » 273

Commissione parlamentare di inchiesta sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza e sugli interventi di emergenza e di ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2019 . » 274

INDICE GENERALE . . . . . *Pag.* 275

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale. C. 2316 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite IX e X) *(Esame e conclusione – Parere con osservazioni)* 3

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione *(Esame del documento conclusivo e rinvio)* 6

ALLEGATO (Proposta di documento conclusivo) 8

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

Mercoledì 7 maggio 2025. – Presidenza della presidente Catia POLIDORI.

La seduta comincia alle 13.10.

Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.
C. 2316 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite IX e X).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Ingrid BISA, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di interesse del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2316 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo; esso è sottoposto al parere del Comitato in ragione della presenza, all'articolo 16 e all'articolo 24, di disposizioni recanti deleghe legislative;

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

l'articolo 3, al comma 5, prevede che il provvedimento in esame non produce nuovi obblighi rispetto a quelli previsti dal regolamento (UE) 2024/1689 per i sistemi di intelligenza artificiale e per i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali; in proposito, si segnala che detto regolamento, che stabilisce requisiti specifici per i sistemi di IA ad alto rischio, diversamente da quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, del provvedimento in esame non appare contemplare obblighi relativi alla localizzazione dei server utilizzati dai fornitori di intelligenza artificiale; la formulazione della disposizione potrebbe perciò essere approfondita operando un coordinamento interno al testo fra le disposizioni citate;

l'articolo 6, al comma 2, prevede, al fine di tutelare la sovranità e la sicurezza dei dati sensibili dei cittadini, che i sistemi di intelligenza artificiale "destinati all'uso

in ambito pubblico" debbano essere installati su *server* ubicati nel territorio nazionale; in primo luogo, la formulazione di tale espressione, che sembra fare riferimento all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale da parte della generalità delle pubbliche amministrazioni nonché dei soggetti, anche privati, che forniscono o gestiscono pubblici servizi, potrebbe essere approfondita al fine di chiarirne meglio il preciso ambito di operatività; ad ogni modo, l'obbligo generalizzato di localizzare nel territorio nazionale i *server* destinati all'uso in ambito pubblico potrebbe essere approfondito disciplinandone il coordinamento con il successivo articolo 5 che, al comma 1, lettera *d),* obbliga lo Stato e le altre autorità pubbliche competenti semplicemente ad "indirizzare" le piattaforme di acquisto di beni e servizi online delle pubbliche amministrazioni a scegliere fornitori di sistemi e modelli di intelligenza artificiale che garantiscano una localizzazione ed elaborazione dei dati critici presso *data center* sul territorio nazionale, senza fare riferimento ai *server*;

potrebbe costituire oggetto di approfondimento la formulazione del principio di delega previsto dall'articolo 16, comma 3, alla lettera *a)*, in tema di individuazione delle ipotesi per le quali appare necessario servirsi di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale, che sembra piuttosto costituire un oggetto di delega, in contrasto con il paragrafo 1, lettera *d*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dall'oggetto della delega; analoghe considerazioni valgono anche per il principio di delega recato dall'articolo 24, comma 2, alla lettera *h)*, in tema di previsione di un'apposita disciplina per l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per l'attività di polizia;

il medesimo articolo 16, al comma 3, prevede, alla lettera *b)*, quale principio e criterio direttivo, l'individuazione di un apparato sanzionatorio per il caso di violazione delle disposizioni introdotte ai sensi della lettera precedente; la formulazione della disposizione potrebbe essere approfondita specificando se il Governo sia autorizzato a prevedere anche sanzioni penali, oltre che amministrative; in tal caso, sul punto, si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza del 14 luglio 2022, n. 175, in linea con la giurisprudenza costituzionale consolidata, ha ribadito che "se per un verso, in generale, la delega legislativa comporta una discrezionalità del legislatore delegato, più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei princìpi e criteri direttivi determinati nella legge delega, tenendo anche conto della sua ratio e della finalità da quest'ultima perseguita (*ex plurimis*, sentenze n. 142 del 2020, n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018); per l'altro, in particolare, il legislatore delegante deve adottare, nella materia penale, criteri direttivi e principi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti (sentenze n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997, ordinanza n. 134 del 2003); infatti, nella materia penale è più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega; ciò perché il controllo del rispetto, da parte del Governo, dei princìpi e criteri direttivi, è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenze n. 174 del 2021, n. 127 del 2017 e n. 5 del 2014);" considerazioni di analogo tenore valgono anche per l'articolo 24, comma 5, che, alla lettera *b)*, quale principio e criterio direttivo di delega, prevede l'introduzione di autonome fattispecie di reato, senza definire la specie e l'entità massima delle pene;

l'articolo 23, al comma 2, prevede che gli investimenti nel capitale di rischio di imprese che operano in Italia nei settori dell'intelligenza artificiale, della cybersicurezza, delle tecnologie quantistiche e dei sistemi di telecomunicazioni possano essere effettuati anche attraverso "il coinve-

stimento da parte di altri fondi per il *venture capital* istituiti e gestiti dalla medesima società di gestione del risparmio"; la formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita al fine di meglio definire il concetto di "coinvestimento da parte di altri fondi" chiarendo, in particolare, se con tale espressione si intenda indicare una modalità di investimento effettuato in parte mediante fondi di nuova istituzione e in parte mediante fondi già istituiti;

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

l'articolo 12, al comma 1, al fine di massimizzare i benefici e contenere i rischi derivanti dall'impiego di sistemi di intelligenza artificiale in ambito lavorativo, istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'Osservatorio sull'adozione di sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro; la medesima disposizione precisa che l'Osservatorio ha il compito di promuovere la formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in materia di intelligenza artificiale; il successivo comma, tuttavia, demanda la definizione di "ulteriori compiti e funzioni dell'Osservatorio" ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali; ciò premesso, la formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita indicando quali siano gli ambiti nei quali il decreto richiamato è legittimato ad attribuire, con fonte di rango secondario, "ulteriori compiti e funzioni" all'Osservatorio e chi siano i soggetti destinatari di tali ulteriori attività;

l'articolo 16, al comma 2, e l'articolo 24, al comma 4, prevedono, all'ultimo periodo, che qualora il termine di sessanta giorni per l'espressione dei pareri parlamentari sugli schemi di decreto legislativo trasmessi dal Governo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta 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 24, al comma 1, prevede che il Governo, per l'esercizio della delega, debba previamente acquisire i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del Garante per la protezione dei dati personali; in proposito, si rileva che tale disposizione non appare assicurare, in termini inequivoci, "l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo", come richiesto invece dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998;

l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la nuova versione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) che sostituisce quella pubblicata da pagina 31 a pagina 37 dell'originario disegno di legge (A.S. n. 1146) sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 24 maggio 2024;

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

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione:

dell'articolo 3, comma 5, disponendo un miglior coordinamento interno al

testo con le disposizioni richiamate in premesse;

dell'articolo 6, comma 2, precisandone il perimetro applicativo e disponendone il coordinamento con il successivo articolo 5, comma 1, lettera *d)*;

degli articoli 16, comma 3, lettera *a)* e 24, comma 2, lettera *h)* alla luce del paragrafo 1, lettera *d)*, della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

degli articoli 16, comma 3, lettera *b)* e 24, comma 5, lettera *b)*, alla luce della sentenza n. 175 del 2022 della Corte costituzionale;

dell'articolo 23, comma 2, precisando il concetto di "coinvestimento da parte di altri fondi";

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire:

l'articolo 12, comma 2, indicando quali siano gli ambiti nei quali il decreto del Ministero del lavoro è legittimato ad attribuire, con fonte di rango secondario, "ulteriori compiti e funzioni" al richiamato Osservatorio e chi siano i soggetti destinatari di tali ulteriori attività;

gli articoli 16, comma 2, e 24, comma 4, prevedendo termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi;

l'articolo 24, comma 1, al fine di assicurare l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo, come richiesto dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998. ».

Bruno TABACCI, nell'esprimere il proprio apprezzamento per la proposta di parere, segnala la delicatezza dell'articolo 6 del provvedimento, nella parte in cui impone il menzionato obbligo di installazione dei *server* IA sul territorio nazionale. A suo giudizio, infatti, si tratta di una disposizione da valutare attentamente alla luce della normativa dell'Unione europea, che in termini generali non consente l'introduzione di criteri di preferenza nazionale all'interno dell'Unione. Si rischia inoltre di mettere ostacoli alla ricerca che invece deve essere libera di svilupparsi prescindendo dai confini nazionali, come insegna l'esperienza del contrasto all'epidemia da COVID-19.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.25.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. – Presidenza della presidente Catia POLIDORI.

La seduta comincia alle 13.25.

Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione.

(Esame del documento conclusivo e rinvio).

Catia POLIDORI, *presidente*, avverte che è in distribuzione la proposta di documento conclusivo *(vedi allegato)*, la quale in identico testo è stata depositata anche nella seduta del Comitato per la legislazione del Senato svoltasi in data odierna. Al fine di organizzare il prosieguo dell'esame del documento e con l'obiettivo di giungere ad un testo condiviso con il Comitato per la legislazione del Senato, invita i colleghi componenti del Comitato a far pervenire alla Presidenza ogni loro osservazione sul documento orientativamente entro due settimane.

Ingrid BISA, nel ringraziare la Presidente per il metodo di lavoro individuato, segnala di avere alcune perplessità sulla proposta e si riserva quindi di inviare le sue osservazioni.

Antonio BALDELLI si associa alle considerazioni espresse dalla collega Bisa.

Bruno TABACCI, nel concordare sul metodo di lavoro individuato dalla presidente, invita i colleghi a tenere comunque sempre presente, nella formulazione delle eventuali osservazioni, lo spirito originario sotteso alla decisione, presa nel corso del suo turno di presidenza e condivisa con il Comitato per la legislazione del Senato, di avviare l'indagine conoscitiva in esame. Ricorda, infatti, come essa prendesse le mosse dal grave squilibrio determinatosi, negli ultimi trent'anni, nei rapporti fra Parlamento e Governo. Per queste ragioni auspica che, analogamente alla prassi seguita nell'approvazione presso ciascuna Camera delle risoluzioni riferite al Documento di Economia e Finanza, i documenti conclusivi, pur tenendo debitamente conto delle differenti sensibilità in seno ai due Comitati, possano essere il più possibile coerenti e omogenei, in modo da garantire la massima unità e autorevolezza delle conclusioni raggiunte.

Catia POLIDORI, *presidente*, muovendo dalla sollecitazione espressa dal collega Tabacci, fa presente che l'odierna seduta, proprio al fine di garantire la massima collaborazione con l'altra Camera, è stata preparata a seguito di interlocuzioni con il Presidente del Comitato per la legislazione del Senato così da assicurare, in modo parallelo e congiunto, il deposito di una proposta di documento conclusivo condivisa che possa consentire ai rispettivi componenti, in un congruo termine, di approfondire il testo ed eventualmente formulare le osservazioni e integrazioni ritenute opportune. Infine, ricorda come la decisione di avviare l'indagine conoscitiva in esame fosse accompagnata dall'intesa di addivenire all'approvazione del documento conclusivo a « presidenze dei Comitati disgiunte », ossia con un presidente di maggioranza in una Camera e con uno di opposizione nell'altra.

Ciò chiarito con riferimento all'indagine conoscitiva, vista l'imminente scadenza del proprio mandato di presidente del Comitato, coglie infine l'occasione per ringraziare tutti i colleghi del lavoro svolto e per formulare i propri migliori auguri di buon lavoro alla collega Valentina Barzotti che le succederà nel prossimo turno di Presidenza.

La seduta termina alle 13.35.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

INTRODUZIONE

1. La qualità della legislazione

1.1. Crisi del sistema delle fonti, forma di governo, qualità della legislazione

Forma di governo e sistema delle fonti

Crisi del sistema delle fonti e qualità della legislazione

1.2. La scelta dello strumento normativo

Ipertrofia normativa, ma non legislativa

Utilizzo improprio della delega legislativa

Leggi provvedimento e amministrazione per legge

Fuga dal regolamento

1.3. La conformità ai parametri costituzionali

Il decreto-legge

Difetto dei presupposti

Difetto di omogeneità

La legge oscura

Seguito delle decisioni della Corte costituzionale

1.4. Gli strumenti per la qualità formale della legislazione

Le regole per la redazione dei testi normativi

Lo sviluppo di competenze specialistiche per la redazione dei testi legislativi

I profili linguistici nella redazione degli atti normativi

1.5. Gli strumenti per la qualità sostanziale della legislazione

L'analisi tecnico-normativa

L'analisi di impatto della regolamentazione

La verifica di impatto della regolamentazione

Monitoraggio e valutazione

Le consultazioni pubbliche

1.6. Gli strumenti per il controllo della qualità della legislazione

2. La qualità del processo legislativo

2.1. L'iniziativa legislativa

La programmazione dell'attività normativa nel contesto di un sistema normativo multilivello

La concentrazione dell'iniziativa legislativa (ma non solo) nel Governo

Il contesto materiale come presupposto della programmazione e della qualità legislativa

Alcune proposte per migliorare la programmazione: il voto a data certa e l'attuazione programmata e vincolata delle sentenze della Corte costituzionale

I decreti-legge a contenuto plurimo e la disomogeneità come fattore moltiplicatore dell'incoerenza e della precarietà legislativa

Alcune proposte per arginare (nell'immediato) l'«abuso» della decretazione d'urgenza

2.2. L'esame in sede parlamentare

L'attività emendativa e subemendativa

L'attività emendativa in sede di conversione dei decreti-legge

La confluenza di decreti-legge

2.3. La deliberazione

Il «maxi-emendamento» nella prassi parlamentare

Questione di fiducia e giurisprudenza costituzionale

Testi di ampie dimensioni e voto bloccato tra principi costituzionali e qualità della legislazione

Il monocameralismo alternato

2.4. L'attuazione e l'applicazione

2.5. Gli strumenti per la semplificazione normativa

2.6. Gli strumenti per l'innovazione e la digitalizzazione

Conclusioni

Contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza e recuperare la centralità del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa

Un maggiore coordinamento tra gli attori del processo legislativo

Ripensare le regole per la redazione dei testi legislativi e riprendere il processo di codificazione

Investire sulla conoscenza

Un nuovo ruolo per i Comitati per la legislazione

INTRODUZIONE

Nel corso delle ultime legislature sono emerse, nella produzione normativa, alcune tendenze che sembrano ormai consolidate e che, unitamente alla percezione di una legislazione a carattere sempre più frammentato e microsettoriale, costituiscono altrettanti limiti alla realizzazione di una legislazione di buona qualità. Nella ricerca delle possibili cause di questo fenomeno – che pure deve essere visto nel suo insieme, avendo riguardo anche alla crescente complessità e specificità delle domande che emergono dalla società, alla crisi e trasformazione dei corpi intermedi che animano le istituzioni politiche, e all'influenza sull'opinione pubblica e nelle relazioni interpersonali del sistema mediatico e delle piattaforme digitali – appare sempre più evidente il dato della crescente prevalenza della decretazione d'urgenza rispetto al totale delle leggi approvate.

Con particolare riferimento ai decreti-legge, sono stati rilevati, vari profili di criticità: la confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione, patologia peraltro oggetto di monito da parte del Capo dello Stato; l'intreccio fra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere e, in particolare, la modifica esplicita da parte di un decreto-legge del testo di un precedente decreto anch'esso ancora in corso di conversione; i decreti-legge caratterizzati, fin dall'emanazione, da un contenuto multisettoriale e volti al perseguimento di finalità distinte e del tutto autonome; i decreti-legge privi di una adeguata motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti che dovrebbero legittimarli ("casi straordinari di necessità e urgenza"); il monocameralismo alternato, *modus legiferandi* nel quale di fatto l'esercizio della facoltà di emendare i decreti-legge in sede di conversione è riservato a una sola delle due Camere, mentre l'altra si limita a "ratificare" l'operato della prima.

A questi profili critici, caratterizzanti la decretazione d'urgenza, si affiancano ulteriori profili problematici, riguardanti altre fonti legislative.

A partire dalla XVIII legislatura, il fenomeno del "monocameralismo alternato" si è progressivamente diffuso e ha interessato anche la legge annuale di bilancio e, più recentemente, altri disegni di legge ordinari di iniziativa governativa, in particolare quelli collegati alla manovra di finanza pubblica.

Scostamenti dal dover essere costituzionale si sono registrati anche per quanto concerne lo strumento delle leggi-delega, e in particolare per quanto concerne la definizione di criteri e principi direttivi sufficientemente chiari e determinati, e dunque capaci di vincolare in maniera efficace i contenuti del decreto delegato.

Al fine di analizzare e ampliare la conoscenza di tali fenomeni, il Comitato per la legislazione del Senato e il Comitato per la legislazione della Camera hanno deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva congiunta sui profili critici della produzione normativa e sulle proposte per il

miglioramento della qualità della legislazione. Si è trattato della prima indagine conoscitiva dei due Comitati; come è noto, il Comitato per la legislazione del Senato è stato istituito per la prima volta all'avvio della XIX legislatura, nel gennaio 2023; anche per il Comitato per la legislazione della Camera, che pure in passato ha svolto attività di approfondimento e analisi, attraverso gli strumenti delle audizioni informali e delle audizioni formali di rappresentanti del Governo, si è trattato dalla prima indagine conoscitiva.

L'indagine ha cercato di esaminare le tendenze ormai consolidate in tema di produzione normativa che – aggiungendosi alle criticità riguardanti la decretazione d'urgenza – rischiano di compromettere non solo la coerenza, la chiarezza e la precisione dei testi normativi, ma anche l'efficacia e l'effettività delle norme. Rinviando alle parti della *Relazione* specificatamente dedicate al tema della «qualità della legislazione», si possono comunque segnalare, sin da subito, alcune tendenze quali: l'incremento, oramai ampiamente censito dai *Rapporti annuali sulla produzione normativa*, dell'ampiezza dei testi normativi (soprattutto per quanto concerne il numero di commi e di parole); la redazione di testi normativi, spesso, complessi e articolati sul piano strutturale e lessicale; l'applicazione ancora molto limitata dell'analisi di impatto e degli altri strumenti per la qualità della regolazione.

L'indagine è stata inoltre volta a definire, con riferimento all'ambito di competenza del Comitato per la legislazione, possibili iniziative di rango sia legislativo che regolamentare in grado di correggere le disfunzioni del procedimento legislativo e di contribuire così al miglioramento della «qualità della legislazione» nella più ampia cornice delle regole e delle dinamiche del processo di formazione degli atti normativi. A quest'ultimo profilo sono specificatamente dedicate le *Conclusioni* della presente *Relazione*.

L'indagine è stata deliberata dal Comitato per la legislazione del Senato nella seduta del 7 novembre 2023 e dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 19 dicembre 2023.

Nel corso dell'indagine sono stati auditi il prof. Fabio Cintioli (9 gennaio 2024); il consigliere Valerio Di Porto (16 gennaio 2024); il prof. Cesare Mirabelli, presidente emerito della Corte costituzionale (23 gennaio 2024); il prof. Tommaso Edoardo Frosini (5 febbraio 2024); il prof. Vincenzo Lippolis, (5 febbraio 2024), la prof.ssa Marta Cartabia, presidente emerito della Corte costituzionale (12 febbraio 2024); il prof. Francesco Saverio Marini (12 febbraio 2024); il prof. Massimo Luciani (26 febbraio 2024); il prof. Giuliano Amato, presidente emerito della Corte costituzionale (11 marzo 2024); il prof. Nicola Lupo (18 marzo 2024); il prof. Alfonso Celotto (8 aprile 2024); il prof. Sandro Staiano (16 aprile 2024); la prof.ssa Roberta Calvano (22 aprile 2024); il prof. Massimo Carli (22 aprile 2024); il prof. Enrico Albanesi (6 maggio 2024); il prof. Roberto Zaccaria (17 giugno 2024); la prof.ssa Ida Angela Nicotra (17 giugno 2024); il prof. Enrico Al Mureden (24 giugno 2024); la

prof.ssa Elisa D'Alterio (24 giugno 2024); il prof. Alessandro Natalini (1° luglio 2024); il prof. Paolo Carnevale (8 luglio 2024); il prof. Enzo Cheli, vicepresidente emerito della Corte costituzionale (8 luglio 2024); il prof. Gianpaolo Fontana (24 settembre 2024)

L'indagine si è conclusa con l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento Luca Ciriani nelle sedute del 23 gennaio e del 25 marzo 2025.

1. LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

1.1. Crisi del sistema delle fonti, forma di governo, qualità della legislazione

Forma di governo e sistema delle fonti

Ogni tentativo di analisi dell'attuale "crisi" del sistema delle fonti non può prescindere – anzitutto sul piano metodologico – dalla consapevolezza del rapporto che intercorre tra fonti del diritto e forma di governo, come peraltro sottolineato dalla quasi totalità degli esperti auditi[1]. Ancor più in profondità, dalla consapevolezza che la disciplina costituzionale delle fonti del diritto e delle relazioni tra di esse riflette sempre una scelta ben precisa in merito all'allocazione del potere tra i diversi organi costituzionali.

Peraltro, l'organizzazione delle fonti in "sistema" presuppone la possibilità di individuare un principio ordinante. Nel quadro delineato dalla Costituzione italiana tale principio, come sottolineato in dottrina, va individuato nell'esigenza di legittimare ciascuna fonte riconducendola, direttamente o indirettamente, al circuito della rappresentanza politica. In altri termini, il sistema delle fonti deve essere imperniato – coerentemente con gli assetti di una forma di governo di tipo parlamentare – "sulla centralità Parlamento come luogo in cui si compone la complessità del pluralismo istituzionale, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024.

L'osservazione della situazione attuale – come emerso con grande evidenza dalle audizioni – rivela una progressiva divaricazione rispetto al modello costituzionale.

Tale divaricazione riguarda sia la moltiplicazione dei centri di normazione (quali Autorità indipendenti, Unione europea, Pubblica Amministrazione, piattaforme digitali, mercati finanziari), sia l'effettivo rispetto dei criteri ordinativi dei rapporti tra le singole fonti: l'effetto complessivo è

[1] Cfr., in particolare, l'audizione del Prof. Massimo LUCIANI, 26 febbraio 2024, seduta n. 6, secondo il quale tale nesso «opera in duplice senso: nel senso che il sistema costituzionale delle fonti è coerente con il disegno costituzionale della forma di governo; nel senso che – di conseguenza – non è proponibile un ragionamento sul sistema delle fonti che non sia anche un ragionamento sulla forma di governo».

l'indebolimento della funzione legislativa e in particolare la perdita di centralità e di protagonismo del Parlamento.

La pluralità dei centri di normazione, com'è noto, non è estranea al modello costituzionale che – pur avendo individuato nel Parlamento il baricentro dei processi di integrazione politica – non ha escluso, e anzi ha valorizzato, la diffusione del potere su diversi livelli di governo così come una declinazione ariosa del rapporto tra processi di decisione pubblica e ruolo degli attori privati e delle formazioni sociali (sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale). Per questo, sin dai primi decenni di vita della Repubblica è apparso con chiarezza – ad esempio – che gli assetti ordinati del sistema delle fonti non potevano fare affidamento soltanto sulle risorse del criterio di gerarchia, ma che ad esso andava affiancato il criterio della competenza, fermo restando il ruolo della Costituzione come sede della attribuzione del potere normativo e della sua disciplina (così, paradigmaticamente, già nella lezione di Crisafulli).

Se, dunque, la pluralità dei centri di normazione non può ritenersi estranea al modello costituzionale – e, anzi, essa appare in fondo coerente con l'impianto pluralistico della forma di Stato e della forma di governo parlamentare – la moltiplicazione in atto sembra assumere dimensioni e caratteri inediti che finiscono con il mettere in discussione la centralità del Parlamento e la sua funzione ordinante e di legittimazione democratica dei processi di produzione normativa.

Con l'aumentare dei luoghi della normazione e dei relativi poteri, aumentano anche le regole, le loro inevitabili sovrapposizioni e gli sconfinamenti[2]. Se, da un lato, la riforma del Titolo V della Costituzione ha ampliato il potere normativo delle regioni, anche l'attività legislativa dell'Unione europea si è molto intensificata, concorrendo a definire un rapporto tra legislazione nazionale e sfera sovranazionale nel quale, come già rilevato dalla Rapporto sulla legislazione 2021 della Camera, si delinea una "ridefinizione dei confini" del ruolo delle Camere e una "valutazione esterna" delle attività del legislatore[3].

Con riguardo alle fonti diverse da quelle di rango primario, è stato osservato che una vasta area di produzione normativa è ormai sottratta alla decisione politica, statale o sovranazionale. Innanzitutto, è significativamente aumentata la produzione di regole da parte delle pubbliche amministrazioni, sia

---

[2] Cfr. Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15: "Ogni volta che, in virtù di una determinata riforma, si decentrano funzioni o si attribuiscono poteri o si creano nuovi enti, non si sta soltanto creando nuova normazione (quella con cui si decentra o si istituisce l'ente o si assegna un potere) ma si sta creando una nuova ed ulteriore fonte di normazione, che a cascata innescherà la produzione di nuove regole".

[3] Uno dei casi in cui ciò si evidenzia è la questione del rispetto dello "Stato di diritto" di cui alla disciplina UE del regolamento 2020/2092, che amplia potenzialmente ad un novero molto vasto di temi e di problemi "di legalità" la possibilità di eterodirezione o comunque sorveglianza sui processi normativi. Il Rapporto auspica che «queste forme di "valutazione esterna" della deliberazione parlamentare vengano assorbite all'interno delle stesse procedure parlamentari in modo da essere vissute non come elementi di "giudizio" o di "eterodirezione", potenzialmente in contrasto con lo svolgimento delle funzioni di rappresentanza democratica, bensì come ulteriori elementi di conoscenza necessari alla deliberazione e con il quale costantemente confrontarsi". Cfr. Prof.ssa Roberta CALVANO, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11.

con gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti che con il crescente ricorso alla c.d. *soft regulation*, di cui fanno parte linee guida, raccomandazioni, comunicati, protocolli d'intesa e risposte ai quesiti. Si aggiungono all'elenco altre nuove e varie fonti del diritto: norme tecniche, delibere, *soft law*, di competenza di organi diversi dal Parlamento o dei mercati sovranazionali (c.d. *lex mercatoria*)[4]. Nel diritto della globalizzazione si diffondono modelli contrattuali uniformi redatti da studi internazionali, per conto di imprese multinazionali e il contenzioso generato in tale contesto è affidato a collegi arbitrali internazionali, che formano una propria giurisprudenza al di fuori delle giurisdizioni nazionali. Vanno, altresì, considerate le piattaforme digitali, le quali pongono ardue difficoltà di regolazione poiché travalicano per propria natura la dimensione statale e impongono al legislatore decisioni fondate su conoscenze tecniche complesse, in contesti sottoposti a rapido mutamento. Il diritto legislativo nazionale, in questo quadro, è stato definito "interstiziale", poiché si inserisce marginalmente nei quadri normativi determinati dai produttori dominanti e risulta servente nei loro riguardi[5].

Accanto alla moltiplicazione dei luoghi di produzione si registra un progressivo spostamento del fulcro dell'attività di produzione legislativa e normativa dal Parlamento al Governo, che rischia di mettere in discussione l'effettivo rispetto di alcuni capisaldi del sistema delle fonti e della forma di governo e di incidere negativamente sulla qualità della legislazione.

Paradigmatica è la vicenda dell'abuso della decretazione d'urgenza. A essa, il presente documento conclusivo dedica particolare attenzione, ricostruendone – anche alla luce delle risultanze delle audizioni – le principali "figure sintomatiche" e individuando alcune possibili linee di argine e di soluzione.

Occorre anzitutto richiamare la giurisprudenza costituzionale che ha ricostruito – proprio in relazione all'abuso della decretazione d'urgenza – il nesso tra sistema delle fonti e forma di governo. Già nella sentenza n. 171 del 2007 la Corte affermò che l'assetto delle fonti è "uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale […] correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali" e che – nel quadro della separazione dei poteri – "l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo" (Cons. dir. par. 3). Per questo motivo, la disciplina costituzionale della decretazione di urgenza – istituendo un potere singolare "rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare" (Cons. dir., par. 4) – è caratterizzata dall'apposizione di limiti stringenti la cui effettività, seppure in un quadro di necessaria elasticità (determinata dalla funzione stessa della fonte), deve essere assicurata.

---

[4] Cfr. Prof. Alfonso CELOTTO, audizione dell'8 aprile 2024, seduta n. 9; Prof. Tommaso Edoardo FROSINI, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

[5] Cfr. Prof. Sandro STAIANO, audizione del 16 aprile 2024, seduta n. 10.

La logica del parlamentarismo impone, dunque, limiti alla decretazione d'urgenza. Ciò è stato ribadito con forza dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 146 del 2024. In tale decisione, la Corte sottolinea anzitutto che "l'organizzazione della funzione normativa è strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali" (Cons. dir., par. 4) e, dunque, attiene tanto alla forma di Stato quanto alla forma di governo. Su tale base, la Corte ricostruisce i complessi equilibri della razionalizzazione giuridica della forma di governo parlamentare, che poggiano sull'interazione dinamica tra "norme a fattispecie aperta" (in questo riprendendo la celebre definizione coniata da Leopoldo Elia) e "dinamiche del sistema politico". La strutturale apertura della disciplina costituzionale della forma di governo rispetto agli assetti di volta in volta assunti dal sistema politico non esclude secondo la Corte – e anzi, a ben vedere, impone – "l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche". Così, se – nel quadro della relazione fiduciaria – il Governo assume "grazie all'operare della maggioranza parlamentare […] il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico", ciò "non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento". Per questo motivo, l'attribuzione di "significativi" poteri normativi al Governo richiede il rispetto degli "equilibri costituzionalmente necessari" a fini di tenuta dell'impianto complessivo della forma di governo parlamentare, del principio democratico e dell'istanza di tutela delle minoranze politiche.

Crisi del sistema delle fonti e qualità della legislazione

La salvaguardia degli equilibri costituzionali nell'assetto del sistema delle fonti incide in profondità sulla qualità della legislazione. Sono ancora le modalità di ricorso alla decretazione di urgenza a fornire un punto di osservazione privilegiato. Infatti, come affermato ancora dalla richiamata sentenza n. 146 del 2024 "i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto" (Cons. dir., par. 7). Ciò risulta, in particolare, dall'impatto dell'abuso della decretazione sul requisito dell'omogeneità. Tale nesso non riguarda peraltro solo le ipotesi di difetto originario di omogeneità del decreto-legge – pure ritenuto dalla Corte costituzionale uno dei più significativi indicatori di carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza (così da ultimo la sentenza n. 151 del 2023) – ma investe soprattutto le ipotesi in cui il difetto di omogeneità sopravviene all'attività emendativa in sede di conversione. Tale fenomeno coincide solo in parte con quello delle c.d. "norme

intruse" che – pur costituendo un sintomo di abuso dello strumento – non esauriscono le ipotesi di incidenza su qualità della legislazione e certezza del diritto della progressiva concentrazione dell'attività legislativa nel procedimento di conversione del decreto-legge.

Il nesso tra squilibri nell'assetto del sistema delle fonti e qualità della legislazione è stato sottolineato a più riprese dalla Presidenza della Repubblica, proprio in sede di promulgazione di leggi di conversione di decreti-legge. Nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere il 22 maggio 2010, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, il Presidente Napolitano ebbe a criticare l'inserimento nel testo del decreto – in sede di conversione e mediante approvazione di un maxi-emendamento – di "numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee", stigmatizzando non solo l'indebita "compressione" del ruolo del Parlamento ma anche la "incidenza negativa sulla qualità della legislazione" di tale fenomeno. Analogamente, in più riprese, anche il Presidente Mattarella ha sottolineato il nesso tra alterazione degli equilibri costituzionalmente previsti e qualità della legislazione. In particolare, nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri il 23 luglio 2021 – in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73 – il Capo dello Stato osservò che l'inserimento in sede di conversione di disposizioni estranee al contenuto del decreto legge "oltre ad alterare la natura della legge di conversione, recano pregiudizio alla qualità della legislazione, possono determinare incertezze interpretative, sovrapposizione di interventi, provocando complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese nonché una crescita non ordinata e poco efficiente della spesa pubblica". Allo stesso tempo – e su un piano più generale – analoga incidenza negativa sulla qualità della legislazione è da ravvisarsi nella "moltiplicazione dei decreti-legge, adottati a distanza estremamente ravvicinata", la quale "ha determinato […] un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative" talora con riguardo a decreti legge ancora in corso di conversione, modificati con successivi decreti legge o addirittura confluiti – mediante emendamento – in decreti legge in corso di conversione[6]. Il carattere ormai evidentemente "frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge" e la sua attitudine a produrre "difficoltà interpretative e applicative" sarebbe stato nuovamente sottolineato dal Presidente nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere e alla Presidente del

[6] Il Presidente, auspicando dunque un "ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza" rappresentava la necessità di "modificare l'attuale tendenza" ribadendo che "i decreti-legge devono presentare ab origine un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia. Nei casi in cui l'omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l'indicazione di uno scopo, deve evitarsi che la finalità risulti estremamente ampia. Nella procedura di conversione, come prescritto dai Regolamenti parlamentari, l'attività emendativa dovrà essere limitata dalla materia ovvero dalla finalità originariamente oggetto del provvedimento, come definite dal Governo. La confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare".

Consiglio il 24 febbraio 2023, in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198.

Sulla qualità della legislazione incidono poi, nella stessa prospettiva, le asimmetrie riscontrabili – nel procedimento legislativo – tra Governo e Parlamento, sia sotto il profilo informativo che sotto il profilo della posizione nel procedimento legislativo. Come emerso in modo particolare da alcuni casi giunti all'attenzione della Corte costituzionale – si pensi alla prassi del maxi-emendamento e all'ordinanza n. 17 del 2019 – spesso la "pressione del tempo" (così la richiamata ordinanza) ovvero la complessità delle materie trattate possono determinare una oggettiva compressione dei tempi dell'esame parlamentare e favorire la posizione del Governo che, tra l'altro, può fare uso di strumenti regolamentari – come ad esempio la possibilità di presentare emendamenti fuori termine – potenzialmente in grado di modificare in modo significativo il corso dell'esame parlamentare. Proprio l'esercizio del potere di emendamento governativo – e, talora, del relatore – rappresenta uno dei nodi di emersione delle asimmetrie informative e di posizione tra esecutivo e legislativo. In questi casi, peraltro, il poco tempo a disposizione per subemendare – spesso a fronte di emendamenti che introducono contenuti del tutto nuovi – rischia di incidere sulla qualità, formale e sostanziale, della legislazione[7].

1.2. La scelta dello strumento normativo

Un primo aspetto critico dell'odierno sistema di produzione del diritto emerso nel corso delle audizioni riguarda la scelta dello strumento normativo. Dal punto di vista della produzione normativa, l'ordinamento giuridico sembra oggi attraversato da due grandi tendenze generali, solo apparentemente contradditorie: per un verso, molti settori dell'ordinamento paiono sempre più densamente regolati (si producono dunque, almeno in alcuni settori, molti atti normativi); per altro verso, il ricorso alla legge formale ordinaria appare, invece, sempre più marginale (nel complesso, si producono sempre meno leggi ordinarie). Entrambe le tendenze trovano spiegazione in un fenomeno ancora più ampio e da tempo segnalato dalla dottrina: la "crisi della legge" e il contestuale progressivo spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo.

Ipertrofia normativa, ma non legislativa

Nel corso delle audizioni è stato osservato, in più occasioni, come la produzione normativa complessiva (comprensiva, dunque, di tutti gli atti normativi: primari e secondari; tipici e atipici) sia

[7] Cfr. *infra*, par. 2.2 e Conclusioni.

sempre più intensa, rendendo l'attività degli operatori del diritto sempre più complessa: sia sul versante dell'individuazione della norma applicabile al caso concreto, sia sul versante dell'attribuzione di significato alle singole disposizioni normative. Come osservato nelle audizioni, l'"ipertrofia" normativa – causata principalmente dalla stratificazione di più e diversi atti normativi sul medesimo oggetto[8] – incide negativamente sulla qualità della legislazione, in quanto riduce l'accessibilità e la chiarezza delle norme[9]. La sovraproduzione di atti normativi è, al tempo stesso, causa ed effetto di una produzione normativa confusa e disorganica, nella quale la scelta dello strumento normativo non è sempre coerente e funzionale rispetto all'obiettivo regolatorio che si vorrebbe perseguire.

Come anticipato, il fenomeno dell'ipertrofia normativa riguarda essenzialmente atti normativi diversi dalla legge formale ordinaria: principalmente gli atti aventi forza di legge (in particolare i decreti-legge), ma anche talune fonti subordinate (spesso atipiche come – ad esempio – i decreti ministeriali privi di forma regolamentare o i D.P.C.M.). Le recenti tendenze della produzione normativa sembrano infatti collocare la legge ordinaria in una posizione sempre più residuale rispetto alle altre fonti, confermando così il fenomeno della "fuga dalla legge" da tempo segnalato dalla dottrina[10]. Senza, peraltro, dimenticare che le (poche) leggi formali che ancora si producono sono, per la maggior parte, leggi la cui produzione è, in qualche modo, vincolata. Come recentemente segnalato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera, sino al 25 febbraio 2025, il 58,5% delle leggi prodotte nella XIX legislatura è infatti rappresentato da leggi di conversione di decreti-legge e da leggi di ratifica[11]. E il ruolo (sempre più) marginale della legge ordinaria emerge altresì sul versante dei contenuti, dal momento che le leggi adottate dal Parlamento secondo il procedimento ordinario disciplinano spesso argomenti di importanza secondaria[12]. La legislazione ordinaria ha dunque perso il proprio primato nella disciplina delle materie più rilevanti, mentre è sensibilmente cresciuto, in tali materie, il ruolo della decretazione d'urgenza. Si determina, così, un'inevitabile inversione dei ruoli tra Parlamento e Governo, in forza della quale il secondo tende a prevalere sul primo oltre che nella scelta delle materie prioritarie, sui tempi dell'intervento e sulla definizione puntuale del contenuto normativo[13].

---

[8] Cfr. l'audizione del Prof. Fabio CINTOLI del 9 gennaio 2024, seduta n. 1.

[9] Cfr. l'audizione del Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2; l'audizione del Prof. CINTOLI del 9 gennaio 2024, seduta n.1.

[10] Cfr. l'audizione del Prof. Roberto ZACCARIA del 17 giugno 2024, seduta n. 14.

[11] Gli ultimi dati disponibili dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera, che coprono i primi 27 mesi della XIX legislatura (periodo 13 ottobre 2022-13 gennaio 2025), indicano che il 39,2% delle leggi approvate (69 su 176) sono leggi di conversione dei decreti-legge. Il dato relativo alla XVIII legislatura (2018-2022) era del 33% (104 su 315), quello della XVII legislatura (2013-2018) era del 21,9% (83 su 379).

[12] Cfr. Prof. Alfonso CELOTTO, audizione dell'8 aprile 2024, seduta n. 9: «Negli anni '70 e negli anni '80 si continua ad approvare tantissime leggi ordinarie soprattutto sui piccoli problemi, le cosiddette "*leggine*", leggi approvate in Commissione deliberante, spesso con contenuto banale: un monumento nazionale, una festa, poi, andando avanti negli anni, la Giornata dei nonni, la Giornata del dono. Lo si fa con queste piccole leggi approvate in Commissione. E tutto si carica sul decreto-legge».

[13] Cfr. Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12; Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7; Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5; Prof. Alfonso CELOTTO,

Tra le ragioni che concorrono a determinare la prevalenza del decreto-legge sulla legge ordinaria assumono indubbio rilievo la rapidità dello strumento e il termine di sessanta giorni stabilito dalla Costituzione per la conversione in legge del decreto, che rende il procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione di norma più rapido del procedimento per l'approvazione dei disegni di legge ordinari[14]. La normazione così adottata difetta, tuttavia, delle garanzie proprie del procedimento legislativo ordinario, che prevede la centralità del Parlamento nelle decisioni, in linea con il principio costituzionale secondo il quale la decretazione d'urgenza è l'eccezione rispetto alla regola.

Utilizzo improprio della delega legislativa

Nel corso delle audizioni è stato segnalato come anche l'utilizzo improprio della delega legislativa possa concorrere al ridimensionamento del ruolo del Parlamento. Spesso, i principi e i criteri direttivi contenuti nelle leggi di delegazione sono eccessivamente generici e contengono per lo più indicazioni riguardanti le politiche del decreto legislativo[15], anziché obiettivi di miglioramento della qualità della legislazione. Tale considerazione trova conferma nella confusione tra i termini «riassetto», «riordino», «codice», «testo unico» o «decreto legislativo», utilizzati spesso in modo errato come sinonimi.

Sempre nel corso delle audizioni è stato segnalato un secondo e più specifico profilo critico: il ricorso al decreto-legge o alla legge di conversione di un decreto-legge per introdurre nuove deleghe oppure per modificare precedenti deleghe legislative. Se appare pacifico che il decreto-legge non possa conferire al Governo nuove deleghe legislative (come, tra l'altro, sancito dall'art. 15, comma 2, lettera *a)* della legge n. 400 del 1988)[16], più controverso è se il medesimo limite riguardi anche la legge di

audizione dell'8 aprile 2024, seduta n. 9; Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2; Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8; Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5; Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3.

[14] Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 13 dicembre 2024, dove, con riguardo ai primi quattordici mesi della XIX legislatura, si mette in evidenza come il tempo di esame medio per la conversione dei decreti-legge sia stato di 43 giorni (esclusi i tempi di transito tra le due Camere), per i disegni di legge di iniziativa governativa di 182 giorni e per i progetti di legge di iniziativa parlamentare di 275 giorni.

[15] Per quanto riguarda le caratteristiche della legge delega cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2023, punto n. 3.1. del Considerato in diritto: «La legge delega – osserva la Corte – è fondamento e limite del potere legislativo delegato; essa, se, da una parte, non deve contenere enunciazioni troppo generiche o comunque non idonee a indirizzarne l'attività, dall'altra «può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione "legislativa"», essendo il legislatore delegato chiamato a «sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 14 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto)».

[16] Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 63 del 1998, punto n. 7.3. del Considerato in diritto, dove si afferma esplicitamente che «l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge».

conversione. Mentre il Comitato per la legislazione della Camera[17] ha costantemente censurato l'inserimento di norme di delegazione legislativa nel disegno di legge di conversione di un decreto-legge ed anche il Presidente della Repubblica[18] ha in un'occasione, sia pure risalente, manifestato un orientamento analogo, la prassi consolidatasi al Senato, nonché la Corte costituzionale[19], nell'unica occasione in cui si è pronunciata sul tema, sono invece parse decisamente più indulgenti[20].

Leggi provvedimento e amministrazione per legge

Un'altra forma di utilizzo improprio della fonte primaria si verifica allorquando si disciplinano, con fonte di rango primario, contenuti tipici di un provvedimento amministrativo, essendo le disposizioni legislative indirizzate a individui determinati o comunque determinabili. Le "leggi-provvedimento", (tipologia normativa oramai abitualmente censita anche dai Rapporti dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati[21], sono tendenzialmente sprovviste del carattere di generalità e astrattezza, alterano la distinzione tra legge ordinaria e provvedimento amministrativo e contribuiscono a una produzione legislativa confusa, frammentaria e disorganica. Per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, le "leggi-provvedimento" sono oggetto di uno scrutinio stretto di ragionevolezza "in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo"[22].

Per certi versi assimilabili alle "leggi provvedimento" sono le "leggi in luogo di provvedimento" e la connessa prassi della "amministrazione per legge". In questo caso, le leggi contengono disposizioni attuative che, per loro natura, dovrebbero essere adottate tramite fonti subordinate di attuazione oppure di mera esecuzione[23]. Questa prassi conduce alla produzione di testi legislativi eccessivamente lunghi e disorganici, spesso frutto di pressioni politiche per rispondere rapidamente a problemi contingenti. Tali fenomeni compromettono la "neutralità" delle decisioni, sovraccaricano il Parlamento di un compito che non gli spetterebbe e contribuiscono alla confusione tra funzione legislativa e funzioni amministrative (eludendo, attraverso la "legificazione" di un provvedimento, le garanzie giurisdizionali previste per i comuni provvedimenti amministrativi).

---

[17] Cfr. da ultimo Comitato per la legislazione della Camera, parere del 18 luglio 2023.

[18] Cfr. il messaggio di rinvio del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002, il cui primo rilievo riguardava proprio l'inserimento nella legge di conversione di una proroga di un termine di delega ormai scaduto.

[19] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 237 del 2013, punto n. 9.3. del Considerato in diritto.

[20] Prof. Roberto ZACCARIA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14.

[21] Cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Rapporto 2022-2023, spec. 56 e segg.; Rapporto 2024-2025, spec. 30, che tra l'altro segnala un sensibile incremento di questa controversa tipologia di leggi nella XIX legislatura (dai 6 casi della XVIII legislatura si è infatti passati ai 20 della XIX).

[22] Così Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2022, punto n. 5 del Considerato in diritto.

[23] Cfr. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6, che sottolinea come attraverso la legislazione si provi spesso a «supplire all'inefficienza dell'amministrazione».

Fuga dal regolamento

Un ulteriore profilo critico relativo alla scelta dello strumento normativo è quello riguardante il fenomeno della "fuga dal regolamento". Si tratta di fenomeno ampiamente indagato dalla dottrina, in forza del quale al posto dei regolamenti tipizzati dalla legge vengono utilizzate altre fonti subordinate atipiche (in particolare: decreti ministeriali a contenuto normativo[24], decreti esplicitamente qualificati come "non regolamentari" e DPCM) oppure, nell'ambito della già menzionata tendenza al ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, i decreti-legge. La fonte regolamentare tipica, disciplinata dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, è stata originariamente prevista anche nell'intento di delegificare e rendere più flessibile la disciplina normativa di alcuni settori dell'ordinamento giuridico. Ai regolamenti è rimessa, infatti, la disciplina della normativa di dettaglio, quando non è previsto che la materia sia coperta da riserva di legge assoluta. I regolamenti sono subordinati a un procedimento di adozione più snello di quello previsto per la legge ordinaria, ma meno rapido di quello previsto per gli atti atipici e per i decreti-legge[25]. Tra le diverse categorie di regolamenti individuate dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, vi sono, al comma 1[26], quelli che possono essere emanati con d.P.R., che richiedono una previa deliberazione del Consiglio dei ministri e il parere del Consiglio di Stato, che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta. Per i regolamenti disciplinati dal secondo comma, c.d. di delegificazione[27], sempre emanati con d.P.R., la procedura è la medesima, salvo il necessario ulteriore parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia. Sia i regolamenti di cui ai commi 1 e 2, che quelli ministeriali e interministeriali, disciplinati dal comma 3 del medesimo articolo, sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti per poter essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

Proprio la farraginosità del procedimento appena descritto concorre a spiegare le ragioni della "fuga dal regolamento" e del ricorso alle più snelle fonti atipiche o alla decretazione d'urgenza. (cfr. *infra* par. n. 2.4 della presente *Relazione*). Diversamente dal regolamento, infatti, il decreto-legge necessita

---

[24] Cfr., recentemente, il Decreto del Ministro delle Imprese e del Made in Italy del 31 marzo 2023 (decreto carburanti), peraltro annullato dal T.A.R. Lazio con la sentenza del 10 novembre 2023 che ne riconosce «la natura normativa».

[25] Cfr. Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8: «[…] regolamenti del Governo i quali, anche quando urgenti, richiedono come minimo 6 mesi di tempo, per completare il loro *iter*; quando non parecchi di più, specie ove il Consiglio di Stato adotti pareri interlocutori».

[26] Secondo l'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: *a)* l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari; *b)* l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale; *c)* le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge; *d)* l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge.

[27] Essi sono così denominati in quanto, come previsto dallo stesso 2 comma dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 «[…]sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

solo dell'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri[28]. Il decreto può quindi essere pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione.

Un'altra ragione che spinge il Governo a prediligere fonti atipiche e, più in particolare, i decreti-legge rispetto ai regolamenti riguarda l'ambito riservato alla fonte regolamentare. Infatti, secondo l'articolo 117, comma 6, della Costituzione[29], la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, cioè quelle elencate nell'articolo 117, secondo comma della Costituzione, e non anche in quelle concorrenti, indicate dal terzo comma del medesimo articolo. Il decreto-legge, invece, può disciplinare qualsiasi materia che ricada nell'ambito della legislazione statale, cioè sia in quello della legislazione esclusiva che concorrente, fatti salvi i limiti stabiliti dall'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988[30]. La scelta tra due fonti di rango diverso dovrebbe essere guidata dalla specifica funzione dell'atto normativo: il decreto-legge (ma più in generale ogni fonte primaria) dovrebbe disporre, mentre il regolamento dovrebbe eseguire, attuare, integrare e organizzare secondo le regole dettate dalla normativa primaria. Motivare la preferenza per il decreto-legge facendo leva sulla maggiore celerità procedimentale e sulla maggiore ampiezza del perimetro di intervento è dimostrazione del fatto che l'Esecutivo, orientando le sue scelte secondo esigenze di mera opportunità, non sempre adotta lo strumento normativo più adatto rispetto all'obiettivo che si intende perseguire e più coerente con gli strumenti normativi offerti dal sistema delle fonti. Sempre al fine di eludere l'ambito riservato alla fonte regolamentare dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, si è consolidata la prassi di ricorrere allo strumento dei decreti esplicitamente qualificati come "non regolamentari" dallo stesso atto legislativo che li autorizza. Si tratta di prassi, criticata dalla dottrina e già da tempo censurata anche dal Comitato per la legislazione della Camera, proprio sul versante dell'inadeguatezza o appropriatezza dello strumento normativo utilizzato[31].

---

[28] Cfr. l'articolo 15, comma 1, legge n. 400 del 1988.

[29] Cfr. Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8.

[30] Secondo la disposizione citata, il Governo non può, mediante decreto-legge: *a)* conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; *b)* provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; *c)* rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; *d)* regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; *e)* ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

[31] Cfr. il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, XVI legislatura, primo turno di presidenza.

1.3. La conformità ai parametri costituzionali

Il decreto-legge

Come già segnalato nell'*Introduzione* e nel paragrafo 1.1, uno degli ambiti nei quali la prassi si è discostata in modo più evidente dal modello costituzionale è, senza dubbio, quello della decretazione d'urgenza. Le patologie che affliggono il decreto-legge possono manifestarsi tanto nella fase genetica dei decreti, quanto in quella successiva, relativa alla conversione in legge dei medesimi decreti[32] .

Difetto dei presupposti

Un primo aspetto critico riguarda l'adozione del decreto-legge in difetto dei presupposti costituzionali (i "casi straordinari di necessità e urgenza") che dovrebbero legittimarlo. Si tratta di una delle forme di "abuso" più tradizionali e consolidate[33], costantemente censurata non solo, come si vedrà, dalla giurisprudenza costituzionale, ma anche dai Comitati per la legislazione di Camera e Senato[34]. Secondo il giudizio unanime degli auditi, le modalità di utilizzo della decretazione d'urgenza appaiono assai lontane dal disegno costituzionale. Originariamente concepito al fine esclusivo di governare le emergenze (quali, ad esempio, le calamità naturali), alle condizioni e nei limiti previsti dall'articolo 77 della Carta costituzionale, questo strumento – che consente l'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa, sia pure con carattere di provvisorietà – si è trasformato in un (sempre più) ordinario strumento di produzione normativa, che incide direttamente e in modo sempre più "intrusivo" sulle attribuzioni del Parlamento[35].

---

[32] Per le patologie caratterizzanti questa fase cfr. *infra* par. n. 2.

[33] Cfr. Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7: «I decreti-legge sono diventati veramente il protagonista della nostra legislazione e il grande malato della stessa, che fa ammalare il Parlamento. […] Certo è che il decreto-legge oggi è costituzionalmente in genere molto discutibile per la non urgenza, la mancanza della straordinaria necessità ed urgenza, perché è diventato legislazione corrente».

[34] Per quanto concerne il Comitato per la legislazione del Senato cfr. Senato della Repubblica, *Lavori del Comitato, luglio – dicembre 2024*, spec. 17, dove vengono menzionati i pareri nei quali è segnalata l'assenza di «argomentazioni specifiche» circa la sussistenza dei menzionati presupposti.

[35] Cfr. Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3: «È una evenienza che deve e può riguardare solo ipotesi eccezionali, e che è consentita alle condizioni e nei limiti previsti dalla Costituzione. Quindi rigorosamente in caso di straordinaria necessità e urgenza. Ovviamente si tratta di decreti del Governo caratterizzati dalla precarietà e che per non decadere devono essere convertiti in legge dal Parlamento, al quale è sempre da ricondurre la funzione legislativa. Come è evidente, l'esercizio di questa funzione incide sull'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento. In passato si sono verificate criticità vistose, al limite e oltre il limite della legittimità costituzionale; questioni che nel tempo hanno dato luogo a sentenze della Corte costituzionale che hanno indotto a riassestare il sistema riconducendo a correttezza costituzionale prassi che se ne erano discostate». Cfr., altresì, Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof. Sandro STAIANO, audizione del 16 aprile 2024, seduta n. 10; Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5; Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8; Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

In questo senso, è stato ricordato l'intervento della Corte costituzionale tramite la sentenza n. 360 del 1996, con la quale è stato fatto valere il divieto di reiterazione dei decreti-legge, censurando la prassi all'epoca molto frequente, per cui il Governo adottava, prima dello spirare del termine dei sessanta giorni per la conversione, un nuovo decreto-legge dal contenuto identico a quello in procinto di decadere, in palese contrasto con il principio di straordinaria necessità e urgenza e con il rispetto della potestà legislativa del Parlamento. Nello stesso periodo, con la sentenza n. 29 del 1995, la Corte aveva prospettato, mutando il suo precedente orientamento, la possibilità di valutare la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza[36]. Si tratta in realtà di una possibilità di cui fin qui la Corte si è avvalsa in rare occasioni (sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 220 del 2013, nonché la recente sentenza n. 146 del 2024).

La mancanza dei requisiti di necessità e urgenza del decreto-legge è un vizio di illegittimità costituzionale che si estende alla legge di conversione, alla quale non può essere attribuito un effetto sanante. Tale difetto ha natura procedurale e potrebbe essere fatto valere in qualsiasi momento, travolgendo l'intero atto e mettendo a rischio la stabilità della legislazione[37]. Anche nell'ipotesi della legge-delega può presentarsi un difetto di natura procedurale in mancanza di principi e criteri direttivi specifici.

Difetto di omogeneità

Un secondo aspetto critico molto rilevante riguarda la scarsa omogeneità dei decreti-legge. Si tratta, anche in questo caso, di una forma di "abuso" piuttosto ricorrente, da tempo censurata dalla giurisprudenza costituzionale, da entrambi i Comitati per la legislazione e, almeno in talune circostanze, anche dai Presidenti della Repubblica[38].

La disomogeneità può manifestarsi in diversi momenti e secondo diverse modalità.

Innanzitutto, può costituire un vizio originario, già presente nel testo approvato dal Consiglio dei ministri. Questa prima ipotesi è stata descritta, nel corso delle audizioni, come l'ipotesi più grave[39]:

---

[36] Cfr. Prof. Sandro STAIANO, audizione del 16 aprile 2024, seduta n. 10: «Interrogarsi sulle ragioni di quella fiammata può valere a stabilire se ci si possa attendere dalla Corte una nuova stagione di interventi razionalizzanti, e intesi a porre rimedio agli attuali scostamenti dalla Costituzione. Ora, gli orientamenti di allora furono determinati dalla considerazione che la Corte poteva fare, ancora una volta, della struttura partitica della forma di governo e delle sue ricadute nell'azione parlamentare».

[37] Peraltro, anche nell'ipotesi della legge-delega, può presentarsi un difetto di natura procedurale in mancanza di principi e criteri direttivi specifici.

[38] Cfr., in particolare, la lettera del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 23 luglio 2021 (riguardante la promulgazione "con osservazioni" della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali").

[39] Cfr. Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5: «Questo è il caso più grave, da prevenire soprattutto attraverso una vigilanza oculata degli uffici tecnici del Governo: una volta entrato in vigore il decreto-legge, infatti, il rimedio in sede parlamentare potrebbe essere dato solo con una conversione parziale».

una volta entrato in vigore il decreto-legge (fatto comunque salvo il successivo controllo della Corte costituzionale), potrebbe essere ricondotto a legittimità solo attraverso una sua conversione parziale (sempreché si trovi, al riguardo, un accordo politico). La disomogeneità originaria, se non corretta in sede di conversione si rifletterà, inevitabilmente, sulla legge di conversione, che – oltre a non sanare il vizio originario – rischierà di attrarre una molteplicità di emendamenti a loro volta disomogenei.

La disomogeneità può inoltre manifestarsi in sede di esame della legge di conversione, attraverso l'approvazione di emendamenti non coerenti per oggetto o finalità rispetto al testo iniziale[40].

Richiamando la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, alcuni auditi hanno affermato che l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e lo schema costituzionale del decreto-legge, disciplinato dall'articolo 77. Inoltre, con riferimento alla sentenza n. 215 del 2023, è stato sottolineato che la presenza (sin dall'origine o con l'inserimento in fase di conversione) di disposizioni materialmente oppure teleologicamente disomogenee costituisce una violazione non solo dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ma anche dello stesso articolo 77 della Costituzione, essendo le previsioni "estranee" - per oggetto o finalità – al contenuto dell'intervento normativo, disancorate dai presupposti di necessità e urgenza che giustificano il decreto-legge e pertanto incostituzionali. Secondo vari auditi, sarebbe opportuna la costituzionalizzazione delle previsioni normative di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, al fine di offrire una specifica copertura costituzionale ai limiti ulteriori che quell'articolo pone alla decretazione d'urgenza (soprattutto per quanto riguarda la specificità, l'omogeneità dei decreti-legge e la corrispondenza del contenuto dei decreti rispetto al titolo)[41].

Infine, sempre in sede di conversione in legge, la disomogeneità può scaturire dai fenomeni dell'intreccio o della confluenza, in un'unica legge di conversione, di due o più decreti-legge, approvati in tempi diversi (per questa particolare ipotesi, cfr. *infra* par. 2.2. della presente *Relazione*).

---

[40] Cfr., in particolare, le lettere del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 settembre 2020 (riguardante la promulgazione "con osservazioni" della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") e del 24 febbraio 2023 (riguardante la promulgazione "con osservazioni" della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi").

[41] Cfr. Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4; Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12.

La legge oscura

Un altro profilo di rilevanza costituzionale della qualità della legislazione è quello attinente alla scarsa chiarezza e indecifrabilità della legislazione[42].

A tale proposito, è stata unanime la valorizzazione del contenuto della sentenza n. 110 del 2023 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale una legge regionale perché "irrimediabilmente oscura", adottando quale parametro di costituzionalità l'articolo 3 della Costituzione, nella sua declinazione di principio di ragionevolezza. Si è ritenuto che la frammentarietà, la precarietà, la contraddittorietà e l'oscurità della regolazione siano problemi che affliggono la vita degli operatori, delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini[43]. Mentre in passato il rispetto delle regole del *drafting* formale nella stesura di atti normativi era considerato utile e opportuno, ma si riteneva che non fosse imposto dalla Costituzione, da qualche anno la Corte costituzionale ha mutato orientamento. Le norme che possono dar luogo ad applicazioni "distorte o ambigue" sono, infatti, in contrasto con i principi di ragionevolezza, certezza del diritto e razionalità normativa, anche perché l'Amministrazione non può rispettare il principio del buon andamento se le leggi che deve attuare sono incomprensibili o di dubbio significato. L'esigenza di chiarezza delle norme non è dunque solo politica, ma giuridico-costituzionale: una legge oscura non ha alcuna ragione giustificativa ed è da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione sia dell'articolo 23, sia dell'articolo 3 della Costituzione[44] .

Seguito delle decisioni della Corte costituzionale

Infine, nelle audizioni è stato dato più volte risalto ai moniti della Corte costituzionale e alla mancanza di un seguito legislativo sistematico alla giurisprudenza costituzionale. Si è affermato che questa mancanza rappresenta l'indice di un problematico o carente raccordo tra la Corte costituzionale, il Governo e il Parlamento. È necessario che gli organi legislativi diano attuazione alle pronunce della Corte costituzionale, adeguando la normativa vigente a quanto stabilito nelle sentenze (non solo di

[42] Tra le varie cause di questo problema, che coinvolge gli atti normativi in generale e non solo il decreto-legge, sono stati individuati il ricorso ad atti legislativi, siano essi leggi o decreti, composti da pochi articoli e centinaia di commi, e i continui e complessi rinvii a precedenti leggi, che non esplicitano il contenuto delle medesime. Per alcuni dati relativi all'incremento conosciuto dai testi legislativi nel corso dell'esame parlamentare (riferiti ai primi quattordici mesi della XIX legislatura) cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 13 dicembre 2024.

[43] Cfr. Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5: «Non di rado i grandi contenitori normativi – legge di bilancio, leggi annuali di attuazione di norme europee, i milleproroghe, etc. – oltre alle leggi di conversione dei decreti-legge attraggono la proposta di emendamenti inseriti "in corsa" senza una adeguata istruttoria, e senza essere sottoposte a valutazione di impatto normativo e controllo sulla qualità della legislazione. Frammentarietà, instabilità, contraddittorietà, oscurità della regolazione sono problemi che affliggono la vita degli operatori, delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini».

[44] Cfr. *infra* par. n. 1.4. della presente *Relazione*

accoglimento, ma anche nelle c.d. sentenze-monito)[45]. Queste necessità sono state segnalate più volte, anche nelle relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale[46]. È per tale ragione che sin dal 1971 nel regolamento della Camera (art. 108) e in quello del Senato (art. 139) si è posta la necessità di esaminare con attenzione tutte le decisioni della Corte, non solo quelle di incostituzionalità, e di adottare le iniziative necessarie a porre rimedio ai problemi di costituzionalità ivi segnalati. Il seguito legislativo delle pronunce della Corte costituzionale potrebbe essere rafforzato non solo attraverso la valorizzazione delle menzionate disposizioni regolamentari, ma anche dall'introduzione di forme di produzione legislativa cadenzate e a iniziativa vincolata, analoghe a quelle già previste per l'adempimento agli obblighi sanciti dall'Unione europea (cfr. *infra* par. 2.1., ultimo paragrafo della presente *Relazione*)[47].

1.4. Gli strumenti per la qualità formale della legislazione

Nel corso delle audizioni, è emerso con nettezza che la qualità della legislazione risente del rapporto tra sistema delle fonti e forma di governo; gli squilibri negli assetti istituzionali – specie tra Governo e Parlamento – non incidono, infatti, soltanto sul corretto uso delle fonti normative, ma anche sulla qualità formale e sostanziale dei testi. La qualità della legislazione è strettamente correlata anche alla forma di Stato; in particolare, la qualità formale della legislazione rileva sotto il profilo della certezza del diritto e, quindi, della relazione tra potere pubblico e cittadinanza, mentre la qualità sostanziale della legislazione incide sulla legittimazione del processo politico e quindi, sulla qualità della vita democratica. Queste ultime sono infatti rafforzate da una legislazione che rispetti parametri qualitativi seri e che, in particolare, da un lato, muova da una accurata conoscenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'intervento legislativo, così come degli interessi e delle istanze cui esso mira a fornire

[45] Cfr. Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8: «Il Parlamento, insomma, dovrebbe essere soprattutto il luogo in cui confrontarsi sulla lettura aggiornata dei principi e dei valori costituzionali. Ad esempio, dando seguito ai tanti "moniti" che la Corte costituzionale ha rivolto, anche ricorrendo a nuove tecniche processuali, nei confronti del legislatore. E proprio […] in particolare i casi delle discipline del fine vita e dei figli di coppie dello stesso sesso. Oppure, prendendo in adeguata e tempestiva considerazione le esigenze, anch'esse "costituzionali" perché discendono dall'articolo 11 della Costituzione, che costantemente emergono in sede europea. Ad opera delle Corti europee, ma non solo da loro: penso ad esempio al rapporto annuale della Commissione europea, da cui emerge, per fare un solo esempio, l'urgenza di approvare una legislazione sul *lobbying*».

[46] Cfr. la *Relazione dell'attività della Corte costituzionale nel 2019* (Presidente Marta Cartabia), spec. 6 e 19.

[47] Cfr. Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5: «Non mi risultano prassi analoghe in altre esperienze di diritto comparato. Sarebbero considerate inaccettabili sgarbi istituzionali. Sul piano informativo, sono già stati fatti molti passi avanti e oggi non mancano alle Camere gli strumenti per venire a conoscenza delle sentenze che chiedono un intervento legislativo. Il modello a cui ispirarsi potrebbe essere quello della "legge europea e della legge di delegazione europea", che complessivamente ha migliorato la situazione dell'adempimento del nostro sistema rispetto agli obblighi UE. Sul piano informativo, sono già stati fatti molti passi avanti e oggi non mancano alle Camere gli strumenti per venire a conoscenza delle sentenze che chiedono un intervento legislativo. Quello che manca è l'esercizio di una iniziativa legislativa in tal senso, sicché una legge annuale, a iniziativa vincolata da parte del Governo come avviene appunto per la legge di bilancio, la legge sulla concorrenza e le leggi europee potrebbe vincere l'inerzia».

risposte politicamente indirizzate (conoscenza *ex ante*) e, dall'altro, assicuri la valutazione dell'impatto e un accurato monitoraggio dei suoi effetti (conoscenza *ex post*).

Coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi – assieme ad un accurato lavoro preparatorio e a un altrettanto accurato monitoraggio dell'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi – sono dunque fattori fondamentali per la tenuta del principio della certezza del diritto e per una miglior qualità della vita democratica.

La cura per la qualità formale della legislazione è essenziale, anzitutto, per garantire che la legge possa essere compresa, applicata e interpretata in maniera uniforme. In particolare, la qualità formale implica che la norma sia anzitutto chiara e precisa: il linguaggio utilizzato deve essere comprensibile, privo di ambiguità e rispettoso delle regole grammaticali e sintattiche. Essa deve inoltre seguire le convenzioni della redazione normativa, ad esempio una numerazione coerente degli articoli, l'uso corretto di rubriche, incisi e riferimenti normativi. Il testo non deve contenere contraddizioni interne e aver cura di evitare antinomie con altre norme e, infine, deve essere facilmente consultabile, e, se necessario, accompagnato da strumenti di interpretazione come note esplicative.

Un ordinamento caratterizzato da leggi oscure mette in discussione il rapporto tra le istituzioni e i cittadini e, dunque, la legittimazione del processo politico e la stessa qualità della vita democratica. Inoltre, disposizioni redatte in modo incomprensibile contraddicono i principi fondamentali dello Stato di diritto e, in ultima analisi, compromettono l'impianto costituzionale[48].

Cruciale, in questa prospettiva, è la già richiamata recente sentenza n. 110 del 2023 con la quale la Corte costituzionale ha, per la prima volta, dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa (regionale, nel caso di specie) per radicale oscurità e, quindi, violazione del canone di ragionevolezza derivante dall'articolo 3 della Costituzione. In tale decisione, che si segnala per il significativo ricorso all'uso della comparazione costituzionale[49],— la Corte afferma che qualora "il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione […] rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta" essa non potrà che "ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa»" imposti dall'articolo 3

[48] Cfr. Prof.ssa Ida Angela NICOTRA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14: «Del resto, le regole del *drafting* formale oggi trovano copertura costituzionale per opera della Corte. Con una recente pronuncia la Consulta dichiara incostituzionale una "legge radicalmente oscura" sulla base del parametro della ragionevolezza. La sentenza n. 110 del 2023 per la prima volta afferma che un provvedimento inintelligibile contrasta con il principio di legalità e con la parità di trattamento dei consociati».

[49] La Corte cita precedenti del *Conseil constitutionnel* francese e del Tribunale costituzionale federale tedesco che, da tempo, hanno sottolineato che la chiarezza e la precisione delle norme è direttamente funzionale alla piena effettività del principio dello stato di diritto e, per suo tramite, alla protezione del cittadino rispetto all'arbitrio e alla garanzia dell'eguaglianza (Cons. dir. par. 4.3.5)

della Costituzione e, più in generale, a fini di tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini (Cons. dir., par. 4.3.4).

In altri termini, disposizioni "irrimediabilmente oscure", e pertanto foriere di "intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta" in quanto non rispettose di "*standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione", si pongono in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'articolo 3 della Costituzione (Cons. dir., par. 4.3.3).

Muovendo da queste premesse gli auditi hanno sottolineato la necessità di applicare al meglio gli strumenti già esistenti per sostenere e sviluppare la qualità formale della legislazione[50], assieme all'importanza di immaginare soluzioni nuove e proposte concrete, nei diversi ambiti della redazione dei testi normativi, dello sviluppo di competenze specialistiche per la redazione e la revisione dei testi legislativi, nonché della cura degli aspetti linguistici nella produzione normativa.

Le regole per la redazione dei testi normativi

Se i limiti che investono la qualità delle leggi, così come l'efficacia dei procedimenti normativi, trovano le loro radici più profonde nella crescente complessità e specificità delle domande che emergono dalla società e nella crisi e trasformazione dei corpi intermedi che animano le istituzioni politiche, l'analisi condotta in sede di indagine conoscitiva ha sottolineato in maniera pressoché unanime come le cause più immediate di tali limiti appaiano legate alla carenza di precisione tecnica degli atti normativi e alla frequente scarsa qualità nella formulazione dei testi.

La definizione di regole per la redazione dei testi normativi facilita la predisposizione una legislazione coerente e pienamente funzionante e costituisce un argine nei confronti di ambiguità interpretative, difficoltà applicative e frammentazione normativa. Può, inoltre, migliorare la trasparenza e l'accessibilità delle norme, elementi centrali per rafforzare il rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini, oltre a indirizzare i redattori delle norme stesse e coloro che si occupano della loro revisione verso quella chiarezza del linguaggio giuridico che non è solo un requisito tecnico auspicato, in questa come in numerose altre sedi, ma un presupposto fondamentale del principio di legalità e dell'effettività delle leggi. Un atto normativo ben redatto, infatti, non solo facilita la comprensione dei destinatari finali, ma rende più efficace il controllo giurisdizionale, riducendo i margini di discrezionalità nell'interpretazione. Le regole per la redazione dei testi normativi contribuiscono, inoltre, a razionalizzare il processo legislativo, favorendo l'adozione di buone pratiche condivise e la

[50] Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15: «Un diffuso scetticismo circa l'utilità di questi mezzi ha contribuito a rimandare l'adozione di interventi più incisivi, che potrebbero, tuttavia, aumentare l'efficacia stessa. L'Indagine potrebbe rappresentare l'occasione per riaccendere una nuova attenzione verso questo tema».

formazione di redattori competenti. La standardizzazione delle regole di redazione si rivela essenziale anche per garantire l'interoperabilità tra i sistemi digitali di gestione della normativa, aspetto centrale in un contesto di crescente digitalizzazione delle istituzioni.

La definizione dei criteri formali per la qualità della legislazione è affidata attualmente alla lettera circolare congiunta dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri, del 20 aprile 2001, contenente le "Regole e le raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi", nonché alla "Guida alla redazione dei testi normativi," pubblicata sulla base delle elaborazioni tecniche svolte dagli uffici del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Governo[51]. Recentemente, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ha predisposto, con l'obiettivo di uniformare e migliorare la qualità della legislazione regionale, il «Manuale di tecnica legislativa per le regioni», che tiene conto in gran parte delle precedenti circolari emanate a livello parlamentare e governativo e le integra con ulteriori previsioni di dettaglio. Il «Manuale delle regioni» costituisce il punto di riferimento più aggiornato sulle regole di redazione dei testi normativi, ma rimane una iniziativa tarata sulla normativa regionale, il cui coordinamento con le regole tecniche utilizzate a livello parlamentare e governativo costituisce, come evidenziato a più riprese nelle audizioni, un obiettivo necessario, ma ancora lontano dall'essere realizzato. La necessità di ricondurre ad unità tra il livello statale e quello regionale le regole del *drafting* normativo, sia in fase di redazione che di revisione, è emersa dalle audizioni[52] e costituisce un obiettivo da perseguire anche per meglio garantire certezza, chiarezza e prevedibilità delle norme per tutti i destinatari. Anche in questo ambito, infatti, così come per le altre questioni che riguardano i processi legislativi, la molteplicità dei luoghi della normazione reca con sé una esigenza di maggiore coordinamento in sede di definizione delle regole formali cui dovrebbero adeguarsi tutti i soggetti coinvolti nella produzione normativa. Come

[51] Risale alla fine degli anni '70 la prima iniziativa volta ad evidenziare le principali problematiche nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche, tra cui l'arretratezza e la disorganizzazione burocratica, che trovò espressione nel Rapporto alle Camere del Ministro per la funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, del novembre 1979, in cui si sottolineava anche l'importanza di una corretta tecnica legislativa per garantire l'attuabilità amministrativa delle leggi. Tuttavia solo nel 1986, i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, insieme al Presidente del Consiglio dei ministri, adottarono le tre circolari contenenti regole e raccomandazioni tecniche per rendere più chiari e comprensibili i testi legislativi, cui seguirono, nel 1997, ulteriori circolari dei Presidenti delle Camere che fornivano indicazioni sull'istruttoria legislativa in Commissione, integrando le precedenti raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Parallelamente al percorso avviato a livello nazionale, nei primi anni '80, su iniziativa della Regione Toscana, anche a livello regionale prendeva forma l'interesse per gli strumenti della qualità legislativa, che condusse, nel 1984, alla elaborazione del primo manuale regionale e più avanti nel 1992 all'approvazione delle «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi» da parte della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

[52] Cfr. Prof. Massimo CARLI, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11: «Abbiamo un (non invidiabile) primato e cioè due diversi "manuali" per la redazione delle leggi: Senato, Camera e Presidenza del Consiglio seguono regole diverse da quelle delle Regioni (e Province autonome). Le prime, quelle di Senato, Camera e Presidenza del Consiglio, sono del 2001; le seconde del 2007. In Conferenza unificata, il 29 marzo 2007, Governo, Regioni e Autonomie locali si accordarono, fra l'altro, per unificare i due "manuali", ma sono passati 17 anni senza che l'accordo sia stato attuato. Anche l'Unione Europea si è data, nel 2000, delle regole, periodicamente aggiornate, destinate "a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie". Occorre, quindi, mi pare, dar vita a un gruppo tecnico che realizzi, finalmente, quel che fu deciso 17 anni fa, tenendo conto delle previsioni dell'UE».

si è visto a proposito dei rilievi proposti dagli auditi in merito alla crisi del sistema della fonti, e in particolare per le criticità legate alla moltiplicazione dei luoghi della normazione e alle nuove e varie fonti del diritto, appare evidente come proprio in considerazione di tale varietà sia ancor più necessario disporre, almeno a livello di organi legislativi, di un insieme di regole formali per la loro redazione i cui principi si pongano a garanzia della chiarezza e della coerenza del linguaggio normativo oltre che come modello normativo generale per gli altri tipi di fonte[53].

La necessità dell'aggiornamento e del coordinamento delle regole per la redazione degli atti normativi è una sollecitazione ricorrente nelle audizioni, unitamente all'auspicio della definizione di un insieme teorico e metodologico comune per il *drafting* normativo, come contributo fondamentale per uniformare lo stile e la struttura dei testi. Nonostante si mostri stratificato nel tempo e definito all'interno di testi di riferimento ormai consolidati, secondo quanto evidenziato nel corso delle audizioni il quadro attuale delle regole per la redazione dei testi legislativi appare sotto più aspetti deficitario.

Nella sua audizione, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha segnalato che la Presidenza del Consiglio ha avviato da alcuni mesi un'attività di studio e approfondimento finalizzata proprio all'elaborazione di una proposta di revisione e aggiornamento della Guida alla redazione dei testi normativi. Il Ministro ha anche rilevato che la revisione della circolare congiunta tra Camera, Senato e Presidenza del Consiglio del 20 aprile 2001 potrebbe costituire un'importante opportunità di lavoro comune utile a rafforzare la collaborazione istituzionale e amministrativa tra Parlamento e Governo in merito ai problemi della qualità della legislazione[54]. La necessaria operazione di revisione costituirebbe anche un modo per integrare alcune delle numerose proposte emerse, nel tempo, all'interno dei pareri dei Comitati per la legislazione, che offrono un insieme di raccomandazioni fondate e strutturate, alle quali attingere per l'auspicato miglioramento della qualità della legislazione[55].

La revisione e l'aggiornamento costante delle regole per la redazione dei testi normativi si inseriscono in un processo più ampio di modernizzazione del sistema legislativo, volto a garantire maggiore efficienza, sostenibilità e aderenza alle esigenze di una società in continua evoluzione. Le regole redazionali non sono quindi un semplice strumento tecnico, ma un tassello strategico per assicurare un sistema adeguato, accessibile e orientato ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, come sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

---

[53] Cfr. Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15.

[54] Cfr. Sen. Luca CIRIANI, Ministro per i rapporti con il Parlamento, audizione del 23 gennaio 2025, seduta n. 19.

[55] Cfr. Prof. Roberto ZACCARIA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14: «Non solo. È significativo di tutto ciò il fatto che i pareri del Comitato per la legislazione vengono recepiti solo in parte nel prosieguo del procedimento legislativo, vedendo il Governo e la maggioranza ogni genere di emendamento (financo quelli di natura meramente tecnica, volti a recepire appunto indicazioni provenienti dal Comitato) come degli ostacoli alla speditezza politica del procedimento legislativo. Tutti elementi, questi, che conseguono alle disfunzioni del sistema politico-istituzionale e che si "scaricano" sul procedimento legislativo e, per quanto più interessa in questa sede, sulla qualità del linguaggio giuridico».

Lo sviluppo di competenze specialistiche per la redazione dei testi legislativi

Un altro aspetto messo in rilievo nelle audizioni nell'ambito della qualità formale della legislazione è l'esigenza di promuovere una formazione specifica e completa nella redazione degli atti normativi per tutti i soggetti coinvolti nella produzione legislativa. Nella denominazione di "*drafting"* sono comprese attività legate a ruoli e fasi diverse dell'*iter* legislativo, svolte da esperti, funzionari e tecnici ministeriali a sostegno dell'iniziativa legislativa del Governo e dai collaboratori dei gruppi o dei singoli parlamentari. Questa fase redazionale, finalizzata all'elaborazione delle proposte da sottoporre all'esame parlamentare, comprende l'analisi degli obiettivi definiti dalla parte politica, la loro traduzione in una bozza di testo, la verifica della correttezza formale e del rispetto della normativa vigente. Durante la fase dell'esame parlamentare, il lavoro di *drafting* si configura, piuttosto, come attività di revisione, nell'ambito delle funzioni affidate agli uffici a servizio delle Commissioni parlamentari e alle strutture amministrative responsabili della qualità degli atti normativi.

L'attività di *drafting* si colloca, quindi, a metà strada tra le regole redazionali codificate e la prassi, intesa come esperienza concreta e pratica consolidata nell'attività a supporto della funzione legislativa. Nonostante l'importanza delle regole per la redazione dei testi normativi, la prassi legislativa introduce elementi di flessibilità e adattamento che derivano dalle specifiche esigenze operative e dal contesto politico e giuridico. I testi normativi devono tradurre intenzioni politiche spesso frutto di accordi ponderati, che necessitano di compromessi linguistici e di contenuto. Per questi motivi, la relazione tra regole e prassi è stata opportunamente descritta in sede di audizione come una relazione dialettica. Da un lato, i manuali cercano di codificare le migliori pratiche per fornire uno *standard* condiviso nella formulazione tecnica degli atti legislativi, dall'altro la prassi evolve in risposta alle sfide concrete, arricchendo e talvolta modificando gli approcci teorici. In questo processo dialettico, le possibilità che un'attività di *drafting* basata su regole condivise eserciti un effetto positivo sulla qualità dei testi appaiono, in molti casi, circoscritte a causa del peso relativo che assume l'adesione all'indirizzo politico, non di rado restando disattese non solo per le esigenze connesse ai tempi di approvazione parlamentare, ma anche per il concreto svolgersi delle dinamiche politiche legate alle fasi di approvazione. In molti casi, i redattori e revisori dei testi normativi devono quindi bilanciare il rispetto delle regole codificate con la capacità di rispondere alle necessità immediate, senza compromettere la qualità e la coerenza del testo[56].

[56] Cfr. Prof. Roberto ZACCARIA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14: «Tali regole concernenti la redazione dei testi normativi, non va dimenticato, sono state introdotte nel nostro Paese dalla fine del secolo scorso, nel contesto di una serie di più ampi interventi volti a semplificare la normazione (si pensi alle misure contenute nelle c.d. "leggi Bassanini") e ad introdurre strumenti di progettazione normativa (si pensi all'analisi tecnico normativa-ATN, all'analisi *ex ante* sull'impatto della regolazione-AIR e alla valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione-VIR). Gli obiettivi di buona qualità della legislazione vengono tuttavia spesso sacrificati in nome di "esigenze" della politica: alcune fisiologiche, altre patologiche. Partendo da

Per questi motivi, l'attività di redazione e revisione normativa richiede competenze specialistiche di alto livello, oltre alla conoscenza del diritto e delle prassi legislative,[57]. Tale istanza è stata declinata non solo come richiamo allo sviluppo di una formazione specifica, ma anche come individuazione di modalità per il coinvolgimento e il confronto fra le diverse figure professionali che partecipano al procedimento di formazione degli atti normativi, il cui coordinamento costituisce in sé un obiettivo, da affiancare a quello ugualmente rilevante di garantire un bagaglio di conoscenze comune da mettere al servizio della qualità della norma nelle diverse fasi di produzione, e dunque dalla stesura alla revisione, fino alla valutazione dell'efficacia della norma stessa.

I profili linguistici nella redazione degli atti normativi

Nel quadro emerso dalle audizioni è apparso di particolare rilievo anche l'aspetto relativo ai profili linguistici del processo di redazione e revisione delle leggi. Un linguaggio normativo uniforme consente infatti di ridurre il rischio di sovrapposizioni e conflitti normativi, agevolando l'interpretazione sistematica e l'integrazione tra disposizioni legislative di diversa origine anche attraverso la conformità dei testi legislativi alle regole grammaticali, stilistiche e giuridiche. I requisiti linguistici riguardano anzitutto la padronanza e l'utilizzo di un linguaggio tecnico-giuridico che rispetti gli *standard* e le convenzioni espressive generali dei settori normati e della lingua legislativa. Le leggi devono essere formulate in modo lineare, evitando tecnicismi inutili o formulazioni ambigue, e il linguaggio utilizzato deve essere semplice ma rigoroso, evitando l'eccessiva complessità sintattica e privilegiando periodi brevi e diretti; l'utilizzo uniforme della terminologia giuridica è indispensabile per garantire la coerenza del sistema normativo. Ad esempio, appare necessario evitare l'uso di sinonimi per indicare lo stesso concetto giuridico, mentre occorre adottare sempre la medesima espressione per definire istituti, procedure e soggetti. Inoltre, ogni norma deve essere redatta assicurando l'armonia con l'ordinamento giuridico esistente e con la normativa in vigore. Ciò implica un accurato studio delle leggi vigenti per evitare conflitti o sovrapposizioni, oltre alla necessità di una attenta analisi della coerenza del linguaggio rispetto al sistema giuridico nazionale o sovranazionale

quelle fisiologiche, a volte accade che l'ambiguità linguistica sia "voluta" dal legislatore, in quanto solo in tal modo (cioè: solo su una formula linguistica ambigua) è possibile il raggiungimento del compromesso politico necessario a consentire l'approvazione del testo normativo».

[57] Cfr. Prof.ssa Ida Angela NICOTRA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14: «Per assicurare una elevata qualità dal punto di vista della tecnica legislativa la scelta di un esperto di linguistica dovrebbe essere utilizzata come strumento ordinario per l'elaborazione delle norme. La scrittura formale del testo dovrebbe essere affiata a esperti di *drafting*, in stretto coordinamento con i giuristi specialisti dei singoli ambiti di materia, con un buon prodotto disciplinato a monte, lasciando il monitoraggio successivo solo per sporadici aggiustamenti». Cfr. anche Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17: «Appare quindi molto evidente come, sul piano della prassi e dell'azione amministrativa, le possibili linee di azione per rafforzare la qualità della normazione siano tante e possano andare dal potenziamento degli organi camerali con personale specializzato fino alla previsione, nelle facoltà di giurisprudenza, di corsi preparatori specificamente destinati al *drafting*».

e all'impiego di un lessico specifico, con uso di termini dai significati univoci. Tale impiego è aiutato dal ricorso a formule consolidate e alla previsione di espressioni definitorie nel contesto della norma al fine di garantire coerenza terminologica. A questo aspetto si lega la necessità di bilanciare l'adozione del linguaggio tecnico di settore con le espressioni standardizzate e generaliste, equilibrio che può e deve trarre vantaggio dal confronto e dal dialogo di competenze che dovrebbero concorrere esperti dei settori in via di normazione, esperti di *drafting* e tecnici del diritto[58].

Le nuove disposizioni devono essere coordinate con quelle preesistenti, mediante rinvii normativi precisi e puntuali. Appare fondamentale indicare con esattezza tali riferimenti ad altre fonti normative, specificando articoli, commi e date di approvazione: errori nei richiami normativi possono compromettere l'efficacia applicativa della disposizione e generare incertezza.

Gli aspetti di coerenza del testo normativo investono, infine, anche le caratteristiche che garantiscono ai testi uniformità formale dal punto di vista tipografico, tramite applicazione di regole per corsivi, grassetti, maiuscoletti, numerazioni, spaziature e allineamenti, uso di simboli e segni in modo appropriato e secondo le convenzioni legislative. Ad un livello più generale, l'espressione linguistica normativa dovrebbe implicare un linguaggio inclusivo, ponendosi come strumento per un pubblico ampio e diversificato, evitando formule obsolete o linguisticamente discriminatorie. Una delle principali sfide in questo ambito rimane il bilanciamento fra il linguaggio tecnico di settore, specialistico e stringente, e il linguaggio generalista, maggiormente accessibile al pubblico costituito dai destinatari delle disposizioni legislative[59].

1.5. Gli strumenti per la qualità sostanziale della legislazione

La qualità della legislazione non investe soltanto la correttezza formale dei testi ma riguarda anche la loro capacità di rispondere concretamente – sul piano della qualità sostanziale – ai bisogni della

[58] Cfr. Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1: «Il linguaggio delle leggi dev'essere giuridico, certamente. Sarebbe illusorio pensare che rinunciando alla terminologia giuridica ed alle sue nozioni si possa parlare con più efficacia ai cittadini. La nozione giuridica, i concetti giuridici esprimono un significato preciso e si riannodano insieme in un tessuto che deve formare una regola da affidare solidamente alle cure dell'interprete. Ricordo il malinteso che si diffuse a questo proposito quando, nel 2016, si pensò – un po' ingenuamente – di sostituire le norme regolamentari in materia di appalti pubblici con delle Linee guida dell'ANAC che, scritte in modo colloquiale e non necessariamente tecnico-giuridico, avrebbero potuto meglio dialogare col cittadino. Fu un esperimento dall'esito negativo, che costrinse il legislatore di lì a qualche anno ad una rapida marcia indietro. Rinunciare a nozioni e concetti giuridici, quindi, equivarrebbe e far precipitare l'ordinamento positivo nell'incertezza. Tuttavia, desidero ribadirlo, la terminologia giuridica deve essere espressa in modo chiaro e con un linguaggio sì tecnico ma anche armonico ed esauriente strumento è certamente utile e del resto è da tempo abbondantemente imposto nei processi di produzione normativa di profilo vario, non solo a livello legislativo ma anche a livello regolamentare, come sappiamo. Però, al di là dei limiti – che pure andrebbero ricordati – di tutti questi congegni di ingegneria legislativa, i quali rischiano talora di risolversi in adempimenti burocratici privi di una sostanza effettiva, mi sembra che ci siano visibili problemi che vengono ben prima dell'AIR. Abbiamo problemi di metodo – e direi di buon senso nella tecnica legislativa – che vanno affrontati "di petto". Iniziamo a scrivere disposizioni più brevi, più chiare, più corrette sul piano dell'uso dei concetti giuridici e rinunciamo alla tecnica dei continui rinvii e della novellazione su novellazione del testo normativo».

[59] Cfr., in particolare, Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1.

collettività, garantendo effetti equilibrati ed evitando oneri superflui per cittadini e imprese. Il concetto di qualità sostanziale della legislazione si fonda, infatti, sul rapporto tra gli obiettivi che il legislatore intende perseguire e i risultati effettivamente conseguiti attraverso un procedimento di produzione legislativa e normativa il più possibile trasparente e in grado di assicurare la partecipazione e la rappresentazione delle istanze coinvolte dall'attività legislativa.

Si tratta, evidentemente, di un ambito nel quale l'autonomia dell'indirizzo politico-legislativo è chiamata a misurarsi con la conoscenza – valutazione *ex ante* ed *ex post* – dei contesti e dei probabili effetti delle sue scelte regolative; un ambito nel quale, pertanto, è particolarmente opportuno il confronto tra attori politici e figure esperte, nel rispetto degli specifici ambiti di conoscenza. In altri termini, l'articolazione responsabile dell'indirizzo politico-legislativo – se non può abdicare del tutto, come evidente, ad esigenze politico-rappresentative e anche di impronta ideale – non può prescindere allo stesso tempo da un confronto serrato con la realtà sociale, economica e culturale. In questa prospettiva, la qualità sostanziale della legislazione non rinvia soltanto al complesso rapporto tra competenze politiche e competenze tecniche, ma sfida a rinvenire – nel loro reciproco rapporto – lo spazio per una piena responsabilizzazione degli attori politici e, quindi, per un deciso irrobustimento della legittimazione della decisione politica anche attraverso la sua aderenza alla realtà.

Quello della conoscenza è, peraltro, un ambito nel quale sono tradizionalmente emerse con particolare nettezza le asimmetrie informative tra Parlamento e Governo, asimmetrie che evidentemente coinvolgono gli equilibri stessi della forma di governo parlamentare. È un tema, questo, rispetto al quale si registra una crescente attenzione da parte dei soggetti interessati. Infatti, in sede parlamentare, l'acquisizione di conoscenze *ex ante* si svolge nella fase istruttoria attraverso le audizioni di esperti, con la significativa integrazione delle attività preparatorie o di approfondimento affidate agli uffici e ai servizi studi. Queste ultime hanno tradizionalmente riguardato approfondimenti – sempre preziosi – di carattere giuridico (anche comparativo) e finanziario-contabile (grazie ai Servizi del Bilancio e, ora, anche all'Ufficio Parlamentare di Bilancio); su questo importante patrimonio di conoscenza e di metodo di lavoro si sono quindi più recentemente innestati interessanti esempi di documentazione parlamentare – meritevoli di essere potenziati e ulteriormente sviluppati – i quali hanno invece investito direttamente il rapporto tra la dimensione legislativa e la dimensione fattuale sulla quale la legislazione è chiamata a incidere: merita richiamare, al riguardo, i periodici dossier di monitoraggio del PNRR realizzati congiuntamente dai Servizi Studi di Camera e Senato, la sperimentazione dell'analisi di impatto di genere avviata dal Servizio Studi della Camera e le analisi dell'Ufficio di valutazione di impatto del Senato. Si tratta dell'avvio di un percorso – peraltro intrapreso anche attraverso recenti riforme amministrative interne - che può condurre il Parlamento a disporre di dati puntuali e articolati relativi ai bisogni e agli interessi (conoscenza *ex ante*) oggetto di regolazione e

all'impatto (conoscenza *ex post*) della legislazione medesima, anche indipendentemente dalle relazioni predisposte dal Governo - le quali peraltro sono oggetto di scrutinio e di specifiche analisi da parte del Servizio per il controllo parlamentare della Camera e del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato - e da altri soggetti istituzionali in attuazione di specifici obblighi di legge, su cui si tornerà a breve. Il Governo può invece contare – oltre che sulle informazioni disponibili agli apparati tecnici (non solo giuridico-normativi) dei Ministeri – sulla stessa attività degli organi ausiliari (quali, ad esempio, il CNEL). Farsi carico di tale squilibrio non è dunque soltanto necessario per migliorare la qualità sostanziale della legislazione, ma anche per preservare gli equilibri interni alla forma di governo, mostrando ancora una volta – per un verso – lo stretto legame tra dinamiche (e qualità) della normazione e assetti istituzionali e illuminando – per altro verso – le radici più profonde dell'attuale crisi della centralità parlamentare nello scenario del parlamentarismo italiano. Per tornare ad essere centrale nel funzionamento del sistema – e, soprattutto, nell'articolazione dell'indirizzo politico – il Parlamento ha bisogno di conoscere, acquisire informazioni e sviluppare competenze che vadano al di là dei soli aspetti giuridici e contabili, che pure rimangono fondamentali e non sempre facili da acquisire.

In questa sede rileva, in particolare, il tema del rafforzamento dell'efficacia delle norme e l'analisi degli strumenti attualmente disponibili per migliorarle con l'intento di evidenziarne i fattori di debolezza e di avanzare proposte per il loro superamento. Si pensi, a titolo di esempio, alla rilevanza e all'uso dell'analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa (AIR e ATN). Sebbene AIR e ATN siano adempimenti necessari in relazione ai disegni di legge e agli schemi di atti normativi predisposti dal Governo – e in molti casi obbligatori (cfr. l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246) –la loro mancanza non è ritenuta ostativa rispetto all'esame parlamentare di tali atti. Inoltre, esse tendono a essere spesso considerate come un mero adempimento formale cui si provvede in maniera superficiale e standardizzata, con un impatto negativo sulla qualità della legislazione[60]. A fronte di tale rilievo, in sede di audizioni è stato proposto di estendere all'assenza di AIR e ATN l'effetto preclusivo rispetto alla prosecuzione dell'esame parlamentare già previsto per l'assenza di documentazione finanziaria[61].

[60] Cfr. *infra* par. n. 1.5.

[61] Cfr. Prof. Massimo CARLI, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11: «La mancanza della scheda finanziaria è in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione secondo il quale "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte", mentre la mancanza dell'ATN o dell'AIR (quando prevista) violano solo una fonte primaria, che però si propone di migliorare la nostra legislazione e cioè di raggiungere un obiettivo importante per la nostra democrazia. Conclusione: non vedo perché le Camere debbano incoraggiare il Governo a non applicare le leggi che le Camere stesse hanno approvato. Quando i decreti-legge, non approvati nei 60 giorni, venivano reiterati, se ne riconosceva la non conformità alla Costituzione, ma si riteneva che i Governi non potessero farne a meno: e invece la Corte dichiarò incostituzionale la reiterazione e il Governo si è adeguato».

A questo proposito dalle audizioni è emerso un confronto con altri ordinamenti europei anche per quel che riguarda – da un lato – l'articolazione degli uffici parlamentari di supporto e – dall'altro – i rapporti tra attori parlamentari e governativi coinvolti, a diverso titolo, nei processi di produzione legislativa[62]. Nel contesto italiano, il miglioramento della qualità legislativa è una sfida ancora aperta, spesso condizionata dalla frammentazione del processo decisionale e dalla frequente adozione di norme emergenziali. Questo aspetto rischia di compromettere la stabilità dell'ordinamento e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Per arginare tale deriva, è fondamentale adottare un approccio sistematico che combini l'uso di tecniche di redazione chiare con sistemi avanzati di valutazione e monitoraggio.

Dall'analisi della situazione italiana, gli auditi hanno tratto spunto per avanzare possibili soluzioni e proposte. Il dato comparativo suggerisce che per rafforzare l'efficacia degli strumenti di *better regulation* anche in Italia, sarebbe necessario intraprendere alcune riforme strutturali. Ad esempio, l'adozione di un modello obbligatorio, come quello olandese, potrebbe assicurare una realizzazione sistematica delle analisi di impatto, con un obbligo di tempestività nella loro redazione e presentazione. In questo quadro, sarebbe opportuno prevedere anche un esame sistematico delle analisi *ex post* da parte del Parlamento per integrarle nei processi legislativi e garantirne un utilizzo effettivo. Più in concreto, le soluzioni passano attraverso la valorizzazione di strumenti specifici già esistenti, quali l'Analisi tecnico-normativa (ATN), l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), la Verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e il monitoraggio legislativo, le consultazioni pubbliche e la regolamentazione dei gruppi di interesse.

L'analisi tecnico-normativa

L'analisi tecnico-normativa (ATN) rappresenta uno strumento essenziale per garantire la qualità della regolazione e assicurare la trasparenza nell'*iter* di proposta, modifica e approvazione degli atti normativi del Governo. Essa è disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008, aggiornata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2024, che ne definisce le modalità di redazione e i criteri metodologici. L'ATN si affianca ad altre relazioni obbligatorie, come la relazione illustrativa, quella tecnico-finanziaria e l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), e si concentra sull'analisi dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, verificandone la conformità alla Costituzione, al diritto dell'Unione europea e agli obblighi internazionali. L'analisi si estende anche al rispetto delle

[62] Cfr. Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15, e Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12.

competenze delle regioni e delle autonomie locali, nonché – se del caso – alla coerenza con precedenti interventi di normazione secondaria, anche in delegificazione. L'analisi considera di regola anche la giurisprudenza rilevante, sia nazionale che europea, così come eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto, nonché la presenza di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea. Inoltre, l'ATN esamina eventuali progetti normativi paralleli o modifiche della stessa materia già in corso di esame, per garantire il coordinamento e la coerenza nell'azione legislativa.

Un aspetto importante dell'ATN è la verifica della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nella proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti. L'analisi deve anche considerare eventuali soluzioni alternative prese in esame e scartate, fornendo una motivazione trasparente per tali scelte. L'ATN include, inoltre, l'indicazione degli atti successivi attuativi necessari per dare piena efficacia alla normativa proposta, verificandone la congruità dei termini previsti per l'adozione.

L'ATN è redatta secondo una griglia metodologica che rappresenta uno strumento di supporto per uniformare e sistematizzare l'analisi. La relazione è elaborata dall'amministrazione proponente, che può collaborare con gli uffici legislativi di altre amministrazioni competenti in materie specifiche o settoriali. In ogni fase, le amministrazioni possono richiedere il supporto tecnico del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) che svolge un ruolo di coordinamento e monitoraggio dell'intero processo. Il DAGL ha, inoltre, il compito di verificare che le ATN siano conformi alle indicazioni metodologiche fornite e, qualora ritenute carenti o insufficienti, fornisce osservazioni e indicazioni operative per la loro integrazione o rettifica. La carenza o l'inadeguatezza di una ATN preclude l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Questa misura garantisce che solo provvedimenti adeguatamente analizzati e giustificati possano avanzare nel processo decisionale.

Un elemento fondamentale dell'ATN è la giustificazione dell'effettiva necessità dell'intervento normativo e l'indicazione dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi[63]. Inoltre, l'ATN dovrebbe garantire che la normativa proposta si inserisca in modo coerente e sistematico nel quadro giuridico vigente, promuovendo una redazione uniforme e corretta delle disposizioni normative.

[63] Cfr. decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2024, recante modifica alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008, in materia di analisi tecnico-normativa (ATN).

L'analisi di impatto della regolamentazione

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la verifica di impatto della regolamentazione (VIR) sono state introdotte dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, e disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2017, nonché dalle Linee guida approvate con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa; per i decreti-legge è prevista la predisposizione di una relazione AIR in forma semplificata. in questo contesto, la legge n. 246 del 2005 e le citate normative di attuazione hanno disegnato un sistema completo di momenti valutativi che includono AIR, VIR, consultazioni e relazione al Parlamento e che intervengono in tutte le fasi del ciclo della regolazione, dalla progettazione della norma alla sua revisione.

Come parte fondamentale di tale sistema, l'AIR è stata introdotta con l'obiettivo di migliorare la qualità della normazione definendo gli obiettivi e l'impatto atteso delle nuove regole e affidando il provvedimento legislativo alla sinergia fra l'amministrazione proponente e il DAGL, organo chiamato a verificare la qualità dei processi valutativi e delle relazioni che li rendicontano nonché a fornire supporto metodologico e a rafforzare le competenze del personale dedicato e più in generale ad assicurare il coordinamento dell'intera procedura.

Tuttavia, l'applicazione di questo strumento è spesso ridotta a una formalità, priva di dati concreti e approfonditi, limitando la capacità di prevedere gli impatti reali delle norme e di evitare conseguenze indesiderate[64]. La spinta europea a considerare la valutazione centrale ai fini del miglioramento della qualità appare dunque aver perso negli ultimi anni la sua forza propulsiva. Ciò anche a seguito dell'uso sistematico da parte del legislatore italiano dei decreti-legge, i cui tempi estremamente ridotti non consentono un'adeguata valutazione delle norme.

L'AIR viene spesso percepita come un ulteriore adempimento burocratico, cui si provvede in maniera meccanica, essendo in definitiva considerata priva di utilità concreta da parte degli uffici legislativi e rivelandosi così, nella pratica, incapace di contribuire efficacemente alla razionalizzazione delle

[64] Cfr. Prof. Alessandro NATALINI, audizione del 1° luglio 2024, seduta n. 16: «Gli esiti di questa misura sono stati però a macchia di leopardo. A livello statale è aumentato moltissimo il numero delle AIR prodotte ma non sempre queste valutazioni sono dotate di un adeguato livello di robustezza e di accuratezza, sono molto poco trasparenti in quanto è sempre difficile reperirle sui siti istituzionali e spesso non poggiano su adeguate forme di consultazione dei privati. Guardando agli altri artefici della regolazione osserviamo che nelle regioni e nelle amministrazioni locali questo strumento ha attecchito pochissimo mentre nelle autorità indipendenti si realizzano molte meno AIR rispetto a quelle svolte nei Ministeri anche se qui rileviamo un utilizzo molto più capillare di evidenze empiriche per argomentare le scelte regolatorie e un ricorso più sistematico e strutturato alle consultazioni».

decisioni proposte o adottate[65]. Un altro elemento critico sollevato da più voci in relazione all'AIR riguarda la frammentazione delle responsabilità tra gli enti coinvolti**.** Tale frammentazione determina una riduzione dell'efficacia dell'AIR, poiché ostacola il coordinamento funzionale ad ottenere un'analisi coerente e integrata. La sovrapposizione di competenze e la mancanza di chiarezza sui ruoli specifici dei diversi soggetti interessati può generare ritardi, conflitti e duplicazioni di attività, compromettendo la qualità complessiva dei processi di regolamentazione. Inoltre, l'assenza di un'autorità centrale che coordini e supervisioni l'intero processo rende difficoltosa l'elaborazione di *standard* uniformi per l'AIR, con conseguenze negative sulla sua capacità di supportare decisioni informate e orientate agli obiettivi. Per mitigare tali criticità, è essenziale promuovere la cooperazione tra enti e introdurre strumenti di *governance* che favoriscano una maggiore armonizzazione e responsabilizzazione. Una struttura di coordinamento centrale, unitamente a procedure standardizzate, potrebbe incrementare la trasparenza e l'efficacia dell'AIR, migliorando l'impatto delle regolamentazioni a livello nazionale e locale.

L'approccio alla produzione normativa intesa come ciclo legislativo coerente dove ogni passaggio è considerato imprescindibile, così come riscontrato recentemente a livello internazionale anche nelle Linee guida dell'OSCE[66] che hanno ribadito la necessità di analisi basate su evidenze per valutare gli effetti economici, sociali e ambientali delle norme proposte, è stato riproposto come quadro di riferimento generale dagli esperti.[67]

Il tipo di indagine in corso non può prescindere dall'esame dei dati relativi all'applicazione in concreto degli strumenti in esame e a questo proposito è stata fatta menzione della Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per l'anno 2023 da cui si evince che, a livello regionale e locale, l'adozione dell'AIR è stata minima, mentre le Autorità indipendenti mostrano un uso più sistematico di evidenze empiriche e consultazioni rispetto ai ministeri. L'analisi dei dati riportati nella Relazione evidenzia un progresso significativo nel contesto delle analisi di impatto della regolamentazione (AIR) prodotte dal Governo, soprattutto in termini quantitativi e, in

---

[65] Cfr. Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12: «Quello di cui c'è davvero bisogno, per superare tale approccio, è che si sviluppi una cultura della valutazione e, a monte, della programmazione politica e della progettazione normativa e delle politiche pubbliche e che si doti la Pubblica Amministrazione anche di personale avente una formazione extra-giuridica e delle risorse adeguate a svolgere siffatti compiti. Anche per gli interventi in tema di qualità della legislazione dovrebbe valere la valutazione della c.d. "opzione zero": se un qualche intervento deve essere realizzato in modo formalistico-burocratico, è meglio non farlo affatto. Per ovvi motivi, ciò arrecherebbe infatti un danno alla qualità della legislazione stessa».

[66] Cfr. *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws, Organization for Security and Co-operation in Europe*, 16 January 2024.

[67] Cfr. Prof. Alessandro NATALINI, audizione del 1° luglio 2024, seduta n. 16: «La disillusione rispetto al ricorso all'AIR io credo scaturisca da una questione di fondo: l'intero ciclo di progettazione, adozione e valutazione delle leggi e dei regolamenti è ancora strutturato in modo arcaico. Non è sufficiente imporre lo svolgimento di più AIR o arricchire queste valutazioni di nuove funzioni per cambiare in modo percepibile la qualità del processo di produzione delle norme. Occorre cominciare a ragionare su un ripensamento più complessivo».

parte, qualitativi. Questo progresso riflette una crescente consapevolezza e competenza negli uffici ministeriali rispetto all'importanza di utilizzare strumenti di *better regulation*.

Nonostante l'apparato normativo e metodologico dettagliato, resta il problema della reale incidenza di questi strumenti sulla qualità delle leggi. Le AIR, redatte seguendo parametri precisi stabiliti dalle Linee guida, non sempre riescono a influenzare in maniera significativa la formulazione delle norme. Spesso, tali analisi vengono effettuate in fasi del processo normativo che ne limitano l'efficacia: troppo presto, quando la proposta è ancora in via di definizione, o troppo tardi, quando le modifiche suggerite non possono essere recepite. Questo limite è particolarmente evidente nei decreti-legge, dove i tempi ristretti rendono difficoltoso integrare le indicazioni del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR)[68]. Un ulteriore elemento critico riguarda la natura giuridica delle relazioni AIR. Non trattandosi né di pareri vincolanti né di provvedimenti amministrativi, esse risultano prive di forza cogente, lasciando ampi margini di discrezionalità alle amministrazioni e ai decisori politici. L'unico esempio di valutazione tecnica che incide direttamente sull'adozione di una norma è rappresentato dalla relazione tecnica elaborata dall'Ispettorato generale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato, che precede l'apposizione del "bollino" del Ragioniere generale. Questo caso, tuttavia, è isolato e non rappresenta la regola.

Le soluzioni proposte dagli auditi prevedono l'adozione di un sistema che attribuisca agli strumenti di analisi una natura obbligatoria, accompagnata da un'applicazione estesa e da un obbligo di tempestività.[69] Un altro elemento su cui ragionare è rappresentato dall'obbligo per il Parlamento di esaminare sistematicamente tali relazioni, in particolare quelle di valutazione posteriore, per integrarle nei processi legislativi e rafforzare il ciclo normativo. Tale scenario risulterebbe efficace solo in presenza di altri elementi concomitanti quali dettagliati programmi di formazione, volti a potenziare le competenze delle amministrazioni nonché l'utilizzo di strumenti tecnologici avanzati, inclusa l'intelligenza artificiale, per supportare le analisi valutative. Infine, è stata auspicata l'interoperabilità dei sistemi informativi, per garantire una gestione più integrata e coordinata dei dati necessari ai processi di regolamentazione.

È dunque necessario un ripensamento complessivo che investa le competenze e le relazioni tra i soggetti coinvolti nella progettazione, adozione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche e delle norme giuridiche. Occorre spostare il *focus* dalla riduzione quantitativa dell'insieme normativo

---

[68] Cfr. Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15.

[69] Sulla proposta di obbligatorietà degli strumenti di valutazione cfr. anche Prof. Massimo CARLI, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11: «La mancanza della scheda finanziaria è in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione secondo il quale "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte", mentre la mancanza dell'ATN o dell'AIR (quando prevista) violano solo una fonte primaria, che però si propone di migliorare la nostra legislazione e cioè di raggiungere un obiettivo importante per la nostra democrazia. Conclusione: non vedo perché le Camere debbano incoraggiare il Governo a non applicare le leggi che le Camere stesse hanno approvato».

verso una revisione qualitativa del processo legislativo. Qui sono richiamate anche le responsabilità che investono i soggetti coinvolti nel processo, a partire dalle forze politiche, troppo spesso concentrate sulla ricerca del consenso immediato e talvolta poco consapevoli dell'importanza di rafforzare la capacità tecnica e soprattutto l'imparzialità dell'amministrazione, sottraendola alla logica della fiduciarietà.

È inoltre necessario interrogarsi sugli autonomi spazi di intervento del Parlamento in materia di analisi e valutazione di impatto. Infatti, le attività sin qui dettagliate – riguardando il Governo e la sua attività normativa – seguono criteri di articolazione, i quali risentono della specifica capacità amministrativa degli apparati dell'esecutivo e, soprattutto, sono orientati, nella grande maggioranza dei casi, a valorizzare profili attinenti alla normazione secondaria e, in particolare, all'esecuzione. Diversamente possono atteggiarsi, secondo quanto si accennava, conoscenza *ex ante* ed *ex post* nel contesto del Parlamento. In aggiunta a quanto si è già osservato, si ponga mente – ad esempio – al fatto che l'attività conoscitiva risente, in ambito parlamentare, della specificità della funzione rappresentativa (meno avvertita in seno all'Esecutivo) e dunque evoca in modo peculiare la necessità di ascoltare, assicurare partecipazione, intercettare attraverso dati il più possibile accurati il concreto atteggiarsi della realtà sulla quale la legislazione è chiamata a intervenire.

Così, ad esempio, per quel che riguarda sia la conoscenza *ex ante* sia la valutazione *ex post*, dovrebbe riflettersi accuratamente sulla possibilità di proseguire nel rafforzamento, all'interno delle Camere, degli apparati di supporto all'attività legislativa, specializzati nella raccolta, organizzazione e meta-analisi di dati, sulla scia di quanto già avviato con le forme di integrazione tra i Servizi di documentazione dei due rami del Parlamento e con l'esperienza dell'Ufficio di valutazione di impatto del Senato. In altri termini, ferma restando la specificità delle competenze spettanti all'Esecutivo, in luogo di limitarsi a subire le disarmonie e le inefficienze legate alle attività di analisi e valutazione svolte in seno al Governo, la sfida per il Parlamento potrebbe piuttosto essere quella di recuperare la propria centralità nel circuito dell'indirizzo politico anche attraverso strumenti di questo tipo i quali, peraltro, potrebbero contare sul prezioso patrimonio di competenze già presente nell'amministrazione parlamentare.

In questo contesto, allora, il Parlamento potrebbe assumere un ruolo guida, non solo attraverso l'adozione di norme, ma anche promuovendo esempi concreti di buone pratiche. Una ulteriore strategia efficace potrebbe ad esempio essere quella di concentrare gli sforzi sulla valutazione *ex post* delle norme, avviando indagini conoscitive *evidence based* su grandi temi regolatori. Questo approccio, trasparente e partecipato, potrebbe coinvolgere amministrazioni pubbliche, Autorità indipendenti, regioni, enti locali, esperti e rappresentanti degli interessi. Un Parlamento capace di

operare come laboratorio per l'elaborazione di norme di qualità rappresenterebbe un modello per tutte le istituzioni.

La verifica di impatto della regolamentazione

La VIR è concepita come strumento per verificare *ex post* il raggiungimento degli obiettivi delle norme, stimare i costi e valutarne gli effetti su cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche. Con l'introduzione della VIR ad opera della legge n. 246 del 2005, accanto all'analisi di impatto *ex ante*, l'Italia ha deciso di adottare un approccio integrato alla regolazione per migliorarne qualità ed efficacia. Tale intento è stato ribadito anche con successivi passaggi normativi nell'Accordo Governo-regioni del 2007, che ha sottolineato la necessità di utilizzare congiuntamente VIR, AIR e ATN nonché con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, che attua le citate disposizioni dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

La VIR si pone dunque come ulteriore strumento a sostegno di un ciclo virtuoso della regolazione con lo scopo di verificare l'efficacia delle norme esistenti. Nonostante il potenziale della VIR per migliorare l'efficacia e la sostenibilità delle politiche pubbliche, in Italia permangono significative criticità nel suo impiego legate a risorse e competenze per l'integrazione di tale strumento nel ciclo regolatorio. L'adozione della VIR richiede competenze tecniche e una mentalità orientata alla valutazione basata su evidenze, che non è ancora completamente radicata nella pubblica amministrazione. L'assenza di VIR adeguate quantitativamente e qualitativamente limita la capacità del legislatore di correggere eventuali errori normativi e di apprendere dalle esperienze passate. Un suo rafforzamento sistematico, attraverso investimenti mirati e un maggiore coordinamento istituzionale, potrebbe migliorare significativamente la qualità normativa e accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Allo stesso tempo, come già osservato a proposito delle analisi *ex ante*, anche per quel che riguarda la valutazione *ex post* appare cruciale un recupero della capacità di incidenza del Parlamento: ciò non avrebbe un impatto limitato alla qualità della legislazione, ma potrebbe incidere – sul piano sistematico – anche sul riequilibrio degli assetti istituzionali e sulla valorizzazione del ruolo del Parlamento nel circuito dell'indirizzo politico. Si consideri, peraltro, che la valutazione *ex post* e l'analisi *ex ante* – se riguardate dal punto di vista di interventi di riforma avviati su iniziativa parlamentare (e non soltanto governativa) – possono presentarsi anche come intrecciate; la valutazione *ex post* può, infatti, fornire indicazioni utili ai fini della modifica e revisione della normativa in vigore.

Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti preposti alla verifica di impatto, a livello nazionale non esiste una istituzione centralizzata deputata allo scopo e la verifica è realizzata per lo più dai medesimi soggetti che hanno elaborato la proposta normativa, ovvero i Ministeri, presso i quali non sempre esiste una struttura dedicata, coordinati dal DAGL. In Italia, non è presente un quadro regolatorio che definisca il mandato e l'organizzazione delle attività valutative, chiarendo le responsabilità dei singoli attori della valutazione. Il processo di verifica dell'impatto, come anche quello di analisi *ex ante*, non appare strutturato e può coinvolgere, ove realizzato dall'amministrazione, diversi attori, tra cui vari dipartimenti, le segreterie dei Ministri, gli uffici di Gabinetto e gli uffici legislativi, anche attraverso l'utilizzo di consulenti/esperti esterni. Alcuni Ministeri, inoltre, si avvalgono di agenzie e istituti di ricerca *in house*, che svolgono attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche. Il sistema appare frammentato e non sempre rispondente ad una logica di coerenza e sistematicità: inoltre, del tutto carenti sono i dispositivi di coordinamento con il Parlamento, che pure potrebbero agire virtuosamente sia sulla qualità della legislazione che sul suo intreccio – nella logica del parlamentarismo – con gli assetti della forma di governo. A ciò si aggiunga che la VIR è stata applicata principalmente a livello centrale, o in alcune amministrazioni pubbliche virtuose o nell'ambito delle Agenzie, mentre in ambito locale e regionale, la diffusione è più disomogenea e limitata. Molti enti amministrativi, soprattutto a livello locale, lamentano la mancanza di risorse finanziarie e umane per condurre valutazioni adeguate[70], pertanto le procedure della VIR sono percepite come onerose e lunghe, specialmente in contesti dove il personale è già sovraccarico di lavoro[71]. In questo quadro, anche innovazioni rilevanti come l'introduzione della valutazione di impatto generazionale (VIG), prevista nel recente disegno di legge sulla semplificazione[72], rischiano di rimanere simboliche, in assenza di una revisione profonda del processo di valutazione, anche sul piano delle risorse a ciò destinate e del necessario coordinamento tra analisi e valutazioni affidate all'esecutivo e recupero del ruolo del Parlamento.

Per assicurare un effettivo miglioramento della qualità della legislazione e della normazione, è necessario che l'AIR e la VIR siano integrate in un processo sistematico che garantisca non solo la correttezza tecnica delle analisi, ma anche la loro traduzione in norme coerenti, chiare e applicabili. L'efficacia della VIR dipende, in ogni caso, dalla disponibilità di dati affidabili e tempestivi, ma spesso vi è una carenza di informazioni laddove fonti o dati non sono accessibili. In tali casi la mancanza di dati affidabili e aggiornati compromette gravemente l'efficacia di questo strumento.

---

[70] Cfr. Prof. Alessandro NATALINI, audizione del 1° luglio 2024, seduta n. 16: «La valutazione *ex post* degli effetti delle norme (la VIR) è invece svolta in modo episodico (quando non è completamente assente) presso tutte le tipologie di soggetti regolatori».

[71] Cfr. Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15.

[72] Cfr. articolo 14 del disegno di legge Atto Senato n. 1192.

Inoltre, l'assenza di un coordinamento efficace tra i diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) limita l'attuazione coerente delle valutazioni.

A livello internazionale, la misurazione dell'impatto e l'attenzione ai risultati rappresentano aspetti sempre più rilevanti nella legislazione e nelle politiche pubbliche, influenzati in maniera determinante dal funzionamento dell'Unione europea. Questo approccio è particolarmente significativo nel nuovo quadro di governo europeo, attualmente in fase di applicazione con il PNRR e destinato a essere generalizzato con il nuovo Patto di stabilità e crescita. Tale metodo si fonda sull'elaborazione di piani nazionali di *performance*, in cui l'accesso alle risorse finanziarie comuni è subordinato al raggiungimento di obiettivi qualitativi e quantitativi, valutati dalla Commissione europea. Il sistema prevede un continuo negoziato bilaterale tra la Commissione e lo Stato membro, che implica la necessità di una piena consapevolezza sia degli effetti previsti che di quelli effettivamente ottenuti dalle misure adottate. Inoltre, la sua estensione alle politiche di coesione, attualmente oggetto di riforma, rafforza l'esigenza di strumenti di misurazione più rigorosi.

In questo contesto, la verifica di impatto della regolamentazione assume un ruolo strategico, poiché consente di dimostrare in modo trasparente e analitico l'efficacia delle misure implementate. Una *governance* basata sui risultati non solo aumenta la responsabilità delle amministrazioni ma promuove anche un utilizzo più efficiente delle risorse, in linea con le priorità europee. In relazione all'attuazione del PNRR e alla disciplina di alcuni specifici settori come la tutela ambientale, le politiche fiscali e le regolazioni economiche, le strategie valutative hanno registrato applicazioni significative, anche se tali pratiche non sono ancora pervenute al rango di pratiche standardizzate e indefettibili[73].

Infine, è stato rilevato che, da un punto di vista politico, la difficoltà nello svolgere le VIR è amplificata dalla tendenza a considerare le analisi valutative poco funzionali in corso di svolgimento dell'attività di Governo e ancor meno utili dopo la cessazione del mandato del Governo, quando l'interesse politico si riduce ulteriormente[74] in conseguenza del mutamento di indirizzo politico.

Per superare i problemi sopra elencati, gli auditi hanno disegnato un quadro di azioni possibili. Anzitutto occorre promuovere la consapevolezza dell'importanza della VIR tra i decisori politici come strumento di miglioramento della qualità normativa e di responsabilità verso i cittadini. Considerato che i Ministeri e le amministrazioni non sempre adottano criteri uniformi, occorre stabilire meccanismi più efficaci di cooperazione tra i vari livelli di governo per garantire una

[73] Cfr. Prof. Alessandro NATALINI, audizione del 1° luglio 2024, seduta n. 16: «La mia sensazione è che nonostante il PNRR ci costringa a dialogare costantemente con Bruxelles sulla base di processi di programmazione, monitoraggio e valutazione ancorati ad obiettivi, indicatori e *target* stia prevalendo nel paese un senso di disillusione verso il potere salvifico dell'AIR. Anche l'impulso del livello europeo finalizzato a rendere più strutturato e più diffuso (in alcuni casi anche più selettivo) il ricorso a questo strumento sembra essere negli ultimi anni molto scemato».

[74] Cfr. Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15.

maggiore uniformità nell'applicazione della VIR, aumentando le risorse umane e finanziarie anche sotto il profilo del rafforzamento delle competenze tecniche. Inoltre, come nel caso delle AIR, appare necessario introdurre obblighi più stringenti per l'attuazione della VIR, con sanzioni in caso di mancata applicazione e incentivi per chi invece adempie agli obblighi. L'esito del processo dovrebbe consistere nella regolare pubblicazione dei rapporti sulle valutazioni effettuate, per aumentare la trasparenza e il coinvolgimento dei cittadini. A tal fine, sarebbe utile la creazione di un registro centralizzato che raccolga tutte le valutazioni VIR, favorendo così una maggiore trasparenza e coerenza e facilitando anche l'attività parlamentare, sotto il duplice profilo della disponibilità di dati e del rafforzamento della funzione di controllo. Anche in questo caso come in quello dell'AIR e più in generale per ogni altro aspetto legato alla qualità della regolamentazione, appare opportuno promuovere corsi di formazione specifici per i funzionari pubblici, volti a sviluppare competenze analitiche e tecniche e stimolare una maggior consapevolezza culturale in relazione all'importanza della valutazione ai fini della qualità della legislazione e della normazione. Ciò implica necessariamente la previsione di adeguati finanziamenti, necessari anche per sostenere la raccolta e l'analisi dei dati attraverso l'uso di tecnologie digitali e sistemi integrati.

Più in generale occorre rendere il processo di valutazione meno complesso, riducendo i carichi burocratici e collegando anche in modo più stretto – come già osservato – la analisi di impatto *ex ante* (AIR) e quella *ex post* (VIR) nel ciclo della regolazione.

Anche l'assenza di un sistema solido di monitoraggio e *feedback* limita l'efficacia della VIR nell'orientare le decisioni regolatorie future, impedendo il completamento del ciclo regolatorio. Il monitoraggio continuo, d'altro canto, rappresenta un elemento essenziale per garantire l'aggiornamento del quadro regolatorio, basandosi su evidenze empiriche e sull'analisi degli impatti reali. Senza un sistema strutturato in grado di raccogliere, analizzare e integrare le informazioni derivanti dall'applicazione delle norme, le successive scelte regolatorie rischiano di essere disallineate rispetto alle esigenze concrete. Inoltre, la mancanza di un meccanismo di retroazione limita la capacità di correggere tempestivamente eventuali deviazioni dagli obiettivi iniziali. Per assicurare un ciclo regolatorio efficace, è quindi indispensabile implementare strumenti di monitoraggio e *feedback* che operino in sinergia, favorendo una regolamentazione più trasparente, responsabile e orientata ai risultati.

Monitoraggio e valutazione

Le valutazioni di impatto e il monitoraggio si distinguono per il loro ruolo nel ciclo della regolazione, pur essendo strettamente complementari. Il monitoraggio si concentra principalmente sul controllo

continuo o periodico dell'attuazione di una normativa, con l'obiettivo di verificare che i processi siano implementati correttamente e che gli obiettivi operativi vengano raggiunti. Questa attività è orientata alla raccolta di dati finalizzati a fornire informazioni utili per apportare eventuali aggiustamenti durante l'esecuzione della norma. Il suo *focus* principale è dunque operativo, con un'attenzione particolare alla verifica della conformità e all'identificazione di ostacoli o inefficienze. La valutazione *ex post*, invece, si svolge successivamente alla piena attuazione della regolazione e mira a un'analisi più approfondita dei risultati ottenuti. Essa si concentra sulla verifica dell'efficacia complessiva della normativa, valutando se gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti e analizzando gli impatti generati, sia positivi che negativi. Questo approccio è meno legato alla gestione pratica dell'attuazione e più orientato a trarre insegnamenti strategici per il futuro, nonché ad alimentare la successiva analisi *ex ante*, ove si renda necessario un intervento sulla medesima materia.

Mentre il monitoraggio è una funzione prevalente operativa, la valutazione *ex post* è di natura analitica e strategica. La prima fornisce dati fondamentali per il miglioramento in corso d'opera, mentre la seconda include considerazioni più ampie, come la necessità e la proporzionalità della regolazione stessa. La valutazione *ex post* può quindi trarre beneficio dalle informazioni raccolte durante il monitoraggio, ma si distingue per la sua capacità di andare oltre, analizzando nel dettaglio l'efficienza, l'efficacia e la sostenibilità delle politiche pubbliche. In sintesi, il monitoraggio aiuta a correggere il presente, mentre la valutazione *ex post* contribuisce a pianificare il futuro.

Proprio per questo, l'assenza di un sistema organico di monitoraggio rappresenta una grave lacuna nel processo legislativo italiano. In fase di monitoraggio non solo si dovrebbero raccogliere dati sull'applicazione delle norme, ma anche coinvolgere la società civile, favorendo un dialogo tra istituzioni e cittadini. La creazione di piattaforme digitali integrate potrebbe rappresentare un passo avanti significativo in questa direzione. Il monitoraggio dovrebbe essere continuo e condotto attraverso metodi inclusivi e trasparenti, coinvolgendo tutti gli attori interessati, andando in questo senso a saldarsi con il momento di confronto rappresentato dalle consultazioni pubbliche.

Le consultazioni pubbliche

Le consultazioni pubbliche, nel contesto del ciclo della regolazione, sono momenti strutturati attraverso i quali le autorità pubbliche raccolgono opinioni, suggerimenti e informazioni da una vasta gamma di soggetti interessati, al fine di migliorare la qualità delle politiche e delle norme. Queste attività rappresentano uno strumento essenziale per promuovere la trasparenza, la partecipazione democratica e l'efficacia della regolazione.

L'obiettivo principale delle consultazioni pubbliche è garantire che le decisioni normative siano fondate su una conoscenza ampia e diversificata delle esigenze, delle aspettative e delle possibili conseguenze. In particolare, le consultazioni consentono di coinvolgere gli *stakeholder* (cittadini, imprese, organizzazioni della società civile, amministrazioni pubbliche, esperti e altri attori) che possono esprimere la propria opinione; di **r**accogliere evidenze e dati: non solo informazioni e analisi ma anche opportunità e soluzioni praticabili; di prevedere gli effetti di una regolazione prima della sua adozione o a valutarne il funzionamento durante e dopo l'attuazione; di promuovere la legittimità e l'accettazione delle decisioni poiché la partecipazione diretta aumenta la fiducia nelle istituzioni e il senso di appartenenza nell'articolazione delle politiche pubbliche. Le consultazioni pubbliche possono svolgersi in diverse fasi del ciclo della regolazione. Durante la fase di definizione delle politiche (*ex ante*), esse sono utili per identificare problemi e priorità, nella fase di attuazione possono servire a raccogliere riscontri sull'efficacia operativa delle norme e nella fase di valutazione *ex post*, aiutano a esaminare l'impatto delle politiche adottate. Le consultazioni possono assumere diverse forme: dalle consultazioni aperte, rivolte a tutti i cittadini e le organizzazioni, solitamente tramite piattaforme digitali o eventi pubblici, alle consultazioni mirate, indirizzate a gruppi specifici di soggetti interessati, come esperti o rappresentanti di settori economici, fino alle **a**udizioni e incontri che costituiscono momenti centrali per un confronto diretto e approfondito con attori chiave. Le modalità possono includere questionari telematici, richieste di pareri scritti, *workshop*, *focus group* o interviste. Le consultazioni pubbliche presentano numerosi vantaggi, tra cui l'aumento della qualità normativa grazie a un accesso a dati ed esperienze diversificate, la riduzione del rischio di decisioni inefficaci o controproducenti e il rafforzamento della legittimità delle politiche.

Tuttavia, esistono limiti significativi alla realizzazione di momenti di consultazione efficaci e produttivi. Tra queste, vi sono la difficoltà nel coinvolgere un numero di partecipanti realmente rappresentativo dei soggetti interessati, il rischio di privilegiare interessi specifici a scapito dell'interesse generale e la complessità nella gestione e analisi dei contributi raccolti. Le consultazioni pubbliche sono un pilastro della qualità della regolazione, poiché contribuiscono a decisioni normative basate su evidenze e attente ai bisogni reali della società. Esse supportano ogni fase del ciclo regolatorio, integrando dati e prospettive utili per la definizione, l'attuazione e la valutazione delle norme, garantendo che siano proporzionate, efficaci e sostenibili. Tuttavia, come evidenziato a più voci, le procedure di consultazione sono spesso poco accessibili e non sufficientemente inclusive. L'interazione del Parlamento con le Autorità indipendenti, che fungono da anello tecnico tra il Parlamento stesso e i settori regolati, in merito alle consultazioni pubbliche, permetterebbe di fare tesoro della esperienza consolidata di queste ultime e di bilanciare rappresentanza politica,

competenza tecnica e coinvolgimento diretto dei cittadini, contribuendo con analisi specialistiche e soluzioni operative[75].

È stato suggerito che la digitalizzazione delle consultazioni potrebbe ampliare significativamente la partecipazione, coinvolgendo un numero maggiore di cittadini e soggetti interessati.

L'importanza di strumenti che garantiscono la rappresentatività e la partecipazione attiva di tutti i gruppi sociali, in particolare quelli storicamente emarginati, andrebbe enfatizzata insieme alla necessità di uniformare le procedure e garantire che i risultati delle consultazioni abbiano un impatto reale sul processo decisionale. In questa prospettiva vale ricordare che, a partire dalla XVII legislatura, anche il Senato si è dotato dello strumento delle consultazioni pubbliche[76]. Peraltro, se svolte in sede parlamentare, esse hanno l'ulteriore pregio di valorizzare la funzione del Parlamento quale sede privilegiata per la rappresentanza delle istanze sociali.

Le indagini conoscitive sono strumenti che si collocano a metà strada tra l'attività di monitoraggio e le consultazioni pubbliche, integrandone caratteristiche distintive. In particolare, le indagini conoscitive rappresentano un utile strumento di conoscenza *ex ante* ed *ex post* in una sede rappresentativa e dunque sensibile in modo specifico alle esigenze di determinazione della politica nazionale negli ambiti considerati. Esse consentono alle Commissioni di acquisire dati, analizzare l'attuazione di politiche pubbliche e raccogliere opinioni da esperti e soggetti interessati. Attraverso audizioni e raccolta di informazioni, queste indagini permettono di valutare l'efficacia degli assetti regolatori esistenti, individuandone criticità e suggerendo eventuali miglioramenti. Infatti, da un lato, come nel caso delle attività di monitoraggio offrono un quadro oggettivo basato su analisi approfondite; dall'altro, in linea con le consultazioni, favoriscono il dialogo istituzionale e il coinvolgimento di soggetti rappresentativi. Grazie a questo approccio integrato, le indagini conoscitive supportano il Parlamento nell'elaborazione di proposte legislative più consapevoli e mirate, valorizzando sia la partecipazione sia la verifica empirica[77].

1.6. Gli strumenti per il controllo della qualità della legislazione

In un contesto normativo sempre più articolato, caratterizzato da una stratificazione legislativa crescente e da una pluralità di soggetti, emerge la necessità di organismi che garantiscano un approccio integrato

---

[75] Cfr. Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2.

[76] Le consultazioni pubbliche sono peraltro previste nell'ambito dell'Ufficio di valutazione di impatto. (https://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto). Ad esse si è fatto ricorso, però, solo durante la XVII legislatura, con otto consultazioni pubbliche svolte (https://www.senato.it/4804).

[77] Cfr. Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1: «Il riferimento all'attività parlamentare conoscitiva è, a mio modo di vedere, molto importante. Per riacquistare maggiore centralità, per rimediare ai venti di crisi, il Parlamento potrebbe trovare anche in luoghi differenti dal procedimento legislativo ordinario il modo per dare vitalità al proprio fondamentale compito: tenere alto il valore democratico, rendere vivo il raccordo con la sovranità popolare».

e coordinato alla qualità della legislazione. Una raccomandazione emersa in più occasioni nel corso delle audizioni riguarda l'identificazione e il rafforzamento di organismi capaci di svolgere al meglio il ruolo di garanti della qualità normativa. Tali organismi sono stati variamente individuati dagli auditi, anche in relazione alle fasi del ciclo della regolazione specificamente esaminate.

Con riguardo alla produzione normativa governativa è stata proposta una prima centralizzazione del *drafting* normativo, con l'idea di affidare al DAGL la redazione dei testi normativi del Governo. L'adozione di un tale modello, simile a quello adottato nel Regno Unito con l'*Office of Parliamentary Counsel* permetterebbe di migliorare la qualità della legislazione sin dalle prime fasi di elaborazione, rappresentando uno specifico snodo di coordinamento tra le strutture parlamentari e gli uffici legislativi ministeriali[78].

Nell'ambito parlamentare, si è messo in evidenza il ruolo centrale dei Comitati per la legislazione, al fine di garantire una maggiore attenzione alla qualità e alla coerenza dei testi durante il processo parlamentare. Oltre a prevedere un ruolo più incisivo nella valutazione di impatto e nella verifica della qualità della legislazione, rendendo i loro pareri più vincolanti, i Comitati per la legislazione dovrebbero procedere con sempre maggiore sinergia perseguendo con determinazione il difficile compito di far prevalere - sull'appartenenza politica - la funzione di garanzia, a cui sono chiamati a salvaguardia dell'interesse generale alla qualità della legislazione. Allo stesso modo è stato ritenuto di grande importanza rafforzare gli strumenti interni delle Camere, dotando le strutture amministrative per la qualità degli atti normativi e le stesse Commissioni di merito di un ruolo più incisivo, nonché di personale e strumenti adeguati. Inoltre, in risposta alla necessità di svolgere una grande azione riformatrice servendosi degli strumenti di codificazione, è stato proposto[79] di rilanciare il ruolo e gli obiettivi della Commissione per la semplificazione legislativa sull'esempio della *Law Reform Commission* del modello britannico, con il compito di occuparsi di riforma, codificazione e consolidamento delle leggi, sempre al fine di migliorare la chiarezza e la coerenza del *corpus* normativo**.**

I Comitati per la legislazione, alle cui sedute dovrebbero partecipare anche il relatore incaricato dalla commissione competente e il rappresentante del Governo che segue l'*iter* dei provvedimenti legislativi alle Camere, sono organi di ausilio alle Commissioni parlamentari e all'Assemblea, caratterizzati da una struttura paritaria tra maggioranza e opposizione, da un sistema di turnazione delle presidenze e dall'adozione dei pareri per consenso[80].

---

[78] Nel Regno Unito (ed in molti Paesi del *Commonwealth)* la scrittura degli atti normativi del Governo è attribuita all'*Office of Parliamentary Counsel* (OPC). Un organo che, nonostante il nome, fa parte del *Cabinet Office,* dunque del *Department* che assiste il Primo ministro e l'Ufficio di gabinetto. Un organo, dunque, *mutatis mutandis,* assimilabile al nostro Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

[79] Cfr. Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12.

[80] Cfr. Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2: «I due Comitati per la legislazione, in forza della loro struttura paritetica e agendo all'unisono, potrebbero ottenere risultati concreti, fungendo da cani da guardia

Nella valutazione degli auditi, i Comitati contribuiscono al miglioramento della qualità formale e sostanziale dei testi normativi attraverso il riscontro dei requisiti di omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione. Oltre a ciò, nel caso del Senato, il Comitato esamina la valutazione di impatto effettuata dal Governo e l'adeguatezza degli strumenti volti a censire e monitorare gli effetti diretti e indiretti scaturenti dalla norma. La competenza in materia di valutazione d'impatto è una specificità che caratterizza il Comitato per la legislazione del Senato che risponde all'esigenza di adottare testi normativi adeguati alle esigenze della società e delle imprese anche in termini di efficienza ed efficacia: si tratta di una competenza importante che, se potenziata e resa vincolante, potrebbe contribuire al superamento di molte delle criticità evidenziate in precedenza in relazione alle carenze degli strumenti di analisi e valutazione elaborati in seno all'esecutivo, senz'altro in linea con la logica del parlamentarismo. I pareri del Comitato sono rivolti in misura prevalente alla Commissione di merito e costituiscono, per questo primo destinatario, un supplemento di analisi che si rivela tanto più incisivo quanto più trova riscontro in emendamenti correttivi del testo, proposti dal Presidente del Comitato e dal relatore in seno allo stesso Comitato. I pareri sono, altresì, indirizzati al Governo poiché, oltre a contenere l'indicazione delle modifiche puntuali dei testi normativi utili a migliorare la qualità dei testi, richiamano gli uffici legislativi dei vari dicasteri al rispetto dei principi e delle tecniche per la legislazione. I pareri verificano, inoltre, la congruità delle valutazioni effettuate dall'Esecutivo in termini di impatto della normativa e l'idoneità della normativa stessa a conseguire gli obiettivi perseguiti[81].

Più nel dettaglio, sempre in base alla valutazione degli auditi, l'azione dei Comitati mira a contrastare alcuni dei fenomeni distorsivi individuati dagli esperti segnalando ad esempio eventuali contenuti eterogenei nei decreti-legge e nelle leggi di conversione. Il loro contributo si distingue anche per l'affinamento del linguaggio giuridico, eliminando ambiguità e ridondanze a favore di un lessico normativo più chiaro ed essenziale. Al tempo stesso, è stato evidenziato come il loro potenziale sia limitato dalla natura non vincolante dei pareri espressi, aspetto che ne riduce l'efficacia all'interno del processo legislativo[82]. È stato sottolineato come il Comitato abbia già ottenuto risultati significativi, ad esempio nel sopprimere disposizioni di delega all'interno di leggi di conversione,

---

soprattutto riguardo agli abusi della decretazione, che mi limito a richiamare per titoli, essendo stati esposti con efficace sintesi nel programma dell'indagine».

[81] Cfr. Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2: «Su tutti questi aspetti (eterogeneità; monocameralismo di fatto; presentazione di decreti-legge a ridosso della pausa estiva; intrecci e convergenza di decreti- legge) e in generale sull'uso del decreto-legge i Comitati potrebbero innescare un circuito virtuoso, promuovendo accordi interistituzionali e protocolli di intesa».

[82] Cfr. Prof. Roberto ZACCARIA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14: «Le decisioni sono prese quasi sempre all'unanimità e dunque prevale una logica tecnica più che politica, anche se sono formati da parlamentari appartenenti alle diverse forze politiche. Questa struttura e questo modo di procedere accentua inevitabilmente il peso della tecnostruttura e questo peso risulta accentuato a causa dei tempi molto ridotti per gli interventi dei Comitati in modo particolare con riferimento ai decreti- legge».

influenzando in modo positivo anche le decisioni delle Camere in materia di emendamenti. Per dare maggiore vigore e incisività alle pronunce dei due Comitati e in linea con la necessità di un migliore coordinamento degli stessi è stata avanzata l'ipotesi di unificare i due Comitati in un unico Comitato bicamerale in maniera da rafforzare le sue funzioni e monitorare meglio e in maniera più incisiva il percorso legislativo[83].

Inoltre, è stata segnalata l'importanza di un forte collegamento con la Commissione affari costituzionali nonché con altre strutture parlamentari e governative. A tal proposito, è stato suggerito di rafforzare i meccanismi di cooperazione interistituzionale attraverso accordi e protocolli di intesa, mirati a migliorare la qualità legislativa con interventi condivisi e aggiornamenti normativi, ispirandosi a buone pratiche europee[84]. In questo ambito, diventa altresì fondamentale il dialogo con le strutture governative (in primo luogo il DAGL). Tali strumenti potrebbero contribuire a disciplinare meglio la procedura legislativa, limitando gli abusi e garantendo una maggiore coerenza normativa. Inoltre, i Comitati per la legislazione dovrebbero intensificare il dialogo con il Governo e con la Corte costituzionale, così da costruire una collaborazione più stretta e proficua per migliorare la qualità e l'attuabilità delle leggi.

La Commissione per la semplificazione normativa è l'altro organo al servizio della qualità normativa menzionato dagli auditi quale organismo da rivitalizzare per il miglioramento della qualità della legislazione[85].

Lo scambio e la collaborazione fra i soggetti che intervengono a vario titolo nella produzione legislativa e normativa trova uno spazio di rilievo anche nelle relazioni del Governo al Parlamento. Gli obblighi di relazione che il Governo deve rispettare nei confronti delle Camere costituiscono un passaggio essenziale per garantire trasparenza e responsabilità nell'azione normativa. Questi rapporti offrono al Parlamento l'opportunità di verificare l'attuazione delle norme, monitorando i tempi e le modalità di emanazione dei decreti attuativi, valutare gli effetti delle leggi analizzandone l'impatto

---

[83] Cfr. Prof. Tommaso Edoardo FROSINI, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

[84] Cfr. Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2: «Gli accordi interistituzionali, molto in voga nell'Unione europea, hanno dimostrato di funzionare anche in Italia, quando si è deciso di percorrere questa strada su temi condivisi. L'accordo potrebbe concretizzarsi in circolari congiunte dirette ad aggiornare i testi ai quali facciamo costantemente riferimento, ma ormai lontani nel tempo».

[85] La Commissione è stata anche indicata da alcuni come possibile punto di raccordo tra i due Comitati per la legislazione, con la proposta di rilanciarla e ripensarne il ruolo, affinché possa diventare una "casa comune" per affrontare le tematiche relative alla qualità normativa, alla semplificazione e alla valutazione legislativa. In questa prospettiva, l'auspicio proposto è che la Commissione diventi il vertice di un sistema integrato, in cui i Comitati per la legislazione rappresentino gli altri due lati di un triangolo istituzionale. Questa struttura potrebbe favorire la circolarità tra valutazione e decisione legislativa, rappresentando una cabina di regia parlamentare per la qualità della legislazione (cfr. Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2: «Credo anche io che la Commissione dovrebbe diventare la casa comune dei due Comitati, dove svolgere attività conoscitiva e consultiva su atti del Governo ed interloquire con l'esecutivo e con le autorità indipendenti sui temi della qualità, della semplificazione e della valutazione, mettendo a fattor comune riflessioni e buone pratiche»).

sulla società e intervenire proponendo modifiche o abrogazioni laddove emergano criticità. La qualità di queste relazioni dipende dalla loro puntualità e completezza, e anche su questo aspetto non è mancata, da parte degli auditi, una sollecitazione al loro miglioramento per consentire un controllo parlamentare efficace.

2. LA QUALITÀ DEL PROCESSO LEGISLATIVO

2.1. L'iniziativa legislativa

La programmazione dell'attività normativa nel contesto di un sistema normativo multilivello

L'iniziativa legislativa rappresenta il punto di avvio del processo normativo e costituisce il momento in cui le istanze politiche si trasformano in proposte di legge. Il suo esercizio, tuttavia, pone due questioni di centrale importanza trattate nel corso dell'indagine conoscitiva. La prima questione riguarda la programmazione dell'attività normativa, ossia la necessità di pianificare in modo organico e strategico gli interventi legislativi per garantire coerenza, efficacia e idoneità delle leggi rispetto agli obiettivi prefissati; una programmazione carente o frammentaria rischia, infatti, di produrre un corpus normativo disorganico, incapace di rispondere adeguatamente alle esigenze della collettività. Il secondo profilo concerne invece il contenuto delle proposte d'iniziativa legislativa e, in particolare, il corretto uso dei diversi strumenti normativi[86].

La programmazione dell'attività normativa rappresenta, senz'altro, un aspetto particolarmente critico e delicato del sistema delle fonti, dove gli aspetti tecnici della legislazione si confrontano, spesso, con esigenze di natura politica. Dietro la programmazione, infatti, non c'è solamente la necessità di rispettare tempi ragionevoli per l'esame e l'approvazione delle leggi, ma altre e più ampie questioni, riguardanti: la qualità della legislazione; l'equilibrio tra i diversi poteri normativi[87]; la capacità del sistema politico di rispondere alle esigenze della società in modo efficace e tempestivo[88]; il coordinamento della produzione normativa interna con la partecipazione dell'Italia alla formazione delle politiche e degli atti dell'Unione e con l'attuazione della normativa europea.

Durante l'indagine conoscitiva, sono state svolte analisi approfondite e sono state avanzate alcune possibili soluzioni.

---

[1] Cfr. *retro* par. 1.2.
[87] Cfr. *retro* par. 1.
[88] cfr. *retro* l'Introduzione.

Una ricostruzione complessiva delle diverse posizioni espresse nel corso delle audizioni evidenzia come la soluzione migliore richieda un approccio integrato e multilivello, che tenga insieme la dimensione nazionale con quella sovranazionale.

La necessità di addivenire a un'ordinata programmazione degli interventi normativi proviene, innanzitutto, dall'interazione delle politiche nazionali con quelle dell'Unione europea, che hanno conosciuto una profonda riarticolazione e subìto una decisa svolta con il programma Next Generation EU e con il PNRR. Come è noto, con questi programmi il legislatore europeo, all'indomani della crisi economico-sociale generata dalla pandemia, ha per la prima volta elaborato un progetto trasformativo di lungo periodo, nel quale gli ingenti stanziamenti di risorse sono accompagnati, e condizionati, da un ampio programma di riforme che dovranno essere realizzate negli ordinamenti nazionali. Analogamente la recente riforma della *governance* economica europea propone un'innovazione molto significativa che trova il punto fondamentale nel passaggio da un meccanismo basato sul rispetto di rigidi parametri quantitativi a un approccio che punta, invece, a valorizzare gli obiettivi di medio e lungo termine e le riforme strutturali; obiettivi e riforme da integrare e programmare nei piani strutturali di bilancio e a questi ancorati nella loro attuazione.

Dietro l'esigenza di un'efficace programmazione normativa, vi è poi una seconda e più tecnica ragione. Come messo in luce nel corso delle audizioni, una delle principali cause del progressivo "avvitamento" della produzione legislativa – e della conseguente produzione normativa incoerente e stratificata – riguarda l'ingresso, sempre più pervasivo, della dimensione temporale nelle procedure parlamentari. Originariamente strutturate per far prevalere le ragioni del contraddittorio e della trasparenza, le procedure parlamentari si sono dovute confrontare con le esigenze di rapidità poste, soprattutto negli ultimi anni, dalle varie crisi (economiche, finanziarie, sanitarie, belliche) e dagli obblighi posti dall'Unione europea (soprattutto sul versante della *governance* economica). Proprio in questa prospettiva e nonostante le riforme dei regolamenti parlamentari già intervenute a partire dalla fine degli '90 del secolo scorso, si è rilevato come la rigidità e la complessità di taluni procedimenti parlamentari ostacolerebbe – almeno in alcune circostanze – interventi legislativi organici, coerenti e tempestivi, e indurrebbe al ricorso sempre più massiccio a fonti alternative alla legge ordinaria (come la vicenda dell'«abuso» del decreto-legge testimonia, oramai, da parecchi anni)[89].

La concentrazione dell'iniziativa legislativa (ma non solo) nel Governo

L'iniziativa legislativa governativa è divenuta inevitabilmente prevalente rispetto a tutte le altre[90]. I dati del Rapporto sulla legislazione 2024-2025, relativi alla XVIII e XIX legislatura, indicano la netta

[89] Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7.

[90] Cfr. Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3; Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

prevalenza di provvedimenti di provenienza governativa (decreti-legge e disegni di legge) pari al 73,5% del totale nella XIX legislatura (133 su 181 provvedimenti), mentre era del 75,4% nella XVIII legislatura; seguono l'iniziativa parlamentare con il 25,4% nella XIX legislatura (46 provvedimenti) contro il 23,2% nella XVIII (32 leggi) e quella mista con, rispettivamente, l'1,1% e l'1,4% (con 2 leggi approvate in entrambe le legislature). Non si tratta di un'anomalia italiana. Gli ultimi dati disponibili presenti nel Rapporto sulla legislazione della Camera 2024-2025, relativi al 2023, indicano che in quell'anno in Francia il 52% delle leggi è stato di iniziativa governativa, in Germania l'86,6%, nel Regno Unito il 57,9% e in Spagna il 96%. Inoltre, come si vedrà meglio più avanti, rispetto alle altre democrazie europee, i testi di iniziativa governativa sono, nel nostro ordinamento, oggetto di significative e numerose modifiche parlamentari. Ma, al di là di questo aspetto, come emerso nel corso dell'indagine, si tratta di un dato, quello della prevalenza dell'iniziativa governativa, che pare mettere in luce due aspetti particolarmente significativi: in primo luogo, la capacità esclusiva del Governo di avere tutti gli strumenti informativi che consentono di conoscere i dati e gli elementi fattuali che sono alla base degli interventi, nonché le necessarie coperture finanziarie; in secondo luogo, la prevalenza del Governo sugli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa, conseguenza immediata del rapporto di fiducia che, nella forma di governo parlamentare, lega il Governo al Parlamento.

Tale riflessione è stata ulteriormente sviluppata da coloro che hanno messo in evidenza come, in tutte le moderne democrazie rappresentative, il Governo riveste un ruolo centrale nel processo legislativo, avendo la possibilità di orientare l'agenda parlamentare, accelerare le procedure e garantire la coerenza tra il programma politico e la produzione legislazione[91].

Se ciò è vero in via generale, tuttavia, il caso italiano presenta caratteristiche peculiari. Pur riconoscendo in capo al Presidente del Consiglio il compito di «dirigere» la politica generale del Governo, «mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo», «promuovere e coordinare l'attività dei ministri» (art. 95 Cost.), la nostra Costituzione, a differenza di altre, non attribuisce al Governo specifici strumenti per guidare le procedure parlamentari o per assicurare la tempestiva attuazione del proprio programma politico. Ciononostante – e tralasciando, in questa sede, il dibattito sul ruolo svolto, sul punto, dalla legge n. 400 del 1988 – i Governi hanno potuto contare nella prassi su altri strumenti che, utilizzati spesso al di fuori della cornice costituzionale, hanno comunque permesso ai medesimi governi di orientare e influenzare l'attività parlamentare nei tempi e nelle procedure. Si tratta, in particolare, della decretazione d'urgenza, utilizzata come strumento (sempre

[91] Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4; Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1.

più) ordinario di legislazione, e della questione di fiducia, utilizzata con sempre maggior insistenza[92]. Sul punto, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha rilevato come "il passaggio dall'epoca del consociativismo all'attuale democrazia dell'alternanza non è stato contestualmente accompagnato dalle conseguenti riforme costituzionali e regolamentari"; il Ministro ha anche ricordato, sul medesimo punto, che "in tutti gli Stati di democrazia consolidata è il Governo che ha la guida del procedimento legislativo, la disponibilità dell'ordine del giorno delle Assemblee parlamentari, la possibilità di accelerare le procedure"[93]. A tale specificità si aggiunge un ulteriore elemento di complessità, ovvero la formazione di coalizioni di maggioranza eterogenee che non favoriscono un *iter* legislativo ordinato, aggravando la percezione di inefficienza complessiva del sistema[94].
Al di là della lettura data dagli auditi alla proliferazione in sede applicativa di questi strumenti (per alcuni indice del ruolo sempre più incisivo del Governo in Parlamento, per altri – e all'opposto - sintomo della debolezza degli odierni esecutivi[95]), appare evidente come l'«abuso del decreto-legge», il ricorso sempre più sistematico alla questione di fiducia e il ruolo molto attivo del Governo nella fase emendativa dei disegni di legge[96], contribuiscano a delineare un modello di produzione legislativa a forte, se non fortissima, trazione governativa, non solo per quanto riguarda la fase dell'iniziativa, ma anche per quanto riguarda le successive fasi parlamentari.

Il contesto materiale come presupposto della programmazione e della qualità legislativa

Come osservato nel corso delle audizioni, i governi italiani sono spesso espressione di coalizioni eterogenee, che rendono difficile il raggiungimento di accordi stabili all'interno della maggioranza. Questa frammentazione politica si riflette anche sul versante della produzione legislativa[97]. Non si può infatti dimenticare – come anticipato nell'*Introduzione* e ricordato nelle audizioni – che all'origine delle questioni riguardanti la programmazione e la qualità della legislazione ci sono questioni ben più profonde, riguardanti in ultima analisi l'organizzazione e il funzionamento del sistema politico[98]. E nel corso della storia repubblicana, il "rendimento legislativo" del nostro sistema politico e della nostra forma di governo parlamentare non è sempre stato il medesimo.

---

[92] Come testimoniano gli ultimi dati raccolti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Rapporto 2024-2025, spec. 27-28.

[93] Così Sen. Luca CIRIANI, Ministro per i rapporti con il Parlamento, audizione del 23 gennaio 2025, seduta n. 19.

[94] Cfr. Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1.

[95] Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1. Cfr. Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

[96] Cfr. par. n. 2.2.

[97] *Ibidem.*

[98] Cfr. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6.

Nella prima fase della vita repubblicana (dal 1948 al 1994), per specifiche condizioni politiche, il sistema italiano si è infatti caratterizzato, con l'eccezione della prima legislatura 1948-1953, per un'interpretazione del parlamentarismo caratterizzata da un alto grado di consensualità, per alcuni "assembleare": il Parlamento era concepito come il fulcro della produzione legislativa[99] e i disegni di legge presentati dal Governo costituivano solo un punto di partenza per un intenso lavoro di elaborazione parlamentare, frutto del dialogo tra maggioranza e opposizione. In questo contesto, le prime legislature repubblicane sono state caratterizzate da un moderato ricorso alla decretazione d'urgenza a fronte di un forte ricorso a leggi di natura provvedimentale, spesso approvate in commissione in sede legislativa (le c.d. "leggine").

La situazione comincia a cambiare alla fine degli anni '60, quando a fronte della crisi economica si inizia a fare ricorso in misura maggiore ai decreti-legge (famoso, nel '70, il "decretone Colombo")[100]; una tendenza che si rafforza negli anni '70 e '80 e alla quale si accompagna la diminuzione del ricorso alle leggi ordinarie, a conferma del fatto che le istanze di una legislazione provvedimentale iniziano a trovare spazio all'interno dell'iter di conversione dei decreti-legge.

I cambiamenti verificatisi a partire dagli anni '90 – in particolare il mutamento del sistema politico italiano, a partire dalla trasformazione del ruolo e della natura dei partiti, il Trattato di Maastricht, il processo di adesione all'euro e gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione economico-monetaria europea, i maggiori spazi attribuiti alle autonomie territoriali e la riforma del Titolo V – hanno contribuito ad accrescere il ruolo e il protagonismo del Governo, nell'ambito di un complessivo sistema di produzione normativa sempre più pluralista e multilivello[101].

Questa nuova articolazione del potere normativo ha peraltro dato vita a un sistema di programmazione spesso dominato dall'urgenza, che tende a privilegiare l'adozione di provvedimenti straordinari e disordinati a scapito di una legislazione ponderata e coerente.

A questa tendenza ha contribuito anche un altro fenomeno che caratterizza la maggior parte delle democrazie contemporanee: il «presentismo»[102]. Con tale espressione si fa riferimento alla tendenza dei governi a orientare le proprie politiche verso esigenze contingenti, nel tentativo di acquisire o consolidare, nell'immediato, il consenso elettorale. Questa dinamica di breve periodo influenza, inevitabilmente, anche la programmazione normativa, spesso condizionata dalla necessità di rispondere tempestivamente alle urgenze, siano queste reali oppure presunte tali. In tale contesto,

---

[99] In senso analogo, con particolare riguardo al forte ruolo da sempre rivendicato dal Parlamento italiano nella produzione legislativa, si richiama anche l'intervento del Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2.

[100] Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7; Prof. Alfonso CELOTTO, audizione dell'8 aprile 2024, seduta n. 9.

[101] Cfr. *retro* par. n. 1.

[102] Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8.

anche la qualità della legislazione rischia di essere compromessa, in quanto l'urgenza dell'intervento tende, inesorabilmente, a prevalere sulla coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi.

Alcune proposte per migliorare la programmazione: il voto a data certa e l'attuazione programmata e vincolata delle sentenze della Corte costituzionale

Nella consapevolezza che i profili critici segnalati richiederebbero interventi capaci di incidere direttamente anche sul contesto politico e sulle sue principali fragilità e inefficienze[103], nel corso delle audizioni sono state avanzate alcune proposte "tecniche" che potrebbero contribuire a una più ordinata programmazione legislativa (e in tal modo potrebbero scoraggiare il ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza) come ad esempio l'introduzione di forme di "voto a data certa" per i disegni di legge di iniziativa governativa[104]. È stata altresì sottolineata la necessità di un migliore utilizzo degli strumenti già previsti: come quello dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, per i quali già attualmente il regolamento della Camera (cfr. l'articolo 123-*bis*) prevede un meccanismo di voto a data certa. Proprio sul versante della programmazione, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha segnalato che nel corso del 2024 l'attività programmatoria del Governo ha conosciuto un decisivo impulso, attraverso l'utilizzo di un'apposita piattaforma informatica alla quale accedono i Ministeri per indicare i provvedimenti normativi che essi intendono adottare o sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri nel corso del semestre successivo. Tali dati confluiscono nel programma normativo del Governo, pubblicato sul sito *internet*, che illustra l'agenda normativa del Governo per i successivi sei mesi[105].

Nel quadro di una pianificazione legislativa più organica e puntuale, è stata inoltre evidenziata, come anticipato nella prima parte della presente *Relazione*, l'opportunità di istituire una legge annuale di attuazione delle sentenze e dei moniti della Corte costituzionale, ricalcata sulla struttura della legge europea e della legge di delegazione europea. Tale strumento potrebbe costituire un utile incentivo per "costringere" il Governo a programmare per tempo gli interventi legislativi necessari per dare seguito alle decisioni della Corte costituzionale, riducendo il rischio di accumulare ritardi o ignorare decisioni fondamentali per la tutela dei diritti costituzionali e per l'armonizzazione dell'ordinamento ai principi costituzionali e agevolando, al contempo, una maggiore collaborazione tra Parlamento, Governo e Corte costituzionale[106].

---

[103] Su questo aspetto cfr. le *Conclusioni.*

[104] Cfr., più diffusamente, *infra* par. 2.3.

[105] Cfr. Sen. Luca CIRIANI, Ministro per i rapporti con il Parlamento, audizione del 23 gennaio 2025, seduta n. 19.

[106] Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

I decreti-legge a contenuto plurimo e la disomogeneità come fattore moltiplicatore dell'incoerenza e della precarietà legislativa

Durante l'indagine conoscitiva grande spazio è stato dedicato ai profili critici della decretazione d'urgenza. Le audizioni hanno offerto un'ampia analisi delle diverse forme di «abuso», anche e soprattutto prendendo spunto dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 146 del 2024, la Corte costituzionale è tornata sulla questione dell'eterogeneità, anche originaria, dei decreti-legge e ha messo in evidenza come tale tematica risulti strettamente intrecciata con quella della mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza. In proposito, la sentenza riafferma il principio, già enunciato a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, che l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita costituisce un "indice sintomatico" della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza[107]. Peraltro, vale la pena evidenziare il fatto che, salvo alcune rare eccezioni[108], le disposizioni colpite dalla declaratoria di incostituzionalità per violazione del requisito dell'omogeneità sono sempre state quelle inserite nei decreti-legge nel corso dell'esame della legge di conversione, facendo leva sulla natura funzionalizzata e specializzata di quest'ultima, rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto stesso. Nel caso della sentenza n. 146, invece, l'eterogeneità – e conseguentemente la mancanza dei presupposti – è stata rilevata con riferimento ad una norma già presente nel testo originario del decreto-legge.

Ne segue che al limite sostanziale della ricorrenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza si affianca un secondo limite, di carattere contenutistico, che costituisce diretto precipitato logico della valutazione dell'urgenza del provvedere: l'omogeneità di scopo e di contenuto, un limite che deve caratterizzare sia il decreto fin dalla sua emanazione, sia la legge di conversione che, a sua volta, non può contenere norme disomogenee rispetto al testo originario.

La violazione di tali limiti, infatti, specialmente se perpetrata in modo consolidato, rischia, secondo la Corte, di determinare la sostanziale vanificazione della funzione politica e legislativa del Parlamento, che «resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, comma secondo, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica»[109].

Ancora, nella sentenza citata la Corte mette in evidenza come l'eterogeneità dei decreti-legge, specialmente se originaria, ostacola il buon andamento dei lavori parlamentari. Al riguardo, appare di indubbio interesse il seguente passaggio: «in presenza di un termine assai breve, entro cui il

[107] In senso analogo, Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3.
[108] In tal senso si richiamano le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 220 del 2013.
[109] Così Corte costituzionale, sentenza n. 146, punto n. 4 del Considerato in diritto.

Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare una legge di conversione del decreto-legge, l'eterogeneità dell'atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo. La brevità del termine assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia circoscritto»[110].

Da sottolineare, in terzo luogo, come la sentenza ponga in connessione la presenza all'interno dei decreti-legge di "norme intruse", perché eterogenee, con il tema della chiarezza della legge, richiamando la già citata sentenza n. 110 del 2023, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma perché radicalmente oscura e inintelligibile (e, dunque, irragionevole e lesiva dell'articolo 3 della Costituzione). In proposito, merita segnalare i seguenti passaggi: «Le norme intruse nel testo di un decreto-legge […] danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto […] la certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 110 del 2023)»[111].

Richiamando adesivamente le considerazioni della Corte, numerosi interventi hanno sottolineato come i casi trattati dalla Consulta non rappresentino eccezioni e come il decreto-legge si sia progressivamente trasformato in un veicolo normativo ordinario e onnicomprensivo, caratterizzato sempre più spesso, anche fin dalla sua origine, da contenuti eterogenei e finalità distinte; e come tale trasformazione sia talvolta favorita dalla pressione mediatica e dalla continua necessità del Governo di rispondere rapidamente ad esigenze eterogenee e contingenti, spesso "auto-procurate" in quanto aventi carattere puramente politico[112], anche a scapito della qualità dei testi normativi.

I decreti-legge disomogenei rischiano del resto di tramutarsi in veri e propri "treni normativi", veicoli in corsa capaci di accogliere, in sede di conversione, le norme più diverse (provenienti sia dal Governo, che dai singoli parlamentari), ed aventi carattere anche regolamentare o provvedimentale (soprattutto quando il decreto è ricco di rinvii a ulteriori fonti subordinate di attuazione)[113].

I dati dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera, Rapporto 2024-2025, confermano l'alto grado di "trasformazione" dei decreti-legge nel corso del procedimento di conversione. Durante l'*iter* parlamentare i testi sono infatti cresciuti, nella legislatura in corso, del 58% con riguardo al numero

---

[110] Così Corte costituzionale, sentenza n. 146, punto n. 7 del Considerato in diritto.

[111] Così, ancora, Corte costituzionale, sentenza n. 146, punto n. 7 del Considerato in diritto.

[112] In questo senso, Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6.

[113] Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7 e Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

di commi e del 62,6% con riferimento al numero di parole; nella XVIII legislatura, l'aumento è stato del 59,0% con riferimento ai commi e del 66,8% con riguardo al numero delle parole. L'effetto di siffatto modo di procedere non può che essere, come segnalato dagli auditi, una legislazione frammentata e incoerente[114].

Un'ulteriore conseguenza, più specifica ma altrettanto significativa, della violazione del requisito dell'omogeneità è la instabilità e «precarietà» della disciplina normativa. L'inserimento di norme eterogenee nei decreti-legge – sia nel testo originario, sia in sede di conversione – poiché avviene spesso in modo affrettato e senza la necessaria istruttoria, rende necessari, in molti casi, nuovi e ulteriori interventi normativi, correttivi e integrativi. La frammentazione e l'eterogeneità dei contenuti rischia insomma di alimentare – come è stato detto – un circolo vizioso di instabilità legislativa che genera altresì costi aggiuntivi per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, che devono investire risorse significative per adattarsi a un quadro normativo instabile e spesso confuso[115].

Alcune proposte per arginare (nell'immediato) l'«abuso» della decretazione d'urgenza

Pur nella consapevolezza che la natura dei profili critici appena tratteggiati richiederebbe, anche in questo caso, interventi capaci di incidere direttamente sul sistema politico e sui presupposti materiali e culturali della democrazia rappresentativa, nel corso dell'indagine conoscitiva sono comunque emerse talune più specifiche proposte tese a superare o perlomeno a mitigare le distorsioni più macroscopiche[116].

Innanzitutto, è stata avanzata da alcuni auditi l'idea di costituzionalizzare i requisiti di omogeneità e urgenza sanciti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, così da rendere l'omogeneità, *ab origine* e in sede di conversione, un requisito imprescindibile per ogni decreto-legge. Da altri[117], è stato proposto di inserire nell'articolo 77 un riferimento esplicito al "verificarsi di circostanze eccezionali", che dovrebbe essere alla base dell'adozione, "in casi straordinari di necessità ed urgenza", dei decreti-legge. La sussistenza di tali circostanze eccezionali dovrebbe essere certificata dalle Camere (con voto a maggioranza assoluta dei componenti, sul modello di quanto previsto dall'articolo 81, secondo comma, della Costituzione) o, in alternativa, espressamente indicata dal Governo nel testo. Al riguardo, è stata ricordata[118] la proposta di

[114] Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

[115] Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

[116] Prof.ssa Roberta CALVANO, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11; Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7; Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12; Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17; Prof. Gianpaolo FONTANA, audizione del 24 settembre 2024, seduta n. 18; Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof.ssa Ida Angela NICOTRA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14.

[117] Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7.

[118] Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7.

riforma costituzionale avanzata da Leopoldo Elia nella XIII legislatura (A.S. 692) che prevedeva che i decreti-legge potessero essere adottati solo in casi di necessità ed urgenza concernenti la sicurezza nazionale, la tutela della salute, le calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o il recepimento di atti normativi dell'Unione europea, quando dalla mancata, tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. La proposta prevedeva che il decreto-legge avrebbe perso efficacia fin dall'inizio se le Camere, entro venti giorni dalla sua adozione, non lo avessero ritenuto ammissibile sulla base di tali criteri, con voto a maggioranza di due terzi dei componenti. Infine, i decreti-legge avrebbero potuto essere emendati nel corso dell'iter parlamentare solo per motivi attinenti alla copertura finanziaria.

Nel corso delle audizioni, sono altresì state richiamate, seppur con diverse valutazioni[119], le proposte – avanzate in distinti progetti di legge costituzionale – della introduzione dell'istituto del voto a data certa e di un allungamento dei tempi di conversione dei decreti-legge da 60 a 90 giorni[120]. I correttivi proposti hanno, tuttavia, un'efficacia limitata ai fini della razionalizzazione del procedimento legislativo e della produzione normativa.

2.2. L'esame in sede parlamentare

L'attività emendativa e subemendativa

Occorre considerare, preliminarmente, che l'attività emendativa rappresenta una delle principali prerogative del singolo parlamentare e, in determinati casi, uno dei fondamentali strumenti di attivazione della dialettica tra gruppi di maggioranza e opposizione e tra questi e il Governo. Ciò vale sia nell'ipotesi estrema dell'ostruzionismo – di cui il numero e la tipologia di emendamenti presentati rappresenta una delle manifestazioni classiche – sia nell'ipotesi, per così dire fisiologica, della traduzione della dialettica politica e del compromesso in specifici interventi di modifica dei testi in discussione[121].

---

[119] A favore anche di una estensione del termine di conversione si sono espressi Prof. Tommaso Edoardo FROSINI, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4; Prof. Gianpaolo FONTANA, audizione del 24 settembre 2024, seduta n. 18. Critiche alla ipotesi di estensione dei tempi di conversione sono state avanzate da diversi auditi tra cui Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7, che ha messo in luce come tale estensione determinerebbe una estensione dei tempi di incertezza della vigenza del decreto e rischierebbe alla fine di incentivare ulteriormente il ricorso alla decretazione d'urgenza.

[120] Da alcuni (Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8) l'estensione è stata ritenuta praticabile ma solo se inserita nel contesto di una riforma più complessiva che preveda un'istruttoria congiunta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e che impedisca la votazione di fiducia "in blocco" sull'articolo unico del disegno di legge di conversione

[121] I dati più recenti sulle statistiche dell'attività emendativa – sia in relazione all'esame dei disegni di legge ordinari che all'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge – sono contenuti in Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2024-2025*, specie ai parr. 2.1.7 e 2.1.8.

L'emendamento – nella molteplicità delle sue tipologie (ivi comprese le tipologie emendative elaborate in chiave anti-ostruzionistica[122]) – si colloca dunque al crocevia tra la manifestazione più autentica dell'attività legislativa parlamentare e la radice che questa stessa attività affonda nella dialettica politica: inoltre, nel caso dell'attività subemendativa (rispetto a emendamenti presentati dal Relatore e, soprattutto, dal Governo) rilevano specifiche istanze contro-maggioritarie e relative al rapporto tra Governo e Parlamento.

In questa prospettiva, peraltro, l'attività emendativa incide fortemente sul rapporto tra qualità della legislazione, qualità del processo politico e tenuta degli assetti della forma di governo.

Proprio a tale riguardo, e prima di concentrare l'attenzione sugli specifici problemi posti – su questo piano – dall'attività emendativa in sede di conversione dei decreti-legge, è opportuno soffermarsi su uno specifico profilo dell'attività emendativa che si lega in modo paradigmatico alle questioni affrontate dall'indagine conoscitiva (e in particolare all'intreccio tra qualità della legislazione ed equilibri della forma di governo). Si tratta, in particolare, dell'intreccio tra dinamiche dell'attività emendativa e asimmetrie informative e di posizione tra i diversi attori del procedimento legislativo: in particolare, tra gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione e, più in generale, tra Parlamento e Governo.

Tali asimmetrie si manifestano con evidenza nell'ipotesi dell'attività sub-emendativa, specie quando la presentazione di un emendamento da parte del Relatore o del Governo: a) intervenga in una fase serrata della discussione parlamentare (ad esempio, in prossimità del voto del mandato al relatore); b) riguardi una materia ulteriore rispetto a quella oggetto del disegno di legge in discussione, o addirittura ad esso del tutto estranea e presenti un elevato tasso di complessità tecnica. Il combinarsi di queste due circostanze, in modo particolare, rende molto difficile per l'istituzione parlamentare mantenere la presa sull'*iter legis* anche perché non è raro che i termini per subemendare siano molto brevi e, quindi, la possibilità di incidere in modo effettivo – anche solo per articolare una discussione efficace – sia ridotta al minimo.

Al fine di evitare la mortificazione del ruolo del Parlamento e recuperare spazio per più armonici equilibri negli assetti delle relazioni tra gli attori del procedimento, potrebbe essere opportuno prevedere – attraverso modifiche regolamentari o, ove sufficiente e possibile, anche in via di prassi – soluzioni compensative (e al tempo stesso deterrenti) quali la previsione che, in caso di presentazione (in Commissione) di emendamenti del Relatore o del Governo ad elevata complessità tecnica, una quota minoritaria di componenti della Commissione possa chiedere (e ottenere) lo svolgimento di un

[122] Si pensi ad esempio alla vicenda degli emendamenti premissivi di principio che, in particolare nella XVII legislatura, vennero utilizzati per limitare gli effetti dell'ostruzionismo in sede di discussione di progetti di legge molto rilevanti nel dibattito pubblico, quali la riforma della legge elettorale (cfr. il dibattito nelle sedute del Senato del 20 e 21 gennaio 2015) o la legge sulle unioni civili (cfr. il dibattito nella seduta del Senato del 16 febbraio 2016).

ciclo di audizioni ovvero che, in ogni caso il termine per subemendare non possa essere inferiore a 24/36 ore, salvo casi eccezionali. Allo stesso modo, e paradigmaticamente, eventualità come quella evocata rappresentano un utile banco di prova per mostrare quanto possa essere utile e importante – per superare le asimmetrie informative e di posizione – promuovere sedi di condivisione (tecnico-istruttoria) tra Governo e Parlamento, secondo quanto già evidenziato nel par. 1.1 ed emerso anche in sede di audizione[123].

Con riferimento all'attività emendativa è stata auspicata[124] – fermo restando il doveroso rispetto delle prerogative parlamentari – una riduzione del numero complessivo delle proposte emendative, nell'ottica di consentire un'istruttoria più approfondita e completa, anche con riferimento ai profili finanziari e, quindi, un più probabile esito in senso favorevole della stessa. Al riguardo, nel corso della sua audizione il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha invitato a considerare l'opportunità di introdurre anche al Senato, come già previsto nel Regolamento della Camera, l'istituto delle segnalazioni. In conformità con la *ratio* di consentire una migliore e più accurata istruttoria - e dunque rafforzare e non comprimere le prerogative parlamentari - l'istituto delle segnalazioni, specie se venisse reso cogente, non dovrebbe tuttavia pregiudicare il diritto dei parlamentari alla trattazione e alla specifica votazione degli emendamenti non segnalati.

L'attività emendativa in sede di conversione di decreti-legge

Come già accennato nel paragrafo 2.1., la multisettorialità originaria dei decreti-legge rende difficoltosa l'individuazione del perimetro di ammissibilità delle proposte emendative. Sul punto permangono significative differenze tra i regolamenti di Camera e Senato: alla Camera l'articolo 96-*bis* e la "giurisprudenza" interna che si è sviluppata in materia prediligono un criterio di ammissibilità che fa riferimento agli specifici oggetti di intervento degli articoli che compongono un decreto-legge; una diversa declinazione di tale criterio è stata esplicitamente ammessa solo con riferimento ai decreti-legge recanti proroga di termini legislativi per i quali sono infatti ritenuti ammissibili tutti gli emendamenti che concernono proroghe di termini legislativi, anche quelle non riconducibili agli specifici ambiti di intervento del provvedimento. Il Senato appare invece più orientato a seguire un criterio di tipo finalistico. Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale appare oscillare tra questi due criteri, quello contenutistico e quello finalistico: valga per tutti il passaggio della sentenza n. 32 del 2014 in base al quale la legge di conversione «rappresenta una legge "funzionalizzata e

[123] Cfr. ad esempio l'audizione del Prof. Nicola LUPO, 18 marzo 2024, seduta n. 8, specie pp. 6-7, laddove – con specifico riferimento al superamento del c.d. "monocameralismo alternato"– propone di valorizzare l'istruttoria congiunta tra Commissioni di Camera e Senato coinvolgendo, sul modello dei "triloghi" in uso presso il Parlamento europeo, anche il Governo.

[124] Cfr. Sen Luca CIRIANI, Ministro per i rapporti con il Parlamento, audizione del 23 gennaio 2025, seduta n. 19.

specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei, ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»[125].

Per affrontare il problema e, in particolare, per contrastare il fenomeno dell'eterogeneità (sopravvenuta o accresciuta rispetto a quella eventualmente già presente nel decreto-legge) della legge di conversione, molti dei soggetti auditi hanno suggerito e auspicato un potenziamento del vaglio di ammissibilità degli emendamenti[126].

Nella medesima prospettiva altri hanno ipotizzato un rafforzamento dei pareri delle Commissioni affari costituzionali, dei Comitati per la legislazione ovvero del controllo delle stesse Presidenze delle Camere[127]. È stata anche avanzata la proposta di giungere, attraverso le opportune intese interistituzionali, ad un'armonizzazione dei criteri di ammissibilità tra Senato e Camera, che dovrebbe tra le altre cose escludere l'ammissibilità di proposte emendative volte a introdurre disposizioni di delega legislativa nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (attualmente ritenute ammissibili al Senato ma non alla Camera) e a far "confluire" altri decreti-legge (attualmente ammissibili sia al Senato sia alla Camera; sulla confluenza cfr. anche *infra*)[128].

Nella direzione di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge si muoveva anche, come si è visto, la proposta di riforma avanzata da Leopoldo Elia nella XIII legislatura richiamata nel corso di un'audizione e già sopra richiamata che limitava la possibilità per le Camere di apportare modifiche alla sola copertura degli oneri finanziari.

In una prospettiva simile si pongono poi coloro che auspicano una riforma dei regolamenti parlamentari volta a limitare il potere di emendamento di cui sono titolari i singoli parlamentari; si tratterebbe di una misura, specialmente se accompagnata dall'introduzione di un formale divieto di ricorso al maxi-emendamento, utile anche perché avrebbe l'effetto di indurre il Governo a limitare il ricorso alla questione di fiducia, venendo meno l'effetto ostruzionistico che normalmente si accompagna alla presentazione di un numero elevato di emendamenti parlamentari[129]: si deve però sottolineare che un intervento sul potere parlamentare di emendamento potrebbe incidere sugli equilibri della forma di governo, specie ove non compensato da ulteriori e speculari limitazioni del potere emendativo del Governo (anche secondo quanto sopra segnalato).

---

[125] Corte Costituzionale, sentenza n. 32 del 2014, punto n. 1 del Considerato in diritto.

[126] Si richiamano, in proposito, gli interventi della Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5; Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

[127] In tal senso, si segnalano gli interventi del Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17; Prof.ssa Roberta CALVANO, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11; Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6.

[128] Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2.

[129] Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8.

Nel corso delle audizioni è stato infine ricordato[130] che un controllo sulla coerenza degli emendamenti inseriti in sede parlamentare rispetto ai contenuti originari del decreto-legge potrebbe essere esercitato dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione e potrebbe condurre a un rinvio alle Camere della legge di conversione approvata con l'inserimento di norme eterogenee, per violazione dell'articolo 77 Cost.; ed è stato, altresì, ricordato come, a fronte dell'eventualità che da un simile rinvio possa derivare una decadenza del decreto-legge (dal momento che i disegni di legge di conversione giungono alla promulgazione del Presidente della Repubblica in molte occasioni a ridosso del termine costituzionale dei 60 giorni), si potrebbe ritenere giustificata una reiterazione del decreto-legge. Tale ipotesi è stata evocata, peraltro, anche nelle lettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del Presidente della Repubblica Napolitano, del 22 febbraio 2011, e del Presidente della Repubblica Mattarella, del 23 luglio 2021.

La confluenza di decreti-legge

La confluenza di decreti-legge rappresenta una delle prassi più controverse della decretazione d'urgenza nell'ordinamento italiano. Tale fenomeno consiste nell'inserimento delle disposizioni di un decreto-legge (detto "ospitato") all'interno di un altro decreto-legge (detto "ospitante") in corso di conversione. La legge di conversione di un decreto-legge è quindi emendata in sede di esame parlamentare per riprodurre la disciplina di altro decreto-legge nonché per disporre, contestualmente, l'abrogazione di quest'ultimo, facendone salvi gli effetti già prodotti nelle more[131].

Si tratta di una fattispecie che nella XIX legislatura (dati dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera aggiornati al 13 aprile 2025) si è verificata 12 volte. Nell'intera XVIII legislatura tale fenomeno si è verificato in ben 41 occasioni.

Con l'ordinanza n. 30 del 2024 la Corte costituzionale, richiamando le sue precedenti sentenze n. 22 del 2012, n. 58 del 2018 e n. 110 del 202, ha definito (con una affermazione di indubbio valore per l'attività parlamentare) la «confluenza» tra decreti-legge «tortuosa» e «frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento, principi questi funzionali a garantire certezza nella concreta applicazione della legge».

---

[130] Prof. Paolo CARNEVALE, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17.

[131] Incidentalmente, si può invece osservare come appaia superata un'altra patologia anch'essa manifestatasi nella precedente XVIII legislatura, vale a dire quello della modifica esplicita da parte di un nuovo decreto-legge di un decreto-legge in corso di conversione che risultava assai problematica dal punto di vista dell'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari e con riferimento alle difficili antinomie che poteva creare nella successione temporale delle norme: una prassi stigmatizzata anche dal Presidente della Repubblica, fin dalla lettera inviata il 23 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73.

I Comitati per la legislazione del Senato e della Camera, nei rispettivi pareri, hanno costantemente raccomandato di evitare il fenomeno della confluenza. In particolare, il Comitato per la legislazione della Camera, nel parere reso sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali, ha rilevato la confluenza, nel predetto decreto-legge, del contenuto del decreto-legge 14 novembre 2024, n. 167, recante misure urgenti per la riapertura dei termini di adesione al concordato preventivo biennale e l'estensione di benefici per i lavoratori dipendenti, nonché disposizioni finanziarie urgenti per la gestione delle emergenze. Per questa ragione, il Comitato ha formulato una raccomandazione in cui, in linea con i suoi precedenti in materia, ha invitato il Parlamento e il Governo ad avviare una riflessione su come evitare per il futuro, la "confluenza" di decreti-legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari.

In termini analoghi, e più di recente, della questione si è occupato anche il Comitato per la legislazione del Senato, in sede di espressione del parere sul disegno di legge S. 1310, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali; decreto nel quale confluiva mediante emendamento governativo, peraltro presentato in ramo diverso rispetto a quello in cui era in discussione il disegno di legge per la sua conversione – il decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, recante disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale[132].

Nel corso delle audizioni, è stato poi messo in evidenza come la pratica della "confluenza" determini una riduzione dei tempi a disposizione del Parlamento per la conversione del decreto "ospitato" e come ciò oltre a limitare la possibilità di un esame approfondito, rischi di accentuare gli effetti distorsivi del monocameralismo di fatto.

In particolare, è stato evidenziato che, da questa prospettiva, il fenomeno della confluenza potrebbe configurare un aggiramento dell'articolo 77 della Costituzione che, com'è noto, riserva al Parlamento

[132] Nel proprio parere, reso in data 3 dicembre 2024, il Comitato per la legislazione del Senato ha in particolare sottolineato come: "la confluenza di un decreto-legge nel disegno di legge di conversione di un precedente decreto-legge solleva diversi profili problematici, in particolare la compressione dei tempi dell'esame parlamentare e il rischio di un pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intellegibilità dell'ordinamento, che sono necessarie per garantire certezza nell'applicazione concreta della legge. Questa tecnica di produzione normativa costituisce un uso anomalo del procedimento di conversione del decreto-legge, che può essere giustificato - secondo le indicazioni espresse anche dal Presidente della Repubblica nella lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 23 luglio 2021 - solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare; la confluenza di più decreti-legge in un unico disegno di legge di conversione contribuisce, altresì, all'incremento delle dimensioni e della complessità dei testi all'esame delle Camere, concentrando la discussione nel ramo del Parlamento in cui viene avviato l'esame e così concorrendo a rafforzare la tendenza a un monocameralismo di fatto non coerente con le modalità di esercizio della funzione legislativa previste dalla Costituzione".

un termine di sessanta giorni per la conversione in legge dei provvedimenti d'urgenza[133]. L'esame parlamentare del decreto-legge confluito, ancorché formalmente riferito ad una proposta emendativa presentata nel corso di altro procedimento di conversione, è sostanzialmente assimilabile ad un procedimento di conversione in legge di un decreto-legge e, perciò, astrattamente assoggettato al medesimo termine di decadenza. Per effetto della confluenza, però, i tempi di esame parlamentare della disciplina recata dal decreto-legge "confluito" risultano concretamente scanditi da quelli del procedimento di conversione del decreto-legge "ospitante", subendo una sensibile compressione.

2.3. La deliberazione

Il «maxi-emendamento» nella prassi parlamentare

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato ampiamente discusso il tema del ricorso al "maxi-emendamento". Sul punto appare però doverosa una premessa. Come ricordato anche dal Ministro per i rapporti con il Parlamento nella sua audizione, il maxi-emendamento vero e proprio, cioè un emendamento governativo sostitutivo dell'intero testo di un provvedimento, non è più utilizzato né alla Camera né al Senato.

Per quanto concerne la Camera, dopo alcuni sporadici precedenti oramai risalenti (celebre la questione di fiducia posta sulla riforma elettorale del '53, c.d. "legge truffa"), il ricorso ai "maxi-emendamenti" si era sviluppato in particolare dalla metà degli anni Novanta (tra i primi esempi la questione di fiducia nel 1995 sulla riforma pensionistica del governo Dini, poi divenuta la legge n. 335 del 1995) e aveva conosciuto un forte sviluppo nella XIV e nella XV Legislatura, con un consistente incremento delle dimensioni dei maxi-emendamenti. Emblematico il caso della legge finanziaria per il 2007, legge n. 296 del 2006: alla conclusione dell'esame la fiducia venne posta su un maxi-emendamento di un unico articolo con 1364 commi.

Alla XIV Legislatura risale anche il primo tentativo di disciplinare il fenomeno: il 10 dicembre 2003, il Presidente della Camera annunciava che avrebbe ritenuto inammissibile un unico "maxi-emendamento", interamente sostitutivo del disegno di legge finanziaria. Il Governo presentava quindi tre "maxi-emendamenti" che, nel loro insieme, sostituivano il testo del disegno di legge finanziaria dall'articolo 2 in avanti e rispetto al quale la Presidenza della Camera esercitò comunque, nella seduta del 12 dicembre 2003, il vaglio di ammissibilità, espungendo alcune parti ritenute inammissibili alla luce della legislazione contabile.

---

[133] Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof. Roberto ZACCARIA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14.

Nella XV Legislatura, la Presidenza ha poi ulteriormente limitato la materia dei "maxi-emendamenti", ritenendo che questi potessero ricomprendere unicamente disposizioni già approvate nel corso dell'esame in sede referente, ovvero corrispondenti ad emendamenti già presentati dal Governo o dal relatore e ritenuti ammissibili[134].

Nella XVI Legislatura l'orientamento restrittivo in ordine all'ammissibilità dei "maxi-emendamenti" si è rafforzato quando la Presidenza ha espunto dal testo del "maxi-emendamento" disposizioni che erano state presentate nel corso dell'esame in sede referente ma non approvate dalla Commissione (seduta del 23 luglio 2009). Sempre nella XVI Legislatura si registra l'ultimo caso, alla Camera, di posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento nel corso dell'esame del decreto-legge n. 70/2011 nella seduta del 20 giugno 2011.

Al Senato il percorso è stato diverso, ma è giunto al medesimo risultato. Dapprima la Presidenza del Senato ha escluso la possibilità di effettuare un vaglio di ammissibilità dei "maxi-emendamenti" sui quali venisse posta la questione di fiducia, in quanto la fiducia prevaleva sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo (seduta del 2 febbraio 2006). Per prassi i "maxi-emendamenti" erano però trasmessi alla Commissione bilancio che esprimeva una sua valutazione, la quale poteva spingere a una riformulazione del "maxi-emendamento" per espungerne le parti che presentavano profili problematici di carattere finanziario (cfr. – ad esempio – la seduta del Senato del 14 dicembre 2006).

Questa prassi è stata in parte modificata, in parte codificata dalla riforma del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017. I commi 3-*bis* e 3-*quater* dell'articolo 161 del Regolamento del Senato prevedono infatti, da un lato, che la Presidenza del Senato si esprima sul testo degli emendamenti sui quali sia stata posta la questione di fiducia anche ai fini dell'articolo 97 del Regolamento (inammissibilità degli emendamenti per estraneità di materia); dall'altro lato, codificano la previsione del parere della Commissione bilancio su tali emendamenti.

Al Senato, si è continuato a fare ricorso ai "maxi-emendamenti" nello scorcio finale della XVI legislatura, nella XVII e nella XVIII legislatura perché l'articolo 78, comma 6, del Regolamento del Senato prevedeva che sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge la Commissione di merito non elaborasse un testo A. In altre parole, gli emendamenti approvati in sede referente devono essere nuovamente approvati dall'Assemblea e pertanto, in caso di posizione della questione di fiducia, il ricorso al "maxi-emendamento" risultava necessario per ricomprendere nel testo oggetto della fiducia le modifiche apportate in sede referente. Questa esigenza è peraltro venuta meno con la riforma del Regolamento del Senato del 2022 che ha introdotto la previsione del testo-A anche per i disegni di

[134] Sedute del 17 novembre 2006, quando la fiducia fu posta su un emendamento sostitutivo degli articoli 16 e seguenti del testo A del disegno di legge finanziaria, e seduta del 13 dicembre 2007, quando la fiducia fu posta su tre "maxi-emendamenti" nel loro complesso interamente sostitutivi del testo A del disegno di legge finanziaria

legge di conversione dei decreti-legge e quindi, dall'inizio della XIX legislatura, il "maxi-emendamento" (almeno in questa versione) non è più utilizzato nemmeno al Senato.

Con l'espressione "maxi-emendamento" si continua quindi a indicare, in modo atecnico, la prassi del voto in blocco su un intero provvedimento, o su una sua parte particolarmente ampia, che può avvenire, nel caso dei decreti-legge, con la questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione e nel caso del disegno di legge di bilancio, presso la Camera dei deputati con l'accorpamento, per la parte attinente alla prima sezione, in un unico articolo del testo – come risultante dalle proposte emendative approvate in Commissione bilancio al termine dell'esame in sede referente – su cui deliberare il conferimento del mandato ai relatori e su cui porre la questione di fiducia in Assemblea. Per la prima sezione del disegno di legge di bilancio al Senato, invece, si continua a fare ricorso, come ricordato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, alla presentazione di un emendamento governativo su cui viene posta la fiducia in Aula, ma tale emendamento assume anch'esso la sola funzione di "compattare il testo in un solo articolo, senza introdurre modifiche al lavoro della Commissione bilancio".

Le audizioni hanno messo in luce le ricadute che le modalità di "voto bloccato", accompagnate dalla questione di fiducia, produce non solo sullo svolgimento del procedimento legislativo, ma anche su una pluralità di profili di rilievo costituzionale, riguardanti gli equilibri tra Governo e Parlamento, e sulla qualità dei testi legislativi.

Se originariamente la questione di fiducia era stata concepita per ricompattare la maggioranza politica su provvedimenti ritenuti significativi per la realizzazione del programma di governo, il suo impiego si è nel tempo arricchito, assumendo i connotati della cosiddetta "fiducia tecnica": i Governi vi ricorrono, cioè, anche per trarre beneficio dagli effetti acceleratori sull'*iter* procedurale determinati dalle norme dei vigenti regolamenti parlamentari[135]. In tale ottica, l'accorpamento di un disegno di legge in un solo articolo è necessario per aggirare i limiti previsti dalle disposizioni regolamentari che disciplinano l'istituto della questione di fiducia, in particolare quello per cui è consentita la posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un singolo articolo o dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge, oltre che sull'approvazione o reiezione di emendamenti. Tale connubio produce un'alterazione dell'*iter* legislativo ordinario, sintetizzata dalla Corte costituzionale con l'espressione "voto bloccato"[136]. La votazione fiduciaria sul "maxi-emendamento", infatti, assume carattere prioritario e la sua approvazione impedisce l'esame parlamentare di ogni altra proposta emendativa, rendendo, di fatto, inemendabile il progetto di legge così risultante. Tale meccanismo finisce per precludere «una discussione specifica e una congrua

[135] Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

[136] Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019.

deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta»[137] . Si tratta, dunque, di una «problematica prassi»[138], che «si è consolidata nel tempo» e alla quale si ricorre «dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità»[139] .

Nonostante l'evoluzione tratteggiata, il "maxi-emendamento" e la questione di fiducia continuano tuttavia ad essere utilizzati anche come mezzi di ricompattamento politico, specie dinanzi a scelte particolarmente complesse[140].

Questione di fiducia e giurisprudenza costituzionale

Al di là della già richiamata questione, emersa nel corso delle audizioni, riguardante il significato da attribuire all'«abuso» dei menzionati strumenti (se inequivocabile sintomo di eccessiva forza oppure di manifesta debolezza dei Governi[141]) e richiamate le diverse opinioni emerse in merito ai possibili correttivi (soprattutto con riguardo all'introduzione di tempi "certi" per il procedimento legislativo che non tramutino l'odierna debolezza del Governo in possibile «prepotenza»[142]) il "voto bloccato" e la questione di fiducia continuano a essere utilizzati come mezzi di ricompattamento politico[143].

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha sempre guardato con sospetto allo strumento del "maxi-emendamento", e – più in generale – del voto bloccato, ritenendo che il suo concreto esercizio possa portare, in determinate circostanze, a una menomazione delle prerogative del Parlamento e dei singoli parlamentari, specialmente se accompagnato dalla posizione della questione di fiducia.

Tale orientamento emerge, con particolare evidenza, nell'ordinanza n. 17 del 2019, con la quale la Corte costituzionale si è espressa in relazione alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019, il cui testo finale, contenuto in un maxi-emendamento presentato dal Governo e approvato con voto di fiducia, aveva modificato in larga misura il disegno di legge all'esame delle Camere fino a quel momento. In questa pronuncia la Corte ha riconosciuto che i singoli deputati e senatori possono qualificarsi come poteri dello Stato legittimati a sollevare conflitti di attribuzione nel caso in cui le proprie fondamentali prerogative costituzionali siano menomate nel corso dei procedimenti parlamentari.

---

[137] Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014.

[138] Corte costituzionale sentenza n. 251 del 2014.

[139] Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019.

[140] Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5. Cfr. anche Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6, e Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3.

[141] Prof. Fabio CINTIOLI, audizione del 9 gennaio 2024, seduta n. 1.

[142] Cfr. Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4, che parla di «prepotenza».

[143] Cfr. Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5; Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3.

Una volta riconosciuta tale prerogativa parlamentare, la Corte costituzionale, nella medesima ordinanza, ha rivolto la propria attenzione alla prassi della posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un testo di ampie dimensioni. In particolare, l'unione dei due predetti strumenti può interagire con il pieno esplicarsi delle prerogative di ciascun parlamentare di concorrere sostanzialmente alla elaborazione delle leggi, come nel caso in cui il Governo presenti in Aula un "maxi-emendamento", sostitutivo del testo redatto dalla Commissione di merito e lo "blindi" attraverso la votazione fiduciaria.

Nel caso descritto, infatti, la prerogativa di ciascun parlamentare di emendare, quand'anche esplicatasi in Commissione, potrebbe risultare sostanzialmente menomata dall'intervento manipolativo del Governo in Aula e dalla successiva "blindatura" del testo così risultante; inoltre, il "maxi-emendamento", disciplinando per sua natura una pluralità di oggetti, rischia di far venir meno il presupposto affinché possa formarsi, nei singoli parlamentari, una consapevole volontà deliberativa e possa svolgersi una discussione specifica sui singoli aspetti della disciplina contenuta nel testo in esame.

La Corte costituzionale non ha tuttavia mancato di rilevare, nell'ordinanza in esame, che il ricorso alla votazione fiduciaria sul "maxi-emendamento" è assurta, nel tempo, al rango di una prassi parlamentare consolidata, rispondente alle "esigenze di governabilità" degli Esecutivi di ogni composizione politica. Tale considerazione, continua la Consulta, non è trascurabile, considerato che una «perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità»; tuttavia, avverte la Corte, la continuità con cui si riproducono determinati schemi procedurali non può automaticamente legittimarne il radicamento, specialmente se in contrasto con le prerogative fissate dalla Costituzione.

Il Giudice delle leggi, infatti, avverte che è necessario «arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco».

Peraltro, stante l'elasticità (almeno in parte fisiologica) del diritto parlamentare, non ogni deviazione dalle ordinarie modalità deliberative può considerarsi censurabile da parte della Consulta, specialmente se tale scostamento produca una compressione delle prerogative dei singoli parlamentari suscettibile di trovare adeguata compensazione *aliunde.* La Corte ha osservato, ad esempio, che la votazione fiduciaria su un testo su di un "maxi-emendamento" per "l'approvazione delle manovre di bilancio" ha trovato "qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della

Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate".

Al contrario, nel caso in cui le prerogative parlamentari compresse non trovino alcun canale di riespansione, la loro menomazione può raggiungere «quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare».

È stato osservato che un siffatto intervento della Corte costituzionale potrebbe senza dubbio ipotizzarsi nell'ambito del procedimento di approvazione del disegno di legge di bilancio, ormai caratterizzato, anche per effetto dell'esteso ricorso alla questione di fiducia, da tempi di esame particolarmente ristretti.

Una pronuncia della Corte che rilevi il vizio del procedimento legislativo, svoltosi in pregiudizio delle prerogative dei singoli parlamenti, non potrebbe che travolgere l'intero atto legislativo, determinando un *vulnus* particolare grave, essendo la legge di bilancio annuale l'atto «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche» (così Corte costituzionale ordinanza n. 17 del 2019).

Da qui l'auspicio, fatto da diversi auditi, che le Camere avviino un profondo ripensamento della modalità di svolgimento della sessione di bilancio[144].

Testi di ampie dimensioni e voto bloccato tra principi costituzionali e qualità della legislazione

La prassi del "voto bloccato" su testi di ampie dimensioni solleva, peraltro, ulteriori problemi di compatibilità costituzionale. Benché l'accorpamento di un intero disegno di legge in un solo articolo sia spesso un mero espediente procedurale per consentire l'approvazione in Aula dell'intero testo mediante un'unica votazione, è stato, infatti, ricordato che l'articolo 72 della Costituzione stabilisce che ogni disegno di legge è approvato da ciascuna Camera "articolo per articolo e con votazione finale"[145]. Essendo l'articolo, nella sua essenza, una unità omogenea di contenuto precettivo, lo schema deliberativo disegnato dal Costituente permette ai singoli parlamentari di esprimersi, in successione, su ciascun oggetto disciplinato da un progetto di legge.

La *ratio* della ripartizione in articoli, quindi, è quella di consentire ai parlamentari di formare liberamente la propria volontà deliberativa. Quest'ultima potrebbe essere incisa e fortemente limitata da una votazione complessiva su un testo comprendente, al proprio interno, una pluralità disomogenea

[144] *Ibidem.*

[145] Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7.

di precetti normativi[146]. Il maxi-emendamento, dunque, rappresenta nei procedimenti parlamentari l'equivalente di un quesito referendario contenente una "pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria" (così Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1978), che – come noto – è considerato inammissibile dalla Corte costituzionale, proprio perché pone il corpo elettorale dinanzi ad una votazione "in blocco", che gli impedisce di esprimere in modo libero la propria preferenza di voto.

Il ricorso a testi "compattati" di grandi dimensioni, peraltro, incide negativamente anche sulla qualità della normazione[147], in particolare sulla chiarezza e comprensibilità del dettato normativo.

Con riferimento specifico al consistente ricorso alla questione di fiducia, il Ministro per i rapporti con il Parlamento, nella sua audizione, dopo averne ricordato il carattere tecnico di strumento di accelerazione delle procedure parlamentari, ha segnalato che il Governo ha posto la fiducia alla Camera 12 volte in più rispetto al Senato. Per il Ministro questo è il risultato di differenze regolamentari tra Senato e Camera: in particolare il contingentamento dei tempi d'esame dei decreti-legge, che si applica in via ordinaria al Senato ma non alla Camera, in virtù del "congelamento" di una norma che, originariamente, aveva soltanto natura transitoria (art. 154, comma 1, del Regolamento). Il Ministro ha quindi auspicato "che si possa intervenire, con la più ampia condivisione dei gruppi parlamentari, oltre che sulla disciplina regolamentare relativa al contingentamento dei tempi dei decreti-legge, anche sulla questione di fiducia sia sotto il profilo del decorso delle 24 ore (anch'essa prevista alla Camera ma non al Senato), sia sotto quello della doppia deliberazione (voto sulla questione di fiducia e votazione finale) che, di fatto, costituisce un *bis in idem*[148] .

Il monocameralismo alternato

Con l'espressione, oramai di uso corrente, "monocameralismo alternato" si vuole indicare il fenomeno in forza del quale i due rami del Parlamento non concorrono egualmente all'elaborazione degli atti legislativi, i cui contenuti sono determinati nella Camera in cui si svolge l'esame in prima lettura, mentre l'altra si limita a "ratificarne" l'operato. Risulta decisiva la scelta operata dal Governo

[146] Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17. Cfr. Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3, che mette in evidenza la possibile incompatibilità del maxi-emendamento rispetto all'articolo 72 della Costituzione.

[147] Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12. Cfr. Prof. Roberto ZACCARIA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14, che ha osservato che il suo diffuso ricorso spiega perché gli attuali processi di produzione legislativa tendono a restituire normative poco chiare e imprecise.

[148] Cfr. Sen Luca CIRIANI, Ministro per i rapporti con il Parlamento, audizione del 23 gennaio 2025, seduta n. 19.

circa il ramo del Parlamento al quale trasmettere, in prima lettura, il disegno di legge: da ciò consegue, infatti, l'individuazione del ramo del Parlamento che concretamente definirà il contenuto delle norme.
Secondo diversi auditi, il "monocameralismo alternato" nasce come una risposta alle diseconomie del bicameralismo paritario, che rappresenta un *unicum* nel panorama costituzionale europeo[149]. Una risposta – occorre sottolineare – che si discosta dal modello costituzionale, e che insieme alle altre patologie precedentemente illustrate (abuso della decretazione d'urgenza, le procedure di "voto bloccato" e il ricorso frequente alla questione di fiducia) comprime le prerogative dei parlamentari, spesso incidendo negativamente sulla qualità della legislazione.
Le potenzialità acceleratorie del "monocameralismo alternato" si colgono con evidenza in tutti quei procedimenti legislativi destinati a concludersi con l'adozione, entro un tempo determinato, di atti contenutisticamente complessi (come la legge di bilancio e, in particolar modo, le leggi di conversione dei decreti-legge[150]). Concentrando in una sola Camera l'esercizio della facoltà di emendare, si può infatti aumentare sensibilmente la probabilità di concludere l'*iter* legislativo entro i termini di decadenza.
Nel corso dell'indagine conoscitiva il "monocameralismo alternato" è stato definito come una prassi non pienamente compatibile con i principi costituzionali che disciplinano i procedimenti di produzione normativa[151], ma i suoi effetti più profondi possono essere colti solamente calando questa prassi nella realtà concreta dei lavori parlamentari[152].
Nel "monocameralismo alternato", infatti, non vi è semplicemente un'Aula del Parlamento che trasmette all'altra un testo "blindato". Tale "blindatura" avviene in un momento addirittura anteriore, e più precisamente nella Commissione della Camera che agisce in prima lettura. È questa Commissione, infatti, a determinare il contenuto di un testo normativo che sarà, come spesso accade, oggetto di una votazione fiduciaria in Aula, divenendo così inemendabile già nel primo ramo del Parlamento. Da questa prospettiva, dunque, il "monocameralismo alternato" contrae la capacità emendativa dei componenti di entrambi i rami del Parlamento, dando vita a una "sede redigente rafforzata e atipica"[153]. La blindatura del testo, inoltre, porta la Camera "ratificatrice" ad assumersi

[149] Cfr. Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2, e Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5, che sottolineano la peculiarità, nel panorama costituzionale comparato, del bicameralismo paritario. Si vedano, sul punto, Prof.ssa Ida Angela NICOTRA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14, e Prof. Tommaso Edoardo FROSINI, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4, che mettono in evidenza i difetti del monocameralismo.
[150] Cfr., sul punto, Prof. Paolo CARNEVALE, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17; Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17; Prof. Sandro STAIANO, audizione del 16 aprile 2024, seduta n. 10.
[151] Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5. Critici nei confronti del monocameralismo alternato sono, tra gli altri Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7 (che ne parla come uno dei «problemi aperti» della legge parlamentare); Prof.ssa Roberta CALVANO, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11 («degenerazioni della prassi»); Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5; Prof. Sandro STAIANO, audizione del 16 aprile 2024, seduta n. 10 (che lo definisce un fenomeno «evidentemente illegittimo»).
[152] Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.
[153] Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2.

la corresponsabilità politica dell'approvazione di un atto legislativo che non ha concorso a definire nei suoi contenuti[154].

Peraltro, nel corso dell'indagine conoscitiva non sono mancati punti di vista meno critici sul "monocameralismo alternato", volti a coglierne, pur attraverso una forzatura del modello costituzionale, talune implicazioni vantaggiose per l'articolazione dei lavori parlamentari[155].

Nel corso delle audizioni sono state avanzate alcune proposte per riallineare, almeno in parte, la prassi in esame con il modello costituzionale.

(a) Tra le proposte che prescindono da interventi di rango costituzionale vi sono quelle che presuppongono un rafforzamento delle tecniche di coordinamento tra gli organi dei due rami del Parlamento, in particolare tra le rispettive Commissioni competenti per l'istruttoria legislativa.

L'idea di fondo da cui muovono queste proposte è che il coordinamento tra le Commissioni di Camera e Senato possa favorire risultati istruttori omogenei, riducendo il numero delle *navette*, preservando – al contempo – il carattere bicamerale delle deliberazioni legislative. In questa prospettiva, è stato ritenuto auspicabile, come anticipato, il ricorso a istruttorie legislative congiunte da parte delle competenti Commissioni dei due rami del Parlamento[156].

---

[154] Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8.

[155] Alcuni hanno definito la prassi in esame un percorso potenzialmente virtuoso perché la semplificazione procedurale di cui si avvantaggia la Camera che procede per seconda non implica necessariamente un esame meno attento da parte di quest'ultima (Prof. Cesare MIRABELLI, audizione del 23 gennaio 2024, seduta n. 3). Ad esempio, l'istruttoria dei provvedimenti di particolare rilevanza che si svolge nella Commissione del ramo del Parlamento che li esamina per prima potrebbe svolgersi con la partecipazione dei componenti della competente Commissione della Camera "ratificatrice". In questa prospettiva, è stata valorizzata la duplice funzione semplificatrice di un'istruttoria congiunta: innanzitutto, la conoscibilità del testo da parte delle due Camere già durante l'esame in prima lettura; in secondo luogo, la razionalizzazione del procedimento nel ramo del Parlamento che procede per secondo, che potrà avvenire più speditamente sulla scorta della precedente istruttoria congiunta (cfr., sul punto, le Conclusioni della presente Relazione). Altri hanno intravisto nel "monocameralismo alternato" un potenziale plusvalore organizzativo, poiché tale prassi implica uno stretto coordinamento tra i due rami del Parlamento che, per quanto forzoso e discutibile, può risultare idoneo a garantire un contributo parlamentare unitario alle decisioni legislative, evitando ingiustificate *navette*. A tal proposito, è stato sottolineato che, in effetti, nell'attuale cornice istituzionale, caratterizzata dalla omogeneizzazione del sistema elettorale e dalla parificazione dell'elettorato attivo, si sono ridotti gli elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento. Tale evoluzione ha reso il coordinamento tra le Camere la norma e, dall'altro lato, sempre meno giustificabili orientamenti differenziati tra i due rami del Parlamento (Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8).

[156] Cfr. Prof. Gianpaolo FONTANA, audizione del 24 settembre 2024, seduta n. 18, e Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5, che propone il ricorso a istruttorie congiunte. Nello stesso senso anche Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17: «A Costituzione invariata, penso che la patologia in esame si possa affrontare prevalentemente sul piano dell'organizzazione interna del lavoro parlamentare, migliorando le tecniche di coordinamento che già sono in atto e quelle che potrebbero essere introdotte nel lavoro delle due Camere. Questa linea si potrebbe perseguire sia sul piano strutturale, aumentando la sfera degli organi a impianto bicamerale, sia sul piano funzionale, favorendo la possibilità nel procedimento legislativo di operare attraverso istruttorie congiunte» e Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7: «Sull'altro profilo problematico, relativo al procedimento di formazione della legge della monocameralità, io non sono riuscito a pensare altro che una cosa che so essere sgradita in entrambe le Camere, che è l'istruttoria congiunta, e non c'è altro […] L'istruttoria comune è quella che consente nello stesso tempo di avere le Commissioni parlamentari competenti di entrambe le Camere che lavorano sul testo e lo predispongono per le discussioni di Aula. Io non vedo altro» e Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8, che evoca il modello dei "triloghi" caratterizzanti i processi decisionali dell'Unione europea.

Lo strumento dell'istruttoria congiunta, per quanto possa in parte sacrificare l'autonomia di ciascuna Camera[157], vede accresciuti i suoi effetti di semplificazione procedurale, anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari[158]. Alla stessa logica rispondono le soluzioni che mirano ad estendere il perimetro operativo degli organi bicamerali[159].

Vale la pena sottolineare che il coordinamento tra le due Camere può concretarsi in strumenti (accordi interistituzionali, circolari congiunte emanate dai Presidenti delle due Camere) il cui impatto trascende la dimensione più immediata dell'istruttoria legislativa. Tali strumenti, infatti, possono prevenire l'insorgere di quella difformità di orientamenti e prassi tra le due Camere che spesso acuisce la farraginosità delle procedure legislative[160].

(b) Per arginare il fenomeno del "monocameralismo alternato" nei procedimenti di conversione dei decreti-legge, si è altresì proposto di intervenire sulle disposizioni dei regolamenti parlamentari, stabilendo che la Camera che per prima esamina il disegno di legge di conversione sia tenuta a concluderne l'esame entro trenta giorni, per poi trasmetterlo all'altra. Tale soluzione, pur comprimendo i tempi di esame a disposizione della prima Camera, garantisce la "co-legislazione" dei due rami del Parlamento[161].

(c) Interventi più incisivi su questo fronte possono essere, evidentemente, conseguiti solo attraverso riforme costituzionali. Si pensi, ad esempio, alla costituzionalizzazione del cosiddetto "monocameralismo procedurale" (anche detto bicameralismo differenziato). Per effetto di tale modello solo alcune tipologie di leggi (ad esempio quelle costituzionali, elettorali e di bilancio) dovrebbero essere necessariamente approvate tramite procedure bicamerali, mentre per le altre leggi sarebbero sufficiente procedure monocamerali, fatta salva la facoltà di ''richiamo" da parte dell'altra Camera che intenda partecipare alla definizione del testo normativo. Nel caso di emendamenti approvati dalla Camera richiamante, è stato prospettato l'intervento mediatore di un comitato bicamerale paritetico che possa sottoporre ai due rami del Parlamento soluzioni mediane per porre fine alle *navette*[162]. Un'ulteriore soluzione di riforma costituzionale emersa nel corso dell'indagine conoscitiva riguarda l'estensione delle ipotesi nelle quali il Parlamento decide in seduta comune per ricomprendere le deliberazioni relative alle leggi di maggior impatto istituzionale[163].

---

[157] Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

[158] Cfr. Prof. Giuliano AMATO, audizione dell'11 marzo 2024, seduta n. 7.

[159] Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17.

[160] Cons. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2.

[161] Prof. Francesco Saverio MARINI, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

[162] Prof. Massimo LUCIANI, audizione del 26 febbraio 2024, seduta n. 6; Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17, che parla di «bicameralismo differenziato».

[163] Prof. Enzo CHELI, audizione dell'8 luglio 2024, seduta n. 17 e Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5.

(d) Così come già segnalato con riferimento alla programmazione[164], anche con riguardo al profilo critico in esame l'introduzione del "voto a data certa" potrebbe rappresentare uno strumento per provare a riallineare, almeno in parte, la prassi al modello costituzionale. Si tratta di un meccanismo, già previsto nei regolamenti parlamentari nel caso dei progetti di legge "collegati"[165], che riconosce al Governo il potere di chiedere alle Camere di deliberare, con votazione finale, su un progetto di legge entro un determinato termine.

L'istituto del voto "a data certa" appare come una soluzione di particolare interesse perché in grado (potenzialmente) di incidere direttamente su alcune delle patologie del sistema delle fonti segnalate: dal "monocameralismo alternato" all'«abuso» della questione di fiducia; dell'iperinflazione della decretazione d'urgenza al "maxi-emendamento" (anche nella sua versione più recente). Tutte patologie che, spingendosi oltre il modello costituzionale, tentano di scavalcare le incertezze procedurali che caratterizzano spesso gli odierni meccanismi di produzione normativa. Proprio l'insofferenza dei Governi per le imprevedibili tempistiche del procedimento legislativo è stata identificata, nel corso dell'indagine conoscitiva, come una delle principali ragioni della "fuga" dai modelli procedimentali disciplinati dalla Costituzione[166].

2.4. L'attuazione e l'applicazione

Un aspetto critico della produzione normativa riguarda il ricorso, sempre più frequente, a strumenti normativi secondari, come i decreti ministeriali e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.), per regolare materie che, secondo il principio della riserva di legge sancito dalla Costituzione, dovrebbero essere disciplinate direttamente dalle leggi. Questo fenomeno, noto come "fuga dalla legge", rappresenta una delega di aspetti centrali del potere normativo a soggetti non direttamente legittimati democraticamente. Sebbene questa prassi risponda spesso all'esigenza di accelerare i tempi di attuazione delle norme, essa può indebolire il principio di legalità, ridurre il controllo democratico sulle decisioni normative e generare incertezza giuridica a causa della mancanza di criteri chiari nella delega legislativa.

La situazione si aggrava ulteriormente in presenza di ritardi o assenza delle necessarie misure attuative, che privano di efficacia concreta molti atti legislativi[167]. L'utilizzo massiccio di D.P.C.M. e decreti ministeriali durante situazioni emergenziali, come la pandemia da COVID-19, ha

[164] cfr. *retro* par. 2.1.

[165] Art. 123-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati.

[166] Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4.

[167] Per alcuni dati sullo stock complessivo dei provvedimenti attuativi da evadere al 1° febbraio 2025 cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *Rapporto 2024-2025*, spec. 58 e segg.

evidenziato ulteriormente la necessità di una chiara distinzione tra normativa primaria e secondaria, al fine di preservare l'omogeneità e la leggibilità del sistema normativo.

Per fronteggiare queste problematiche, è stata proposto innanzitutto, di introdurre una legge organica che disciplini in modo chiaro e sistematico l'uso dei D.P.C.M. e dei regolamenti ministeriali, limitandone l'«abuso» e garantendo una maggiore trasparenza nel processo normativo; in secondo luogo, di procedere a una revisione periodica delle norme esistenti, eliminando quelle obsolete o inutili per migliorare l'efficacia e la leggibilità del corpus legislativo.

La proliferazione di norme (anche di rango sub-legislativo) non coordinate non può che amplificare l'incertezza applicativa. Ciò è particolarmente critico nel diritto penale, dove la tassatività e la determinatezza delle norme sono principi fondamentali. In assenza di chiarezza, il rischio è che sia la giurisprudenza, ordinaria o costituzionale, a integrare le fattispecie incriminatrici, con evidenti implicazioni sul rispetto della separazione dei poteri.

Ancora con riguardo al momento propriamente attuativo delle fonti primarie, meritano una segnalazione particolare talune proposte, alcune emerse anche nel corso delle audizioni, volte ad arginare lo speculare fenomeno della "fuga dal regolamento". A tal fine, appare utile semplificare il procedimento di produzione dei regolamenti tipizzati dalla legge n. 400 del 1988[168]; limitare nelle fonti primarie, ma soprattutto nei decreti-legge (per non svilire i presupposti emergenziali), il rinvio a fonti subordinate di attuazione, come peraltro stabilito dal recente D.P.C.M. 30 ottobre del 2024, che interviene sulla disciplina normativa per la redazione dell'ATN[169]; inserire i decreti attuativi come allegati del testo legislativo principale (secondo la tecnica redazionale utilizzata in occasione del Codice degli appalti pubblici)[170].

2.5. Gli strumenti per la semplificazione normativa

L'obiettivo della semplificazione come metodo per eliminare duplicazioni, conflitti e obsolete stratificazioni normative, garantendo così un migliore funzionamento del sistema giuridico e amministrativo è stato perseguito con risultati altalenanti. La progressiva erosione dello strumento della legge annuale di semplificazione, introdotta nell'ordinamento italiano come principale mezzo per coordinare e razionalizzare il sistema normativo, rappresenta uno degli esempi più eloquenti delle difficoltà strutturali del sistema legislativo italiano.

---

[168] Cfr. Valerio DI PORTO, audizione del 16 gennaio 2024, seduta n. 2; Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8; Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4 e Roberta CALVANO, audizione del 22 aprile 2024, seduta n. 11.

[169] cfr. *infra* par. 2.6.

[170] Cfr. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8.

La legge annuale di semplificazione è stata prevista nel 1997 con l'obiettivo di garantire un aggiornamento costante e sistematico del complesso normativo, basato su principi e criteri direttivi generali. Tuttavia, il suo impiego non ha mai raggiunto la cadenza regolare prevista, con l'adozione di provvedimenti saltuari e caratterizzati da ambizioni spesso superiori alle reali capacità operative. Un esempio paradigmatico dell'utilizzo della legge di semplificazione è rappresentato dai provvedimenti adottati negli anni 2001 e 2005, che hanno introdotto il meccanismo del cosiddetto "taglia-leggi". Questo strumento aveva l'intento di eliminare norme obsolete o ridondanti, lasciando spazio a una codificazione più chiara e organica delle disposizioni residue. Tuttavia, la complessità delle operazioni richieste, unita alla mancanza di una pianificazione organica, ha limitato fortemente i risultati ottenuti. Nonostante l'obiettivo dichiarato fosse quello di un riassetto normativo ampio e sistematico, il Governo ha spesso concentrato i propri sforzi su interventi limitati, come l'abrogazione espressa di norme non più operative o la salvaguardia di quelle essenziali. Come evidenziato nel corso delle audizioni, i limiti erano evidenti poiché ci si concentrava nell'adozione di elenchi di leggi da abrogare e da salvare con un utilizzo frammentato di strumenti legislativi eterogenei, quali leggi, decreti-legge e decreti correttivi. La legge di semplificazione, originariamente concepita come un veicolo attraverso cui il Parlamento delegava annualmente al Governo il compito di operare un riassetto normativo in specifici settori dell'ordinamento, ha conosciuto una parabola discendente cui solo recentemente si è cercato di rimediare con la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa per l'introduzione di misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie[171].

Una delle principali criticità rilevate ai fini dell'adozione di azioni efficaci di semplificazione normativa è la mancanza di una programmazione chiara e condivisa tra Parlamento e Governo[172] . Questo ha portato a interventi legislativi frammentari, spesso privi di una visione organica e incapaci di affrontare in maniera incisiva la complessità normativa. Come sottolineato più volte, è necessaria un'attività di codificazione *ex post* che abbia carattere di continuità e che permetta di migliorare anche la leggibilità e l'accessibilità delle norme, attraverso strumenti di mero riordino che eliminino errori materiali, richiami obsoleti e norme non più attuali.

In questo senso la delega legislativa è stata individuata come uno degli strumenti cardine per attuare operazioni di riordino e codificazione, pur avendo sofferto di un sostegno incoerente e, laddove utilizzata, di una scarsa chiarezza dei principi e criteri direttivi stabiliti dal legislatore. Questa situazione ha portato a risultati eterogenei, con alcuni codici adottati sulla base di deleghe *ad hoc* e

[171] Atto Senato n. 1192.
[172] Cfr. *retro* par. 2.1.

altri frutto di operazioni più strutturate[173]. Tra gli esempi più significativi si possono menzionare il codice del processo amministrativo e il codice dell'ordinamento militare, che, pur rappresentando tentativi importanti di razionalizzazione normativa, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale per eccesso di delega, evidenziando i limiti intrinseci di un approccio non sufficientemente pianificato.

I contributi degli auditi hanno posto, inoltre, in rilievo la natura e i limiti dei testi unici compilativi, introdotti con la legge n. 400 del 1988 e utilizzati principalmente per il coordinamento formale della normativa vigente[174]. Sebbene tali strumenti rappresentino un mezzo utile per migliorare la leggibilità e la coerenza della legislazione, essi non consentono interventi di natura sostanziale, limitandosi a una mera ricognizione normativa[175].

Da più parti è stata sottolineata l'importanza di utilizzare questi strumenti in maniera più sistematica, affidando la loro redazione al Consiglio di Stato per ridurre il rischio di errori tecnici e migliorare la qualità complessiva del prodotto legislativo. Questo organo, in virtù della sua funzione consultiva e delle competenze tecniche in materia di *drafting* legislativo, ha dimostrato di poter offrire un contributo significativo alla qualità tecnica delle norme adottate. Tuttavia, il coinvolgimento del Consiglio di Stato è rimasto limitato a casi isolati, come quello del codice del processo amministrativo, nonostante il suo potenziale per garantire un elevato livello di coerenza giuridica e sistematica nei testi normativi. In tale contesto, è parso auspicabile un maggior ricorso a questa istituzione, che potrebbe svolgere un ruolo centrale non solo nella redazione di testi unici compilativi ma anche nella predisposizione di schemi normativi più complessi. Come suggerito da alcuni, una maggiore valorizzazione del Consiglio di Stato e di altri organi tecnici potrebbe contribuire alla

---

[173] Prof. Nicola LUPO, audizione del 18 marzo 2024, seduta n. 8: «Qualcosa si muove in proposito, per esempio riguardo alla riforma fiscale, ma ancora mi pare mancare, nonostante alcune apprezzabili iniziative del Dipartimento per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (tra cui quelle collocate nel prima richiamato disegno di legge in corso di presentazione alle Camere), una regia complessiva, supportata da una robusta e qualificata struttura tecnico-giuridica, in grado di assicurare una metodologia univoca di redazione dei testi unici e dei codici di settore».

[174] Prof. Vincenzo LIPPOLIS, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4: «Ci sono norme che vagano nell'ordinamento, non accorpate in testi organici. Si dovrebbe svolgere un'attività di codificazione ordinaria che abbia il carattere della continuità e che intervenga *ex post* al fine di dare ordine alla legislazione, per creare condizioni di ricercabilità e comprensibilità delle norme. Il modello potrebbe essere quello francese: fare dei codici di settore nei quali, senza modificare il contenuto, si possa migliorare la leggibilità, eliminare errori materiali, riferimenti e richiami a istituti obsoleti, fare abrogazioni espresse invece delle abrogazioni implicite e così via, trattandosi in sostanza di una serie di modifiche formali; tali testi unici potrebbero essere definiti di mero riordino, ma potrebbero essere anche di riordino e di semplificazione».

[175] Prof.ssa Marta CARTABIA, audizione del 12 febbraio 2024, seduta n. 5: «Se la chiarezza non appartiene in origine alla produzione normativa, perché le iniziative legislative tendono a rispondere ad interessi frammentati e instabili, ebbene quella necessaria chiarezza si potrebbe utilmente recuperare a valle, mettendo ordine e unificando molteplici interventi di settore, in un unico tessuto normativo, espungendo norme superate, disapplicate e contraddittorie. Una delega al Governo per l'elaborazione di testi unici non è particolarmente complicata da scrivere né difficile da negoziare. Non ha bisogno di scadenze ravvicinate, perché agisce su testi comunque in vigore. Attraverso una serie di testi unici si potrebbe consentire al Governo di elaborare con un piano di medio periodo, un riordino e una razionalizzazione di alcuni settori cruciali, anche con il compito di eleminare norme contraddittorie, colmare lacune, espungere relitti normativi di fatto non più vigenti».

programmazione degli interventi di consolidamento e riassetto, che attualmente mancano di continuità e organicità[176].

Le riflessioni degli auditi hanno evidenziato come i tentativi di codificazione abbiano riscontrato difficoltà nella composizione di interessi contrapposti e nella gestione di ambiti regolatori demandati a diversi livelli di governo[177]. Queste difficoltà sono ulteriormente aggravate dalla necessità di coordinare norme di fonte primaria e secondaria, senza aumentare la rigidità del sistema normativo. Inoltre, l'«abuso» della decretazione d'urgenza e il ricorso reiterato a normative derogatorie in settori strategici, come quello degli appalti PNRR, hanno creato ulteriore complessità normativa, rendendo urgente una ricognizione complessiva delle legislazioni speciali esistenti e un loro riordino secondo criteri di chiarezza e applicabilità diretta. A questo proposito è stata anche evidenziata una discrepanza tra le finalità dichiarate di semplificazione amministrativa e gli obiettivi di semplificazione normativa, con conseguenze rilevanti sia sul piano regolatorio che amministrativo. In particolare, le misure emergenziali e le normative speciali adottate per semplificare i processi amministrativi spesso si sono rivelate in contraddizione con i principi di chiarezza e coerenza normativa. Questo fenomeno è evidente nella proliferazione di deroghe, sospensioni e rinvii, utilizzati per raggiungere presunti obiettivi di semplificazione amministrativa, ma che, in realtà, generano complessità e incertezza per gli operatori pubblici. Un esempio significativo riguarda proprio la normativa speciale relativa agli appalti finanziati attraverso il PNRR e il PNC, caratterizzata da una stratificazione normativa confusa, composta da numerosi atti legislativi, circolari e provvedimenti sub-normativi. Questo sistema risulta incoerente rispetto ai principi di *better regulation* poiché si basa su rinvii a norme superate e deroghe a disposizioni generali. È evidente, pertanto, la necessità di un approccio più organico e coordinato, che consideri in modo integrato la semplificazione normativa e

[176] Prof.ssa Ida Angela NICOTRA, audizione del 17 giugno 2024, seduta n. 14: «Ulteriormente, si potrebbe attribuire il compito di elaborazione di un atto normativo ad un organo esperto sulla specifica materia oggetto di normazione, come è avvenuto da recente con la nuova normativa sulla contrattualistica pubblica, redatta da una Commissione del Consiglio di Stato, appositamente costituita. In punto di metodo, la Commissione speciale, cui è stato attribuito il compito di redigere il nuovo impianto codicistico (decreto legislativo n. 36 del 2023), ha scelto una squadra di codificatori con un approccio multidisciplinare. Nel *panel* vi era un'ampia presenza di giuristi ma anche una nutrita partecipazione di "non giuristi", composta da economisti, ingegneri, informatici ed esperti di *drafting* normativo. È stato possibile, proprio grazie a tale composizione variegata e multi-saperi, testare le norme giuridiche e scrivere direttamente alcune innovative disposizioni (come quelle in materia di progettazione)».

[177] Prof. Alessandro NATALINI, audizione del 1° luglio 2024, seduta n. 16: «I tentativi di codificazione operati al fine di rendere più snello e leggibile un corpo normativo che si è stratificato nel tempo hanno avuto un esito modesto. Qui hanno influito tre fattori: da un lato, l'incapacità della politica di comporre i diversi interessi in gioco nel definire la disciplina di intere materie; da un altro lato, la difficoltà di ricostruire una disciplina unica rispetto ad ambiti regolatori demandati alla competenza normativa di una pluralità di soggetti (diversi livelli di governo e autorità indipendenti di regolazione); da un altro lato ancora, la difficoltà di mettere insieme norme di fonte primaria e secondaria senza aumentare la rigidità della disciplina giuridica. Anche gli interventi di delegificazione hanno incontrato molti problemi. L'intento (molto ragionevole) di abbassare il livello delle fonti giuridiche per rendere più flessibile e databile nel tempo la sua disciplina si è scontrato con un dato obiettivo: il procedimento per rivedere un regolamento governativo non è nei fatti molto più rapido di quello per rivedere una legge e molto più lungo di quello di adottare un decreto-legge che, come mostrano i dati sulla legislazione, è finito per rappresentare in modo ormai prevalente la scelta privilegiata dei governi per fare nuova regolazione».

amministrativa. Occorrerebbe una ricognizione sistematica delle legislazioni speciali, al fine di razionalizzarle, eliminando deroghe e rinvii inutili e sostituendole con disposizioni chiare, applicabili direttamente e coerenti con i principi di buona regolazione[178].

Le soluzioni proposte dagli auditi a sostegno degli strumenti di semplificazione normativa si concentrano, innanzitutto, sulla necessità di ridare forza a strumenti programmatori, come la legge annuale di semplificazione, che permettano una pianificazione organica degli interventi. Come si è visto, è stato suggerito, in secondo luogo, di valorizzare il ruolo del Consiglio di Stato non solo come organo consultivo, ma anche come attore centrale nella redazione tecnica delle normative. Una maggiore attenzione ai principi e criteri direttivi delle deleghe legislative potrebbe contribuire a ridurre il rischio di "eccesso di delega" e garantire una maggiore coerenza tra gli obiettivi politici e i risultati normativi. Inoltre, la definizione di priorità settoriali condivise tra Parlamento e Governo potrebbe rappresentare un passo decisivo per superare l'attuale frammentazione normativa e promuovere una legislazione più chiara, accessibile e coerente.

Infine, è emersa la necessità di garantire una maggiore copertura costituzionale agli strumenti di semplificazione normativa, attraverso interventi di riforma che assicurino la sostenibilità e l'efficacia di questi strumenti nel tempo. Anche in questo contesto appare utile il riferimento a modelli stranieri. Il modello britannico e quello francese, che prevedono il coinvolgimento di commissioni tecniche specializzate nella codificazione, offrono spunti interessanti per migliorare il processo legislativo italiano, rendendolo più organico e funzionale[179].

---

[178] Prof.ssa Elisa D'ALTERIO, audizione del 24 giugno 2024, seduta n. 15: «Un esempio emblematico, da questo punto di vista, è il rapporto tra i (spesso dichiarati ma poco concreti) fini di semplificazione amministrativa e gli obiettivi della semplificazione normativa (miglioramento della regolazione, ecc.). Negli ultimi anni, gli obiettivi di semplificazione amministrativa associati a situazioni emergenziali o speciali sono andati in senso diametralmente opposto rispetto agli obiettivi di semplificazione normativa. In questo caso, non si tratta soltanto del problema dell'abuso della decretazione d'urgenza ma si tratta dei correlati e più ampi problemi del modo in cui si fa la c.d. "semplificazione" amministrativa in Italia, nonché dell'incertezza e del disorientamento che tali pratiche producono su chi opera nelle pubbliche amministrazioni. Vengono adottate c.d. normative speciali ("legislazione speciale") che si concretizzano, in vari casi, in articolati complessi di deroghe, sospensioni, rinvii mobili, attraverso i quali si pensa di perseguire la semplificazione amministrativa. Le legislazioni speciali si traducono così in prodotti normativi spesso incompatibili con i più elementari canoni della semplificazione normativa e della *better regulation*. Un caso molto rilevante riguarda la legislazione speciale in tema di appalti PNRR, intendendo con tale espressione i contratti di appalto o concessione per attività (opere, servizi, forniture) finanziati in tutto o in parte con risorse PNRR o PNC. La disciplina degli appalti PNRR è il caotico risultato di circa una decina di normative, a cui si aggiungono oltre una trentina di circolari RGS, oltre a numerosi altri atti sub-normativi. Tale disciplina speciale è costituita da una lunga catena sia di rinvii a normative antecedenti ormai superate (decreto semplificazioni, decreto sblocca cantieri, ecc.) e ormai non più vigenti per l'ordinario (vedi norme del vecchio codice dei contratti pubblici, decreto legislativo n. 50 del 2016), sia di deroghe parziali ad altre normative generali (come nel caso della normativa antimafia). Questo quadro mal si concilia con il principio "*one-in*, *one-out*" previsto nel programma *better regulation* dell'UE».

[179] Prof. Enrico ALBANESI, audizione del 6 maggio 2024, seduta n. 12: «Nel Regno Unito la *law reform* è quel processo volto alla modifica della legislazione vigente al fine di migliorarne la qualità, senza che ciò vada ad incidere sulle *policies* ad esso sottese. La *consolidation* è l'operazione attraverso cui si raccoglie invece in un unico atto normativo diritto di origine legislativa, senza modificarlo nella sostanza. La *codification* è lo strumento con cui si raccoglie in un unico atto normativo diritto di matrice giurisprudenziale. Il *repeal* è la nostra abrogazione, cui si fa ricorso (come strumento di semplificazione normativa) in modo periodico e meditato e *non uno actu*, come da noi avvenne con il c.d. taglia-leggi. Un modello analogo a cui guardare, anche se non coincidente con quello britannico, è quello delle Commissioni per la codificazione, sul genere di quelle istituite in Francia e Spagna, quali, rispettivamente, la *Commission supérieure de codification* e la *Comisión General de Codificación*. La prima è chiamata a

Anche il Ministro per i rapporti con il Parlamento, nella sua audizione, ha segnalato l'opportunità di riprendere l'azione di semplificazione e sistematizzazione dell'attuale *corpus* normativo. Nell'ambito dell'attività di manutenzione normativa, il Ministro ha ricordato il già citato disegno di legge A. S. n. 1192, recante misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione, che prevede, il ricorso ad una legge annuale di semplificazione normativa, nonché disposizioni di delega per procedere alla codificazione di diversi settori dell'ordinamento, nonché il disegno di legge[180] recante l'abrogazione di atti normativi prerepubblicani[181].

2.6. Gli strumenti per l'innovazione e la digitalizzazione

L'innovazione tecnologica e la digitalizzazione stanno trasformando profondamente il modo in cui possono essere progettati, prodotti, analizzati e valutati gli atti normativi, contribuendo a migliorarne la qualità, la chiarezza e l'efficienza. Il tema dello sviluppo delle competenze per la qualità della legislazione appare strettamente connesso anche con quello dell'utilizzo delle tecnologie in tutti gli aspetti e i momenti della produzione normativa. Ciò vale, in particolare, per l'intelligenza artificiale, una tecnologia che offre, per le sue caratteristiche, nuove prospettive di sostegno alla produzione normativa. Nell'era digitale e dell'intelligenza artificiale, gli operatori del settore si confrontano con nuove sfide e opportunità dovendosi orientare verso l'impiego di strumenti come banche dati normative e applicazioni per il *drafting* assistito e il supporto alla redazione tramite analisi semantica, verifica di coerenza e armonizzazione con la legislazione vigente.

L'intelligenza artificiale offre l'opportunità di sviluppare strumenti in grado di potenziare e velocizzare gli interventi di *drafting* che è possibile integrare variamente nell'attività legislativa, ad esempio per produrre attività ricognitiva di testi normativi, per elaborare bozze di testi a partire da concetti chiave, per analizzare testi legislativi e proporne sintesi e *dossier*, per individuare incoerenze, proporre revisioni linguistiche e verificare la correttezza dei riferimenti normativi e, in futuro, perfino per assistere i tecnici nella valutazione di impatto della legislazione. Peraltro, la rapidità di evoluzione della tecnologia in esame potrebbe condurre a imminenti ulteriori sviluppi di cui non è facile prevedere la dimensione né la direzione[182]. Su questi aspetti merita anche richiamare l'importante

svolgere un ruolo essenzialmente consultivo nell'ambito dell'attività governativa di redazione dei codici di settore; la seconda è chiamata a redigere i progetti di codificazione per il Ministero della giustizia».

[180] Approvato definitivamente e ora legge 7 aprile 2025, n. 56, recante abrogazione di atti normativi prerepubblicani relativi al periodo dal 1861 al 1946.

[181] Cfr. Sen. Luca CIRIANI, Ministro per i rapporti con il Parlamento, audizione del 23 gennaio 2025, seduta n. 19.

[182] Prof. Tommaso Edoardo FROSINI, audizione del 5 febbraio 2024, seduta n. 4: «Quello dell'intelligenza artificiale sarebbe un contributo che non andrebbe a sostituire la sovranità decisionale del Parlamento, piuttosto servirebbe per supportare la sua attività legislativa e non solo […] In Francia e in Germania sono state create apposite strutture parlamentari con il compito di utilizzare gli algoritmi per elaborare dati, che siano in grado di offrire all'iniziativa legislativa e alla sua

attività conoscitiva sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito parlamentare svolta dal Comitato per le attività di documentazione dell'Ufficio di presidenza della Camera.

La possibilità di ricorrere utilmente a tali strumenti dipende anche dalla capacità degli operatori di comprendere e integrare queste tecnologie nel lavoro quotidiano. È quindi essenziale sviluppare anche a questo riguardo competenze specialistiche, sia tecniche che metodologiche, per sfruttare appieno il potenziale dell'IA, sempre salvaguardando e privilegiando – attesa la delicatezza (e l'impatto politico) delle attività in oggetto – il fattore di valutazione e controllo da parte dell'intelligenza umana. La formazione di professionisti esperti che sappiano integrare le innovazioni nel lavoro di *drafting* rappresenta, dunque, una priorità per rendere i processi legislativi più efficienti, accurati e trasparenti.

L'intelligenza artificiale non è l'unico ambito relativo alla tecnologia che potrebbe essere integrato nel processo legislativo poiché ogni attività del ciclo normativo può beneficiare di una modernizzazione degli strumenti sia dal lato del personale coinvolto nella produzione normativa, sia nel coinvolgimento dei cittadini e nella comunicazione fra istituzioni e pubblico, tramite consultazioni o anche semplicemente per l'accesso alle banche dati e alle informazioni relativa alla produzione normativa. Strumenti come *Normattiva* offrono un accesso rapido e semplice alla legislazione vigente e consolidata, fornendo funzionalità avanzate di ricerca e una visione storica delle modifiche normative nel tempo. Questi sistemi permettono di avere una panoramica completa e sempre aggiornata dell'ordinamento giuridico, facilitando l'attività legislativa e interpretativa e andrebbero aggiornati nei contenuti e nell'interfaccia anche qui integrandoli il più possibile con le altre banche dati normative nel rispetto dei più moderni standard di interoperabilità e condivisione dei dati.

I *software* di redazione assistita o più semplicemente di *editing* normativo rappresentano uno strumento fondamentale: offrendo supporto nella stesura dei testi normativi e suggerendo strutture standardizzate e adeguamenti al linguaggio tecnico richiesto, aiutano a garantire che gli atti siano coerenti, privi di ambiguità e conformi alle norme formali e sostanziali. Anche la digitalizzazione dei processi parlamentari svolge un ruolo chiave nel rendere il processo legislativo più trasparente ed efficiente. Sistemi digitali consentono di tracciare in tempo reale le fasi di discussione e approvazione delle norme, mentre piattaforme di consultazione pubblica digitale offrono ai cittadini la possibilità di partecipare attivamente alla formazione delle leggi.

In questo settore, come anche in numerosi altri coinvolti nel miglioramento della qualità della legislazione, la sinergia fra soggetti istituzionali diversi appare una strategia ineludibile e al contempo vincente, soprattutto a fronte degli investimenti economici che l'adozione delle nuove tecnologie rende necessari.

---

procedimentalizzazione la migliore scelta normativa, che risulti lessicalmente chiara, non ripetitiva di altre leggi e norme e che verifichi l'impatto di sostenibilità con la giurisprudenza costituzionale».

Conclusioni

Le audizioni svolte nel corso dell'indagine hanno evidenziato la persistenza e l'acuirsi di molteplici profili critici nella produzione normativa: frammentarietà, incoerenze, scarsa effettività, instabilità, oscurità sul piano lessicale e alterazione del sistema delle fonti.
Per cercare di affrontare con efficacia tali criticità occorre muovere da un'analisi del fenomeno il più possibile condivisa tra le forze politiche, e occorre rifuggire qualsiasi impostazione che si riduca all'attribuzione di responsabilità a questo o a quel Governo, a questa o a quella maggioranza parlamentare.
Con simile consapevolezza si è svolta l'indagine e, in conclusione, si formulano qui alcune proposte concrete.

L'analisi ha innanzitutto evidenziato la stretta connessione – ribadita a più riprese dalla giurisprudenza della Corte costituzionale - tra sistema delle fonti, prassi e forma di governo, e come ogni scostamento dal dover essere costituzionale dei principi che regolano i rapporti tra le fonti si traduca in (od origini da) uno scostamento dal dover essere costituzionale dei principi che regolano i rapporti tra gli organi.

L'analisi ha inoltre fatto emergere come gli scostamenti dal dover essere dei principi costituzionali - che disciplinano il sistema delle fonti e i rapporti tra i diversi organi politici nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico - si ripercuotano sulla qualità formale e sostanziale della legislazione. Ovvero che il ricorso frequente a soluzioni "emergenziali" e a "contenitori" legislativi di ampie dimensioni non migliora affatto la qualità della produzione normativa, ma al contrario rischia di comprometterne la chiarezza, l'efficacia e la stabilità nel tempo.

All'origine del progressivo accrescimento del ruolo del Governo, e dei profili problematici nella produzione normativa, vi sono molteplici fattori: sociali, economici, culturali ed anche istituzionali. Basti pensare alla crescente complessità e specificità delle domande di regolazione, alla crisi e alla trasformazione dei corpi intermedi che organizzano la partecipazione democratica e animano le istituzioni politiche, all'innovazione tecnologica e all'impatto delle piattaforme digitali sulle relazioni interpersonali e sulla formazione dell'opinione pubblica, o per quanto riguarda i fattori c.d. "istituzionali" all'impatto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e in particolare all'impatto degli obblighi (di risultato e nel rispetto di tempi definiti) derivanti dal

programma Next Generation UE e dal PNRR e da quelli che discenderanno dalla recente riforma della *governance* economica europea.

Dopo aver messo a fuoco le diverse criticità della produzione normativa, e dopo aver provato a individuare le loro principali e più profonde cause, l'indagine ha altresì cercato di fare qualche passo sull'impervio terreno dei possibili rimedi.
Cosa si potrebbe (e dovrebbe) fare – ci si è insomma domandati e si è domandato agli auditi - per migliorare la qualità della legislazione e porre rimedio alle più gravi patologie della produzione normativa?
Cosa si potrebbe e dovrebbe fare, rimanendo ovviamente nel solco dell'attuale forma di governo e del suo principio ordinatore del sistema delle fonti che individua nel Parlamento (e nel pluralismo che in esso trova rappresentanza e composizione) il luogo privilegiato di produzione del diritto e di legittimazione, diretta o indiretta, di ogni fonte.

Dagli auditi e dal confronto con loro sono emerse diverse proposte e indicazioni puntuali che potrebbero essere così sintetizzate e ordinate, anche a seconda della fonte a cui ricorrono e su cui incidono.

Contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza e recuperare la centralità del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa

Per contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza sono emersi nel corso dell'indagine i seguenti possibili rimedi, che richiedono interventi di rango costituzionale: la formalizzazione nella Costituzione dei limiti di contenuto del decreto-legge previsti dalla legge n. 400 del 1988; la codificazione dei limiti alla eterogeneità ed emendabilità dei decreti-legge enunciati dalla Corte costituzionale; la costituzionalizzazione di istituti quali il "voto a data certa", che potrebbero garantire il rispetto di tempi predefiniti per la deliberazione su un disegno di legge di iniziativa governativa e quindi - indirettamente - ridurre la "necessità" per il Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza.
Possibili soluzioni all'esigenza in questione sono state declinate dagli auditi anche sul piano dei regolamenti parlamentari, in particolare: mediante l'introduzione di una disciplina generale del "voto a data certa", già previsto per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica; con un'attuazione più puntuale dell'ipotesi prevista dall'articolo 72, comma 2 della Costituzione, della dichiarazione d'urgenza per i disegni di legge di iniziativa governativa (come del resto suggerito dalla

Corte costituzionale nella sentenza n. 146/2024); con la generalizzazione, peraltro già prevista dal Regolamento del Senato, del ricorso alla sede redigente.

Con specifico riguardo ai rischi di eterogeneità (sopravvenuta) della legge di conversione, anche nell'ottica di preservare la chiarezza e la coerenza della legislazione, è emersa l'importanza di fissare alcuni canoni in materia di attività emendativa, agendo eventualmente anche sul piano della prassi. Tra le possibili iniziative in tal senso, rileva, innanzitutto, la codificazione in modo uniforme tra le Camere degli orientamenti da seguire per valutare l'ammissibilità delle proposte emendative da parte delle Presidenze di Senato e Camera e delle Presidenze di Commissione.

Al fine di recuperare la centralità del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, nel corso dell'indagine sono stati individuati – oltre agli strumenti già descritti con riguardo alla decretazione d'urgenza – meccanismi di rafforzamento del ruolo delle Camere anche nell'ambito dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo. In tale ottica, potrebbe essere utile l'introduzione nella Costituzione di alcuni aspetti specifici, quali l'obbligo del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo, il carattere vincolante del parere e l'articolazione dei termini per l'esercizio della delega anche con riferimento alle fasi correttive.
Più in generale, sempre nella prospettiva di rafforzare il ruolo del Parlamento, è emersa l'ipotesi di introdurre una più stringente disciplina del potere di emendamento da parte del Governo e del Relatore, che garantisca maggiore omogeneità dei testi e tuteli anche il potere di subemendamento dei parlamentari, assicurando un congruo termine temporale per subemendare (ad esempio istituzionalizzando la fissazione di un termine minimo).
Infine, potrebbe risultare utile stabilire, in via regolamentare o di prassi, sistematizzando ciò che è già avvenuto in alcune occasioni alla Camera un termine ultimo per la presentazione di nuovi emendamenti o di proposte di riformulazione di emendamenti già presentati da parte dei relatori e del Governo, garantendo in ogni caso lo svolgimento di adeguate attività conoscitive in caso di proposte emendative di particolare rilevanza.

In una prospettiva più ampia, è stato da più parti evidenziato come per ridare centralità alla "legge" occorrerebbe altresì cercare di rafforzare la capacità di integrazione politica (e quindi di "governo") del Parlamento e come per muovere in questa direzione sarebbe opportuno dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione e predisporre una moderna e organica disciplina dei partiti politici, improntata ai principi di democrazia interna e trasparenza, e in grado di garantire la separazione e l'autonomia della sfera politica da quella economica.

Un maggiore coordinamento tra gli attori del processo legislativo

Un maggiore coordinamento tra tutti gli attori del processo legislativo può contribuire in modo significativo al miglioramento della qualità della legislazione. Una possibile azione in questo senso è stata individuata nel rafforzamento del ruolo di coordinamento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'attività di redazione dei testi normativi di iniziativa del Governo, anche con il contributo di personale in possesso di competenze specialistiche, secondo il modello dell'*Office of Parliamentary Counsel* del Regno Unito. È, altresì, essenziale consolidare la cooperazione interistituzionale, sia tra le Commissioni e le Assemblee delle due Camere, sia tra queste e il Governo. Sotto il primo profilo, la cooperazione potrebbe ad esempio tradursi in istruttorie congiunte tra i due rami del Parlamento (anche per ovviare alle criticità date dal cd. monocameralismo alternato). Sotto il secondo profilo, andrebbe consolidata la cooperazione interistituzionale con il Governo, a partire dalla piena attuazione delle previsioni in materia di programmazione legislativa a livello endogovernativo fino all'elaborazione di prassi che introducano elementi di maggiore razionalità e ordine nell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e, più in generale, nel procedimento legislativo. Detta cooperazione potrebbe coinvolgere anche il DAGL – meglio coordinato con il Parlamento – per condividere, ferma restando la distinzione dei ruoli, almeno alcuni passaggi di elaborazione degli atti normativi, dei disegni di legge e degli emendamenti provenienti dal Governo. Più specificamente – e con riferimento alle fasi del procedimento legislativo – il rafforzamento della cooperazione interistituzionale potrebbe investire, ad esempio, la fase di preparazione degli emendamenti ai provvedimenti più rilevanti (tra cui sicuramente la legge di bilancio), sull'esempio della procedura di trilogo utilizzata dalle istituzioni dell'Unione europea. Anche in questo caso, le soluzioni prospettabili non possono essere solo interne al Parlamento, ma richiedono una sinergia più ampia tra Parlamento e Governo.

Ripensare le regole per la redazione dei testi legislativi e riprendere il processo di codificazione

Con riguardo alla qualità formale della legislazione, dall'indagine è emerso un orientamento favorevole all'aggiornamento delle circolari dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di redazione dei testi legislativi, risalenti al 2001. Un'utile esperienza di riferimento in tal senso potrebbe essere la recente nuova edizione del manuale promosso dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome su regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi per le regioni.

Nell'attività di revisione delle regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi potrebbero essere utilmente valorizzati gli strumenti per la qualità sostanziale della legislazione e le raccomandazioni e sollecitazioni espresse nei pareri dei Comitati per la legislazione. Inoltre, alle prescrizioni potrebbero essere affiancati esempi e formulari, utili a consolidare criteri e tecniche redazionali uniformi. L'aggiornamento delle circolari costituirebbe, altresì, un'occasione utile per promuovere lo sviluppo di competenze specialistiche per la redazione e la revisione dei testi legislativi, anche attraverso iniziative di formazione dedicate.

Nel corso dell'indagine è stato ripetutamente rilevato come l'accumulo di norme, spesso stratificate e prive di un'organica sistemazione, abbia generato un quadro giuridico complesso e talvolta contraddittorio; un intervento di riordino e razionalizzazione del *corpus* normativo appare, dunque, imprescindibile. Uno degli strumenti principali introdotti a tal fine è la legge annuale di semplificazione, la cui applicazione si è, tuttavia, rivelata discontinua e priva della regolarità prevista. Le leggi di semplificazione dovrebbero prevedere un ampio ricorso alla delega legislativa e andrebbe potenziato, nell'attuazione delle deleghe di riordino, il ruolo del Consiglio di Stato. Al tempo stesso, il ricorso allo strumento della delega – anche ove finalizzato a un riordino compilativo e non innovativo – deve essere opportunamente bilanciato dalla salvaguardia del ruolo del Parlamento (ad es., mediante la previsione di pareri da parte delle Commissioni competenti e un costante coinvolgimento dei Comitati per la legislazione e della Commissione parlamentare per la semplificazione). Un ulteriore elemento segnalato nell'indagine che concorre alla produzione di testi frammentari, precari e contraddittori è quello della tendenza a confondere amministrazione e legislazione, con la tendenza a spostare a livello legislativo misure di carattere amministrativo. A questo proposito, come emerso nell'indagine, si potrebbe valutare l'opportunità di una modifica dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 che snellisca le procedure per l'adozione dei regolamenti governativi, con particolare riferimento alla tempistica per l'espressione dei pareri del Consiglio di Stato.

Investire sulla conoscenza

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato più volte messo in luce che una variabile fondamentale per il miglioramento della qualità sostanziale della legislazione riguarda la conoscenza dei dati relativi ai bisogni cui la legislazione è chiamata a dare risposta e la disponibilità, per il Parlamento, di risorse e strumenti idonei a operare valutazioni di impatto *ex ante* e monitoraggio *ex post* rispetto agli effetti della legislazione da porre o posta in essere. Come emerso nel corso dell'indagine, infatti, troppo spesso la vaghezza dei testi legislativi è figlia di un'istruttoria legislativa carente, con la conseguenza

che la legge non è chiara perché non è chiara l'intenzione del legislatore o non sono chiari i presupposti di fatto. A questo proposito, gli elementi raccolti nell'indagine confermano luogo l'importanza di una sistematica integrazione nel processo decisionale degli strumenti delle analisi e delle valutazioni di impatto della regolamentazione e delle analisi tecnico-normative.

Allo stato attuale, solo il Governo dispone – in modo effettivo (pur con le criticità più volte rilevate nel documento) – di tali strumenti: e ciò costituisce uno dei più rilevanti fattori di asimmetria informativa tra Governo e Parlamento, che ha conseguenze non secondarie sulla concreta possibilità – per il Parlamento – di incidere in modo effettivo sulle dinamiche dell'indirizzo politico. Anche dal punto di osservazione dell'accesso alla conoscenza, dunque, appare evidente come qualità della legislazione ed assetti equilibrati della forma di governo siano strettamente collegati. Un Parlamento che non *conosce* ciò su cui è chiamato a *decidere* – autonomamente o ad integrazione di scelte già prefigurate dal Governo – è, per forza di cose, un Parlamento più debole e meno incisivo nel circuito dell'indirizzo politico. Un serio investimento sulla conoscenza costituisce quindi non soltanto uno strumento per il miglioramento della qualità della legislazione ma anche – e correlativamente – un dispositivo fondamentale per il recupero della centralità del Parlamento nelle dinamiche di produzione legislativa e normativa e anche di indirizzo politico.

Il supporto tecnico all'attività legislativa è molto significativo: dalle amministrazioni parlamentari, ai servizi studi, ai servizi del bilancio e all'Ufficio parlamentare di bilancio – solo per fare alcuni esempi – l'attività legislativa parlamentare può già contare su strumenti di conoscenza di notevole rilievo. Si deve però proseguire nel loro rafforzamento, valorizzando esperienze come quelle dell'integrazione tra i Servizi di documentazione delle Camere e dell'Ufficio di valutazione di impatto del Senato. Si tratta di un aspetto, alla luce degli elementi emersi nell'indagine, che può essere ulteriormente incentivato, non solo attraverso l'acquisizione di valutazioni di impatto da parte del Governo o di istituti indipendenti sulla legislazione in essere in un determinato settore, ma anche e soprattutto – come appena visto – attraverso lo sviluppo e il potenziamento di una autonoma capacità di valutazione da parte delle Camere, ivi inclusa la necessità di una ripresa, con maggiore slancio, dell'esperienza delle consultazioni pubbliche già avviata nel corso della XVII legislatura. Particolarmente significativa, in tale ottica, è la sinergia tra le strutture di valutazione e i Comitati per la legislazione, che ben potrebbero essere intesi come fondamentali nodi di collegamento tra l'ambito di valutazione tecnica e l'ambito di decisione politica, ovviamente dallo specifico angolo visuale della qualità della legislazione.

Un nuovo ruolo per i Comitati per la legislazione

Nel contesto che sopra si è delineato, i Comitati per la legislazione di Senato e Camera potrebbero divenire fondamentali punti di snodo.

I Comitati rappresentano il punto di contatto tra ambito di valutazione tecnica e circuito democratico di decisione politica. E rappresentano per certi aspetti un atto di fiducia nella possibilità di un controllo "di legalità" endoprocedimentale, da parte degli stessi membri del Parlamento.

Ciò risulta con evidenza fin dalla composizione dei Comitati stessi che, come noto, è paritaria.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, i componenti dei Comitati per la legislazione sono infatti chiamati a svolgere un difficile ma prezioso compito di garanzia della qualità della legislazione in conformità ai principi costituzionali che disciplinano il sistema delle fonti.

Nel corso delle audizioni sono state avanzate varie proposte per potenziare il ruolo dei Comitati per la legislazione: l'unificazione dei due Comitati in un unico Comitato bicamerale; il rafforzamento del loro collegamento con la Commissione affari costituzionali e le altre strutture parlamentari e governative, attraverso protocolli di intesa finalizzati a migliorare la qualità della legislazione. Un altro organo il cui ruolo è apparso nel corso dell'indagine da rilanciare, in modo da conferirle maggiore incisività nelle attività di semplificazione e razionalizzazione normativa, è la Commissione bicamerale per la semplificazione, che secondo alcuni potrebbe assumere una funzione di raccordo tra i Comitati per la legislazione. Per rafforzare l'azione dei Comitati per la legislazione (e della Corte costituzionale), nel corso dell'indagine è emersa anche l'ipotesi di introdurre in Costituzione una disposizione sulla qualità dei testi normativi (che apra alla prospettiva di rendere vincolanti le condizioni poste nei pareri).

Un primo passo da compiere potrebbe in ogni caso essere quello di un'armonizzazione tra i regolamenti di Camera e Senato in ordine a funzioni e poteri dei due Comitati. In particolare, il Comitato per la legislazione della Camera potrebbe acquisire anche la competenza in materia di valutazione d'impatto propria del Comitato per la legislazione del Senato ed essere chiamato ad esprimersi su tutti i progetti di legge inseriti nella programmazione dei lavori dell'Assemblea. Potrebbe poi essere formalizzata alla Camera e introdotta al Senato la previsione di un secondo parere del Comitato sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, in modo da esaminare le modifiche introdotte in sede referente. Rispetto a quanto già consentito dal parere della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre 2009, si dovrebbe prevedere che questo secondo parere sia sempre espresso nel corso dell'esame dell'Assemblea e che le condizioni eventualmente contenute nei pareri si trasformino automaticamente in emendamenti, in analogia a quanto previsto dai regolamenti di Camera e Senato per le condizioni formulate ai sensi dell'articolo 81 della

Costituzione dalle Commissioni Bilancio. Il Comitato per la legislazione del Senato dovrebbe, inoltre, potersi esprimere su tutti disegni di legge all'esame delle Commissioni, ove ne sia fatta richiesta, e sui disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge anche in assenza di una deliberazione della Commissione in tal senso.

A questo si dovrebbe accompagnare la formalizzazione nei regolamenti parlamentari della possibilità, già riconosciuta dalla prassi, per i due Comitati di svolgere audizioni e indagini conoscitive. In questo modo i due Comitati potrebbero operare un costante monitoraggio, attraverso l'interlocuzione con le competenti strutture di governo sull'utilizzo degli strumenti di analisi e valutazione di impatto ai fini della programmazione legislativa già sopra richiamata. Nello specifico potrebbe essere anche valutata l'introduzione della previsione che il Governo riferisca periodicamente ai Comitati sullo stato della legislazione. A questo si potrebbe accompagnare la possibilità per i Comitati di presentare relazioni alle Assemblee di Camera e Senato, relazioni che potrebbero essere poi discusse ai fini dell'adozione di eventuali atti di indirizzo. In aggiunta, e nelle more di una revisione dei regolamenti parlamentari, il coordinamento tra i due Comitati potrebbe essere favorito da un rafforzamento del dialogo tra i Comitati anche attraverso una piena condivisione delle prassi e dei criteri di esame dei disegni di legge, finalizzata a una progressiva standardizzazione dei pareri.

In questo quadro – e con specifico riferimento alla funzione relativa alla valutazione delle politiche pubbliche – potrebbe essere utile l'espressione di un parere da parte dei Comitati anche sui documenti del Governo di carattere programmatico come il piano strutturale di bilancio e i suoi aggiornamenti, per verificare come l'uso degli strumenti di analisi e valutazione sopra richiamati si traduca in una efficace programmazione legislativa e quindi, ad esempio, in una coerente individuazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Attraverso la valutazione dell'impatto e della qualità della legislazione, i Comitati potrebbero, così, incidere, in modo virtuoso, sul riequilibrio degli assetti della forma di governo.

COMMISSIONI RIUNITE

IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 94

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti della Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale ... 94

Audizione informale di rappresentanti del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 94

Audizione informale di rappresentanti di META nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

Audizione informale di Marco Pironti, professore ordinario di economia e gestione dell'innovazione dell'Università degli studi di Torino nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Anitec-Assinform e della Federazione industria musicale italiana (FIMI) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

Audizione informale di rappresentanti dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.40.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente della X Commissione Alberto Luigi GUSMEROLI.

Audizione informale di rappresentanti della Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.40 alle 14.50.

Audizione informale di rappresentanti del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316,

approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.50 alle 15.10.

Audizione informale di rappresentanti di META nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.10 alle 15.30.

Audizione informale di Marco Pironti, professore ordinario di economia e gestione dell'innovazione dell'Università degli studi di Torino nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.30 alle 15.40.

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Anitec-Assinform e della Federazione industria musicale italiana (FIMI) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.40 alle 15.50.

Audizione informale di rappresentanti dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.50 alle 16.05.

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato *(Seguito dell'esame e rinvio)* 96

ALLEGATO 1 (Proposte emendative presentate) 117

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* 101

ALLEGATO 2 (Proposte emendative della relatrice) 120

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 39/2025: Misure urgenti in materia di assicurazione dei rischi catastrofali. Emendamenti C. 2333-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Esame emendamenti e conclusione – Nulla osta)* 116

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Nazario PAGANO. – Intervengono il sottosegretario di Stato per l'interno Nicola Molteni, e la sottosegretaria di Stato per l'interno Wanda Ferro.

La seduta comincia alle 14.10.

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025.

C. 2362 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 24 aprile 2025.

Nazario PAGANO, *presidente*, comunica sono state presentate 15 proposte emendative *(vedi allegato 1)*.

Igor IEZZI (LEGA), *relatore*, esprime parere contrario su tutte le proposte emendative.

La sottosegretaria Wanda FERRO esprime parere conforme a quello espresso dal relatore.

Federico FORNARO (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Bonafè 1.2, fa presente che la contrarietà espressa dal relatore e dalla rappresentante del Governo con riferimento al complesso delle proposte emendative presentate al provvedimento in esame rappresenta un esito pressoché scontato, anche in ragione dell'approssimarsi delle consultazioni elettorali e referendarie che il decreto in esame è volto a disciplinare. Esprime tuttavia rammarico per la scelta di stabilire, quale data per lo svolgimento delle consultazioni referendarie, la medesima data del secondo turno delle elezioni amministrative, ritenendo che sarebbe stato preferibile abbinare le consultazioni referendarie con il primo turno delle medesime elezioni amministrative.

Evidenzia, al riguardo, che la diversa opzione prospettata avrebbe rappresentato un'alternativa più opportuna e ragionevole sotto un profilo politico-istituzionale.

Osserva, infatti, che quello del crescente astensionismo che ha caratterizzato la vita politica italiana negli ultimi anni dovrebbe rappresentare un tema di grande preoccupazione per le istituzioni. Sul punto, proprio il referendum potrebbe costituire un importante strumento per il coinvolgimento e la partecipazione della cittadinanza alla vita politico-istituzionale.

Evidenzia, peraltro, come le elezioni amministrative che si svolgeranno nelle giornate di domenica 25 e lunedì 26 maggio coinvolgeranno un numero di elettori non particolarmente esteso, e, pertanto, l'eventuale abbinamento delle consultazioni referendarie non avrebbe determinato un effetto significativo sulla partecipazione alle suddette consultazioni.

Ciò posto, sottolinea come, a suo dire, la volontà di fare appello all'astensionismo al fine di contrastare il merito delle richieste abrogative oggetto del referendum costituisca un errore politico.

Pur ricordando che in merito ai decreti-legge volti a disciplinare lo svolgimento delle operazioni elettorali è stato possibile, in passato, registrare il consenso unanime delle diverse forze politiche presenti in Parlamento, anticipa, tuttavia, il voto contrario al conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea sul provvedimento in esame.

Alfonso COLUCCI (M5S) esprime il proprio rammarico per il parere contrario espresso dal relatore e dal rappresentante del Governo sull'emendamento a sua prima firma 1.1 e preannuncia il voto contrario al conferimento del mandato al relatore a riferire in Assemblea, pur riconoscendo che il decreto-legge in discussione contiene taluni passaggi condivisibili nel merito, quali la possibilità di esercitare il diritto di voto da parte degli elettori fuori sede, l'eliminazione per le donne del riferimento al cognome del marito dalle liste elettorali nonché l'eliminazione degli elenchi separati degli elettori sulla base del genere.

Osserva, tuttavia, come l'abbinamento delle consultazioni referendarie con il secondo turno delle elezioni amministrative denoti la chiara volontà della maggioranza e del Governo di sabotare il referendum, reputando, peraltro, come l'intento così perseguito sia il segno di un *vulnus* democratico.

Giudica grave l'appello all'astensionismo da parte di rappresentanti del Governo e della maggioranza ricordando che l'articolo 48 della Costituzione qualifica l'esercizio del voto come un dovere civico che, a suo dire, rientra nel novero più ampio dei doveri di partecipazione alla vita politico-sociale che caratterizzano l'essenza stessa dell'appartenenza alla comunità nazionale.

Ricorda, peraltro, come il Presidente della Repubblica abbia in passato fatto riferimento ai pericoli sottesi ad una condizione di democrazia a bassa intensità che connota i sistemi istituzionali contemporanei ed evidenzia come, nella sostanza, il Governo, con la sua condotta, stia indebolendo la portata e l'efficacia di fondamentali strumenti di partecipazione alla vita politica, quali, *in primis*, le consultazioni referendarie, così evidenziando scarsa lungimiranza sul piano della necessità di tutelare le fondamenta dei sistemi istituzionali democratici, anche alla luce di quanto sta avvenendo in Germania e in Romania.

Fa presente, infine, che l'obiettivo delle proposte emendative depositate dal gruppo del Movimento 5 Stelle è quello di correggere le distorsioni che, sul piano istituzionale e normativo, sono il risultato delle scelte operate dal Governo in sede di adozione del presente decreto-legge.

Filiberto ZARATTI (AVS) dichiara di sottoscrivere le proposte emendative in discussione, evidenziando come il Governo abbia sottovalutato il tema dell'importanza della partecipazione alla vita politica del Paese che dovrebbe, invece, a suo dire, rappresentare una delle questioni prioritarie per tutti coloro i quali siedono nelle istituzioni democratiche, considerando, infatti, che il coinvolgimento della collettività tutta nell'ambito delle procedure di adozione delle scelte politiche fondamentali sia

uno degli antidoti ai rischi di derive in senso antidemocratico.

Ritiene che tale considerazione assuma una valenza fondamentale proprio con riferimento all'istituto del referendum, che rappresenta un imprescindibile strumento di democrazia diretta disciplinato dalla Costituzione.

Reputa grave che la maggioranza ed il Governo non abbiano ritenuto di prestare particolare attenzione a tali questioni e, ancor di più, reputa grave che taluni rappresentanti del Governo e, nella fattispecie, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, nonché vicepresidente del Consiglio dei ministri, abbia invitato i cittadini ad astenersi rispetto alle prossime consultazioni referendarie.

Ritiene, al riguardo, che dichiarazioni di questo tenore siano il chiaro segnale che la volontà sottesa alla scelta di abbinare le consultazioni referendarie al turno di ballottaggio delle elezioni amministrative sia, invero, quella di impedire il raggiungimento del *quorum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione.

Pur osservando che all'interno del decreto-legge in esame è possibile rinvenire talune norme condivisibili, il cui contenuto risulterebbe, a suo dire, coincidente rispetto a diverse proposte emendative in passato depositate dai gruppi dell'opposizione, preannuncia il voto contrario al conferimento del mandato al relatore a riferire in Assemblea.

Riccardo MAGI (MISTO-+EUROPA), nel dichiarare il voto favorevole sulle identiche proposte emendative Alfonso Colucci 1.1 e Bonafè 1.2, ricorda come, in occasione delle consultazioni referendarie del 2022 l'attuale Presidente del Consiglio dei ministri, aveva stigmatizzato l'operato del Governo in carica in merito alla data individuata per lo svolgimento dei referendum abrogativi volti all'abrogazione di alcune norme sul funzionamento del sistema giudiziario italiano.

Rammenta, altresì, che il Comitato promotore dei referendum che si terranno l'8 e 9 giugno prossimi aveva chiesto l'abbinamento delle suddette consultazioni al primo turno delle elezioni amministrative, sostenendo che la scelta operata invece dal Governo renderà più complessa la partecipazione.

Osserva, al riguardo, che il crollo della partecipazione alle consultazioni elettorali che si è registrato negli ultimi anni rappresenta una grave criticità del sistema democratico del Paese che necessita un'attenzione seria.

Stigmatizza, infine, la scelta di chi, pur ricoprendo cariche di Governo, sceglie di invitare pubblicamente ad astenersi dall'esercitare il voto in occasione dei prossimi referendum.

La Commissione respinge gli identici emendamenti Alfonso Colucci 1.1 e Bonafè 1.2.

Federico FORNARO (PD-IDP) chiede che sia la Commissione proceda alla ripetizione della votazione testé effettuata al fine di verificarne l'esito.

La Commissione, ripetendo la votazione, respinge gli identici emendamenti Alfonso Colucci 1.1 e Bonafè 1.2.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Alfonso Colucci 1.3 e 1.4.

Federico FORNARO (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Bonafè 1.5, di cui è cofirmatario, invita la Commissione ed il Governo ad una riflessione di ampio respiro in merito agli strumenti che possano riavvicinare i cittadini italiani alla vita democratica del Paese, annoverando il voto come uno degli istituti che assumono una fondamentale valenza in tale senso.

Ritiene, infatti, insufficiente confinare le riflessioni in merito alla disaffezione dell'elettorato ai momenti immediatamente successivi alle votazioni che, oramai in modo costante negli ultimi anni, registrano un preoccupante calo di affluenza.

Reputa, infatti, che tale fenomeno ponga un problema di legittimità sostanziale rispetto al complesso delle istituzioni rappresentative del Paese.

Al riguardo ritiene che questa tornata elettorale avrebbe potuto rappresentare un'occasione per un'inversione di tendenza, evitando di utilizzare l'appello all'astensionismo quale espediente per far fallire nel merito le consultazioni referendarie. Concorda con i colleghi che sono intervenuti per stigmatizzare le dichiarazioni pubbliche di quegli esponenti di Governo che hanno pubblicamente invitato la cittadinanza all'astensione e ritiene che tale atteggiamento sia il frutto di una non corretta capacità di distinguere i ruoli, politici e istituzionali, ricoperti da diversi esponenti del mondo politico.

Rammenta, altresì, quanto affermato dal Presidente della Repubblica che ha fatto riferimento ai rischi di una democrazia affievolita.

Richiama l'attenzione della Commissione e del Governo rispetto alla possibilità di modificare la Costituzione, al fine di ridefinire il *quorum* per la validità dei referendum abrogativi, parametrandone la quantificazione rispetto ai dati di affluenza delle ultime elezioni politiche, ricordando come una proposta in tal senso è stata oggetto di discussione anche nel corso della passata legislatura.

La Commissione respinge l'emendamento Bonafè 1.5.

Alfonso COLUCCI (M5S), intervenendo sull'emendamento Auriemma 1.6, sottolinea come esso sia finalizzato a sostenere economicamente gli organi che si occuperanno delle consultazioni elettorali, assicurando una maggiore copertura dei costi elettorali tramite una più consapevole distribuzione delle risorse. Le consultazioni del 2025, infatti, introducendo il voto fuori sede, abbisognano di maggiori attenzioni finanziarie, in considerazione delle straordinarie esigenze di sicurezza e digitalizzazione.

Fa presente che, in coerenza con gli articoli 48 e 81, terzo comma, della Costituzione, l'emendamento in analisi, grazie ad un sostegno finanziario adeguato, incrementa l'efficienza organizzativa e logistica delle procedure elettorali, rafforza la partecipazione democratica e garantisce la trasparenza delle operazioni di voto.

Invita pertanto la Commissione ad approvare tale proposta emendativa.

Federico FORNARO (PD-IDP) annuncia il voto favorevole del suo gruppo sull'emendamento Auriemma 1.6.

La Commissione respinge l'emendamento Auriemma 1.6.

Enrica ALIFANO (M5S), intervenendo sull'emendamento 1.7 a sua prima firma, sottolinea l'intento di arginare il fenomeno di abuso di alcuni rappresentanti di lista che, allo stato attuale, sono in grado di esercitare più volte il proprio voto. L'emendamento in analisi richiede, in via sperimentale, che per l'esercizio del voto nella sezione in cui svolgono le proprie funzioni, i rappresentanti di lista devono rendere una comunicazione specifica al presidente della suddetta sezione.

Approfittando della presenza della Sottosegretaria Ferro, chiede pertanto di valutare attentamente l'emendamento ai fini di un diverso parere sullo stesso, giudicandolo di buon senso.

La Commissione respinge l'emendamento Alifano 1.7.

Maria Elena BOSCHI (IV-C-RE), intervenendo sull'emendamento 2.1 a sua prima firma, e associandosi alle dichiarazioni dei colleghi di opposizione, sottolinea l'importanza della partecipazione al voto in occasione delle consultazioni referendarie, indipendentemente dal merito delle stesse, in quanto, ad esempio, il suo gruppo voterà favorevolmente solo rispetto ai quesiti in tema di cittadinanza, mentre esprimerà un voto contrario per i quesiti che si prefiggono l'abrogazione della normativa contenuta nel Jobs Act.

Nonostante il parere contrario del Governo, e consapevole della complessità della materia, auspica l'approvazione dell'emendamento in esame, che intende rendere strutturali le disposizioni riguardanti il voto

dei fuori sede, e non limitarle unicamente all'anno in corso.

Per quanto il decreto in esame possegga elementi rispettabili, come l'attenzione alla parità di genere e ai fuori sede, esprime una valutazione negativa sul provvedimento nel suo complesso, e giudica preoccupante la previsione, promossa al Senato dalla maggioranza e poi ritirata, inerente alla disciplina sui ballottaggi.

Alfonso COLUCCI (M5S), intervenendo sull'emendamento Boschi 2.1, annuncia al riguardo il suo voto favorevole, sostenendo la necessità di rendere strutturale il voto fuori sede, invece di limitarlo al solo anno in corso e alle sole consultazioni elettorali e referendarie.

In sostegno alle preoccupazioni della collega Boschi in tema di ballottaggi, avverte della notizia dell'incardinamento in Senato di un provvedimento che esclude il ballottaggio per le elezioni comunali ove una lista raggiunga il 40 per cento delle preferenze. Ritiene quindi che il ritiro accennato dalla collega Boschi, dunque, più che un ripensamento di merito, sembra essere stato una mera strategia politica.

Simona BONAFÈ (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Boschi 2.1, annuncia al riguardo il voto favorevole del suo gruppo, auspicando, consapevole delle complicazioni, che la volontà politica sia intenzionata a rendere strutturale il voto dei fuori sede, anche e soprattutto per contrastare l'incalzante fenomeno dell'astensionismo causato, tra l'altro, dall'impossibilità materiale di partecipare al voto nel proprio comune di residenza.

La Commissione respinge l'emendamento Boschi 2.1.

Pasqualino PENZA (M5S), intervenendo sull'emendamento 2.2 a sua prima firma, evidenzia come esso, tramite la soppressione della parola « preferibilmente », sia preordinato a correggere l'esagerata discrezionalità riposta in capo al sindaco nella procedura di nomina del presidente e dei componenti della sezione speciale.

La Commissione respinge l'emendamento Penza 2.2.

Enrica ALIFANO (M5S), intervenendo sull'emendamento 2.3 a sua prima firma, sottolinea l'importanza di rendere strutturale il voto dei fuori sede, anche con riferimento ai referendum costituzionali, i quali, pur non richiedendo un *quorum* per la loro validità, intervengono su materie talmente importanti da rendere necessaria la più ampia partecipazione possibile, nell'ottica del contrasto alle derive autoritarie delle democrazie occidentali.

La Commissione respinge l'emendamento Alifano 2.3.

Nazario PAGANO, *presidente*, con riferimento alle osservazioni della collega Alifano, invita quest'ultima a prendere visione dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente.

Alfonso COLUCCI (M5S), illustrato brevemente l'emendamento Baldino 3.1, sottolinea l'obiettivo di rendere l'espressione del voto moderna e avanzata, riducendo i disagi familiari e didattici, allineando l'ordinamento italiano alle raccomandazioni internazionali in tema di accessibilità elettorali e riducendo il fenomeno dell'astensionismo. A questo fine, l'emendamento in analisi, di cui auspica l'approvazione, introduce il certificato elettorale digitale, interoperabile con l'Anagrafe nazionale della popolazione residente.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Baldino 3.1 e 3.2, e Alfonso Colucci 3.3, 4.1 e 4.2.

Nazario PAGANO, *presidente*, dichiara quindi concluso l'esame delle proposte emendative. Comunica che nella seduta prevista domani, giovedì 8 maggio, si procederà alla deliberazione del mandato al relatore a riferire in Assemblea, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva.

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare.
C. 2329 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 maggio 2025.

Nazario PAGANO, *presidente*, ricorda che nella precedente seduta è stata pronunciata la declaratoria di inammissibilità di talune delle proposte emendative presentate. Il termine per la presentazione di eventuali richieste di riesame è scaduto lunedì 5 maggio alle ore 15 e sono state presentate due richieste di riesame della dichiarazione di inammissibilità.

La presidenza, a seguito del supplemento di istruttoria effettuato, ritiene di confermare il giudizio di inammissibilità delle proposte emendative Boschi 1.15 e Alessandro Colucci 1.233 in relazione alle quali è stata presentata la richiesta di riesame.

Avverte poi che la relatrice ha presentato le proposte emendative 1.234, 1.235 e 1.07 *(vedi allegato 2)*, in relazione alle quali il termine per la presentazione di subemendamenti è fissato per le ore 10 di domani, giovedì 8 maggio.

Alfonso COLUCCI (M5S), intervenendo sul complesso delle proposte emendative, esprime la netta e totale contrarietà del suo gruppo rispetto al decreto-legge in esame, che introduce modifiche al Protocollo Italia-Albania estendendone l'operatività con l'ampliamento del novero delle persone che possono essere portate e trattenute nei centri di Shengjin e di Gjader, così da ricomprendervi anche i soggetti trattenuti nei CPR italiani.

Denuncia la violazione tanto delle norme costituzionali, rispetto al procedimento di revisione e di ratifica dei trattati internazionali, quanto della riserva di legge ordinaria, dal momento che si modifica la disciplina dell'articolo 3 del Protocollo, in origine riferito a procedure di rimpatrio collegate alle sole procedure di frontiera.

Prendendo spunto dai dati relativi all'immigrazione in Italia sotto il Governo Meloni, evidenzia come nel 2023 gli sbarchi abbiano subito uno straordinario incremento – pari al 50 per cento circa – per poi tornare, nel 2024, ai livelli del 2022, quando l'attuale Esecutivo non si era ancora insediato. Alla luce di tali elementi denuncia sia la falsità del « successo » proclamato dagli esponenti del Governo sia l'assenza di qualsivoglia effetto dissuasivo dovuto alla sottoscrizione del citato Protocollo e all'apertura dei centri in Albania. Sottolinea, in particolare, come tali strutture siano del tutto inidonee a risolvere i problemi in materia, ma implichino dei costi esorbitanti, stimati in circa un miliardo di euro, pur ospitando poche decine di migranti.

Al riguardo, stigmatizza l'assoluta opacità dei dati relativi alle operazioni « schizofreniche » di trasferimento di questi soggetti tra Italia e Albania, che non producono risultati tangibili, considerato che è stato rimpatriato un solo migrante irregolare, ma moltiplicano ancor di più i costi e comprimono i diritti primari delle persone coinvolte.

Gianni CUPERLO (PD-IDP), associandosi alle considerazioni svolte dal collega Alfonso Colucci, ripercorre i dati degli sbarchi in Italia negli ultimi anni – con una crescita dal 2021 al 2023, un ritorno ai livelli del 2022 nel 2024 e un nuovo aumento nei primi mesi del 2025 –, la cui variabilità non consente di definire una linea di tendenza chiara imputabile alle politiche migratorie del Governo Meloni.

Ritiene pertanto che tali politiche, comprensibili solamente in un'ottica propagandistica, siano per il resto del tutto irrazionali, considerata l'esorbitante dispersione di risorse pubbliche che comportano. Tutto ciò al netto dei profili giuridici e normativi, parimenti problematici, e della contraddittorietà delle operazioni di trasferimento tra Italia e Albania.

Esprime pertanto l'assoluta contrarietà del suo gruppo al decreto-legge in esame.

Nazario PAGANO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire sul complesso

delle proposte emendative, invita la relatrice, onorevole Kelany, a esprimere i pareri sulle proposte emendative.

Sara KELANY (FDI), *relatrice*, esprime parere contrario su tutte le proposte emendative, ad eccezione delle tre proposte emendative da lei presentate 1.234, 1.235 e 1.07, per le quali chiede un accantonamento, in considerazione della pendenza del termine di presentazione dei relativi subemendamenti.

Il sottosegretario Nicola MOLTENI esprime parere conforme a quello formulato dalla relatrice.

La Commissione respinge l'emendamento Alfonso Colucci Dis. 1.1.

Alfonso COLUCCI (M5S), intervenendo sugli identici emendamenti soppressivi Boschi 1.2, Soumahoro 1.3, Bonafè 1.4 e Zaratti 1.5, evidenzia il fallimento totale delle politiche migratorie del Governo Meloni e, in particolare, dei centri in Albania, i cui costi si stimano in un miliardo di euro circa.

Osserva come l'Esecutivo sia stato vittima del ricatto libico nel « caso Almasri », per via del quale i ministri Nordio e Piantedosi dovranno rendere conto alla Corte penale internazionale a causa della violazione dello Statuto di Roma. Rileva poi la carenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione del decreto-legge in esame e la violazione dell'articolo 117 della Costituzione quanto al rispetto dei trattati internazionali, ed in particolare del Protocollo italo-albanese. Osserva infatti come l'urgenza dichiarata dal Governo si sia rivelata, nei fatti, del tutto ingiustificata, dal momento che nei centri in Albania sono state trasferite poche decine di migranti.

Facendo altresì riferimento al contrasto tra Governo e magistratura sulla qualificazione dei « Paesi sicuri » – questione su cui peraltro pende un ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea – evidenzia come il Governo, incapace di risolvere le questioni giuridiche – tanto incerte – in materia, su cui è intervenuto senza successo a più riprese, stia annaspando.

Conclude il proprio intervento denunciando come le norme del provvedimento in esame non garantiscano il principio di effettività del godimento dei diritti della persona, tra cui quello alla salute.

Maria Elena BOSCHI (IV-C-RE), intervenendo sull'emendamento soppressivo 1.2 a sua firma, esprime piena contrarietà al decreto-legge in esame e si compiace di « festeggiare » alla presenza del sottosegretario Molteni un anno dall'inizio dei lavori per la realizzazione dei centri in Albania, rimasti vuoti per gran parte dei dodici mesi appena trascorsi.

Chiedendo al sottosegretario maggiore chiarezza sul numero dei soggetti trattenuti al momento in Albania – ad ogni modo poche decine – stigmatizza l'esorbitante costo di tali centri e lo spreco, oltre che di risorse pubbliche, anche di risorse e competenze delle forze dell'ordine impiegate lì piuttosto che in Italia, dove, stando agli ultimi dati, aumenta sia la percezione di insicurezza che il numero dei reati di strada, segno evidente che, malgrado le nuove norme introdotte in ambito penale, la sola deterrenza, senza un approccio diverso e lo stanziamento di risorse, non risolve i problemi della sicurezza.

Osserva come ora il Governo, per dare un senso alle enormi risorse pubbliche stanziate per i centri in Albania – rispetto alle quali auspica che la Corte dei conti faccia chiarezza –, intervenga con un nuovo decreto-legge, che si innesta in un contesto normativo poco chiaro, modifica unilateralmente il Protocollo italo-albanese e trasforma i centri di Shengjin e di Gjader in centri di permanenza per il rimpatrio, rispetto ai quali si pongono seri problemi di garanzia dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, nonché di tutela dell'ordine e della sicurezza. Al riguardo, si appella al sottosegretario Molteni affinché siano modificate le norme relative ai tempi di permanenza in tali strutture.

Simona BONAFÈ (PD-IDP) evidenzia come anche il Partito democratico abbia

presentato un emendamento soppressivo dell'articolo 1 del provvedimento che a suo avviso sancisce il fallimento del cosiddetto modello Albania che a detta della maggioranza avrebbe dovuto essere imitato da altri Stati dell'Unione europea. Nel sottolineare che tale fallimento era stato ampiamente preannunciato dalle opposizioni, fa presente che i centri albanesi, i cui lavori si sono protratti ben oltre la scadenza prevista per la loro conclusione, da un anno a questa parte sono praticamente vuoti. Deriva da ciò la necessità per la maggioranza di giustificare la spesa di 1 miliardo di euro cambiando con il decreto in esame i soggetti destinatari del provvedimento, al solo scopo di tentare di avverare la promessa della Presidente Meloni sul funzionamento dei centri in Albania. Ricorda quindi che mentre nella prima versione potevano essere trasferiti nei centri albanesi i soggetti provenienti da Paesi sicuri, non vulnerabili, recuperati in acque internazionali da navi di autorità italiane, adesso i destinatari sono gli stranieri con provvedimento convalidato di trattenimento. Tale cambio in corsa si è reso necessario a fronte delle difficoltà, ampiamente anticipate dalle opposizioni, di effettuare efficaci operazioni di *screening* direttamente sulle navi e dunque dell'esigenza di riportare in Italia i migranti inizialmente trasferiti in Albania. Rileva come anche le modifiche introdotte dal decreto in esame siano destinate al fallimento, dal momento che il rimpatrio dei migranti dovrà avvenire necessariamente dall'Italia. Aggiunge, da un lato, che vi sono diversi posti liberi nei CPR italiani e, dall'altro, che non è stato ancora chiarito sulla base di quali criteri verranno individuati i soggetti da portare in Albania. Rimane comunque la questione dei costi, considerando impensabile che le disposizioni del decreto possano essere attuate ad invarianza finanziaria, e quella del contesto europeo che allo stato non prevede il ricorso a simili strutture. In conclusione, ritiene che sarebbe più dignitoso per la maggioranza ed il Governo ammettere il fallimento ed approvare gli emendamenti soppressivi dell'articolo 1 del decreto.

Riccardo MAGI (MISTO-+EUROPA) ritiene che se si vuole dare un senso alla funzione parlamentare si debba provare a fornire un contributo di razionalità all'esame del provvedimento. Rivolgendosi in particolare al Sottosegretario Molteni, ricorda che il Protocollo con l'Albania, presentato come un modello dall'Esecutivo, era destinato inizialmente alle persone messe in salvo da navi dell'autorità italiana in acque internazionali o nel corso di operazioni SAR, cui si applicava la procedura accelerata di esame della domanda di protezione, da concludersi entro ventotto giorni dalla sua presentazione. Ricordato altresì che, all'esito di tale esame, i soggetti la cui domanda fosse stata accolta dovevano essere riportati in Italia mentre gli altri erano destinati a restare in Albania per essere avviati al rimpatrio, rileva come con il decreto in esame si snaturi il senso dei centri albanesi, destinandovi persone già inserite nel circuito dei CPR, in quanto soggette a provvedimenti di detenzione amministrativa la cui durata la stessa maggioranza ha esteso con altra norma a diciotto mesi. Nel dedurne che per ciò stesso la maggioranza ammette di trasferire in Albania persone che vi possono permanere per ben diciotto mesi, richiama le critiche avanzate dalle opposizioni in ordine alla impossibilità tra le altre cose di garantire una effettiva assistenza sanitaria ai soggetti trattenuti in Albania, analoga a quella fornita nei CPR italiani. Nel preannunciare il proprio voto favorevole sugli emendamenti soppressivi dell'articolo 1, rileva che l'unico motivo di urgenza della modifica unilaterale dell'oggetto del Protocollo fatta per decreto-legge risiede nel fallimento dei centri albanesi, preannunciando che il cinico gioco dell'oca tra le due sponde dell'Adriatico si moltiplicherà, con il ripetuto trasferimento delle persone con problemi di salute e di coloro che hanno presentato domanda di asilo. Nel richiamare l'emendamento presentato dalla relatrice che modifica ulteriormente il testo unico in materia di immigrazione, rileva come la maggioranza insegua la propria impotenza, creando un mostro giuridico, inefficiente ed oneroso dal punto di vista finanziario.

Nel ricordare che intere ali dei CPR italiani sono vuote, sottolinea l'assenza di un senso del decreto in esame, preannunciando che i migranti dovranno essere comunque riportati in Italia, indipendentemente dal fatto che debbano o meno essere rimpatriati.

Matteo MAURI (PD-IDP) dichiara che, dopo qualche valutazione di ordine generale sul provvedimento in esame, intende condividere con i colleghi notizie di stampa degli ultimi minuti. Quanto al primo aspetto, sottolinea come si stia assistendo giorno per giorno alla cronaca di un grandissimo pasticcio, nel tentativo della maggioranza di uscire dal vicolo cieco in cui si è infilata e in cui, se si considerano gli aspetti relativi al prestigio e agli oneri finanziari, ha infilato l'Italia.

A suo avviso i fatti hanno dimostrato ciò che era già evidente e cioè che il meccanismo non avrebbe funzionato, a cominciare dall'impossibilità di effettuare uno *screening* in alto mare e dalla necessità di riportare in Italia i soggetti vulnerabili. Nel sottolineare che la maggioranza non ha fatto i conti non tanto con i magistrati « cattivi » ma piuttosto con la normativa italiana e dunque oggi interviene facendo marcia indietro, modificando i destinatari di un'operazione impraticabile, presentata impropriamente agli italiani come finalizzata a ridurre il numero degli arrivi in Italia e a svolgere funzioni di deterrenza. Nel rilevare che si sarebbe dovuto più propriamente intervenire a modificare il Protocollo bilaterale, richiama quindi notizie di stampa secondo cui la Presidente Meloni si sarebbe vantata del fatto che entro una settimana sarà rimpatriato il 25 per cento dei soggetti presenti nei centri albanesi, a dimostrazione del successo della politica del centro destra in materia di migrazione. Considerata la velocità dei tempi indicati dalla Presidente del Consiglio, si domanda per quale motivo il rimpatrio non sia stato avviato direttamente dall'Italia, con un non irrilevante risparmio economico dal momento che tali soggetti si trovavano già in CPR nazionali e che l'Albania non ha canali privilegiati in materia di rimpatri. Si domanda ancora perché la maggioranza, pur avendo introdotto misure per ampliare i CPR nazionali in deroga alla normativa, non abbia messo mano al loro ampliamento e al ripristino delle parti eventualmente devastate. Ribadito quindi il fallimento completo del progetto, in una dinamica di concorrenza tra Lega e Fratelli d'Italia su chi sia più a destra nella gestione del fenomeno migratorio, dichiara la propria volontà di evitare che l'Italia debba pagare per questo « giochino » tutto interno alla maggioranza, richiamando in conclusione il contenuto dell'emendamento 1.234 della relatrice con cui si è costretti a cambiare la norma perché ci si è resi conto che per come è attualmente scritta non consentirebbe il trattenimento in Albania.

Filiberto ZARATTI (AVS), nel consigliare ai colleghi di sbrigarsi ad approvare il decreto in esame, prima che arrivi il prossimo sulla medesima materia, ritiene che la parola più adatta a descrivere il comportamento della maggioranza sulla questione specifica dell'immigrazione sia « errante », nella sua eccezione di soggetto che si muove ora in una direzione ora in un'altra senza una meta certa. Nonostante i tentativi di cambiare la narrazione, a fronte di una palese irrazionalità dell'intervento, rileva come i fatti abbiano smentito l'efficacia dell'operazione, peraltro a fronte della spesa di un miliardo di euro, costringendo la maggioranza a riscrivere la norma con il decreto in esame. Richiamando le parole del collega Mauri, si domanda come ci si possa vantare di rimpatriare il 25 per cento dei soggetti presenti in Albania considerato che si tratta di sole tre persone e che si sarebbe potuto fare la stessa cosa direttamente dall'Italia. Si stupisce del fatto che la maggioranza possa prendersi sul serio e mentire spudoratamente agli italiani e alle italiane, sottraendo al Paese – in una congiuntura economica difficile – risorse che sarebbero potute andare a favore dell'edilizia scolastica o della sanità. Censura il fatto che 1 miliardo di euro venga speso inutilmente, soltanto per riaffermare una posizione ideologica, caratterizzata dalla concorrenza a destra tra Lega e Fratelli d'Italia e ritiene che il prestigio internazionale di cui si vanta la Presidente Meloni possa essere

rivendicato esclusivamente sui *social*. Rileva in conclusione che i numeri contraddicono la maggioranza, costretta a nascondere gli elementi di realtà con « balle » sempre più grandi, criticando il metodo applicato in un Paese che è una delle più importanti economie mondiali e, per quanto lo riguarda, anche una delle più importanti democrazie.

La Commissione respinge gli identici emendamenti Boschi 1.2, Soumahoro 1.3, Bonafè 1.4 e Zaratti 1.5.

Nazario PAGANO, *presidente*, constata l'assenza del presentatore dell'emendamento Soumahoro 1.6; si intende che vi abbia rinunciato.

La Commissione respinge l'emendamento Auriemma 1.10.

Enrica ALIFANO (M5S), intervenendo sull'emendamento a sua prima firma 1.11, sottolinea come l'attuale disciplina, frutto delle scelte dell'attuale maggioranza e del Governo abbia, in verità, determinato che il numero di migranti rimpatriati dal centro di permanenza attualmente ubicato in territorio albanese sia, in verità, molto esiguo, ed evidenzia come, a fronte di risultati non degni di nota, si sia registrata una spesa pari a 800 milioni di euro.

Al riguardo, ritiene che da tale considerazione sia facile dedurre il fallimento delle attuali politiche migratorie portate avanti dalla maggioranza e dal Governo.

Fa presente, peraltro, come la scelta operata dal decreto-legge in discussione di ampliare la platea dei possibili ospiti delle strutture situate in Albania determinerà necessariamente un incremento delle spese nonché una notevole compressione dei diritti fondamentali dei migranti nelle stesse presenti e sottolinea, pertanto, come, al riguardo, la soppressione del comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento intenda agire nel senso di un deciso cambio di passo rispetto all'attuale approccio.

Conclude, infine, invitando il Governo a chiarire le ragioni per cui si è scelto di delineare l'attuale sistema di gestione dei flussi migratori individuando centri di permanenza per il rimpatrio sul territorio albanese.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli identici emendamenti Alifano 1.11, Boschi 1.12 e Zaratti 1.13, nonché gli emendamenti Boschi 1.14, 1.16 e 1.17, Zaratti 1.20, 1.18 e 1.19.

Rachele SCARPA (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Zaratti 1.21, ritiene meritevole il merito di tale proposta che, prevedendo l'istituzione presso le strutture ubicate in Albania di un ufficio speciale di servizi del Garante nazionale dei diritti delle persone private delle libertà personali, vuole costituire uno strumento minimo di tutela per i migranti presenti in tali strutture.

Fa presente, al riguardo, che sulla base di talune ispezioni effettuate presso i centri presenti sul territorio albanese sono emerse gravi criticità che hanno portato ad una segnalazione presso il Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa.

Sottolinea la particolare gravità connessa alla circostanza per cui tali strutture si trovano in un territorio, quale quello albanese, che non consente di assicurare quegli standard minimi di tutela che possono essere garantiti solo ove tali strutture operino in territorio italiano, facendo, in particolare, riferimento alla necessità di tutelare il diritto alla salute. Ricorda, al riguardo, i numerosi casi di atti anticonservativi che si riscontrano in tali centri e le numerose criticità che sono state rilevate nella predisposizione dei presidi strutturali più adeguati al fine di prevenire la commissione di tali atti.

Alla luce delle criticità sopraripportate, evidenzia come risulterebbe particolarmente rilevante l'istituzione di un ufficio che possa rendere effettiva la funzione di tutela del Garante nazionale dei diritti delle persone private delle libertà personali.

Filiberto ZARATTI (AVS), nel ricordare che nel corso della presente discussione è stato già ampiamente chiarito il punto di

vista del gruppo parlamentare di Alleanza Verdi e Sinistra, stigmatizza l'atteggiamento della maggioranza e del Governo che, di fatto, si sottraggono al confronto in merito alle tematiche sollevate, ritenendo tale approccio distante da quello che dovrebbe caratterizzare la normale dialettica di un sistema democratico.

Ricorda, peraltro, come anche nell'avvicendarsi delle diverse maggioranze di Governo degli ultimi anni non sia mai venuta meno la volontà di porsi in una dimensione di ascolto rispetto alle istanze che provenivano dai gruppi parlamentari di opposizione.

Nel sottolineare come l'intento della proposta emendativa sia quello di rafforzare le garanzie dei diritti fondamentali, rinnova l'invito a chiarire le ragioni sottese alla contrarietà espressa da parte del relatore e del rappresentante del Governo.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.21 e 1.22.

Carmela AURIEMMA (M5S), intervenendo sull'emendamento 1.23, di cui è prima firmataria, ne raccomanda l'approvazione, evidenziando come obiettivo principale della suddetta proposta emendativa sia quello di evitare che le donne vittime di violenza, abusi o maltrattamenti, siano trattenute in tali centri, assicurando invece il loro trasferimento all'interno dei centri antiviolenza.

Al riguardo, richiama l'attenzione sul tema della violenza di genere che rappresenta una realtà ancora più drammatica nell'ambito delle complesse vicende che contraddistinguono i viaggi dei migranti per raggiungere il territorio italiano.

Auspica, pertanto, che da parte del Governo si possa addivenire ad un cambio del parere in precedenza espresso sull'emendamento in discussione.

Il sottosegretario Nicola MOLTENI conferma il parere contrario sull'emendamento Auriemma 1.23

La Commissione respinge l'emendamento Auriemma 1.23.

Simona BONAFÈ (PD-IDP) interviene sull'emendamento a sua prima firma 1.25, volto a sopprimere la disposizione che prevede la possibilità di trasferire presso la struttura per il rimpatrio indicata alla lettera B) dell'allegato 1 annesso al Protocollo tra l'Italia e l'Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, anche gli stranieri destinatari di provvedimenti di trattenimento previamente convalidati o prorogati.

Osserva, al riguardo, come l'obiettivo della proposta sia quello di far emergere l'atteggiamento contraddittorio della maggioranza e del Governo sul punto, ritenendo che la scelta di ampliare il novero dei soggetti che possono essere trattenuti presso tale struttura denoti l'esito fallimentare delle precedenti fasi attuative del suddetto Protocollo, nonostante una narrazione di segno opposto che è stata portata avanti in questi mesi.

Conclude, pertanto, facendo presente che il Governo dovrebbe, in primo luogo, dimostrare l'effettiva funzionalità di tali strutture nell'ospitare persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso.

Alfonso COLUCCI (M5S), intervenendo sull'emendamento Auriemma 1.26, di cui è cofirmatario, identico all'emendamento Bonafè 1.25, sottolinea che tale proposta emendativa è finalizzata a riconfermare la finalità originaria della disciplina della collaborazione in materia migratoria tra Italia e Albania con specifico riferimento al novero delle persone che possono essere trattenute nei centri di permanenza per il rimpatrio siti sul territorio albanese. Al riguardo, osserva peraltro come le disposizioni della legge n. 14 del 2024 di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria comportano una deroga alla garanzia dei diritti delle persone trattenute nei sopra citati centri di permanenza che tale proposta intende circoscrivere.

Osserva, altresì, come la presenza di centri gestiti dal Governo italiano in territorio albanese e la connessa necessità per l'Italia di operare per il trasferimento e trattenimento dei migranti in tali centri determinino il rischio di casi di conflitto di giurisdizione che andrebbero inevitabilmente a discapito della garanzia dei diritti fondamentali delle persone in essi presenti.

Reputa che la disciplina oggetto del Protocollo sopra citato non abbia alcuna possibilità di garantire una gestione efficiente dei flussi migratori ingenerando unicamente criticità sul fronte della tutela dei diritti fondamentali della persona e connesse problematiche relative al contenzioso che si determinerà in ragione della vigenza di tali disposizioni, come già è avvenuto con riferimento a disposizioni normative in materia approvate con il sostegno dall'attuale maggioranza.

Invita, infine, il presidente della Commissione a prendere le distanze dal contenuto del provvedimento in esame.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli identici emendamenti Zaratti 1.24, Bonafè 1.25 e Auriemma 1.26, nonché gli emendamenti Boschi 1.27, 1.29, 1.28 e 1.30 e Zaratti 1.31.

Filiberto ZARATTI (AVS), intervenendo sull'emendamento 1.32, lamenta l'inutilità del provvedimento nel suo complesso e l'inattitudine della destra alle discussioni proficue. Evidenzia il fatto che da tempo la Consulta rileva la palese incostituzionalità dei provvedimenti promossi ed emanati per volere dell'attuale maggioranza.

Si dimostra astrattamente favorevole ad investire risorse nel settore della cooperazione internazionale, ma nel caso di specie l'obiettivo di costruire delle carceri in Albania fa apparire l'Italia come un paese colonialista, e ciò risulta in contraddizione con il diritto internazionale.

Invita pertanto la maggioranza ad una riflessione al riguardo.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.32 e Bonafè 1.33.

Alfonso COLUCCI (M5S), chiedendo di sottoscrivere l'emendamento Zaratti 1.34, elogia quest'ultimo per la sua capacità di compendiare in poche e semplici locuzioni l'essenza del rispetto degli obblighi derivanti dall'Unione europea e dal diritto internazionale in materia di soccorso, trattenimento e trasferimento dello straniero, creando una clausola di salvaguardia giuridica.

L'emendamento in analisi richiama implicitamente gli articoli 1, 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, gli articoli 8 e 11 della direttiva 2013/33/UE, gli articoli 6 e 46 della direttiva 2013/32/UE, l'articolo 27 del regolamento di Dublino, la Convenzione di Ginevra del 1951 e, infine, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Citando la poesia « Soldati » di Ungaretti, giudica il provvedimento in oggetto come destinato a violare irreparabilmente i diritti della persona, con esplicito riferimento ai soggetti trattenuti a Gjadër.

Carmela AURIEMMA (M5S), ringraziando il collega Zaratti per la presentazione dell'emendamento 1.34 a sua prima firma, evidenzia le incostituzionalità e le contraddizioni insite nel provvedimento in analisi, confidando nei lavori della Corte costituzionale per arginarne gli effetti.

La Commissione respinge l'emendamento Zaratti 1.34.

Filiberto ZARATTI (AVS), intervenendo sugli emendamenti 1.36 e 1.37 a sua prima firma, fa presente che essi non mutano la natura del provvedimento e si limitano a ribadire il necessario rispetto della normativa sovranazionale.

Per la linearità delle proposte emendative in esame, chiede la loro approvazione e, quindi, una rivalutazione del parere espresso.

Gianni CUPERLO (PD-IDP), associandosi alle considerazioni del collega Zaratti, prevede, per via della natura « blindata » del decreto in questione e per via dell'unilateralità della discussione, l'impossibilità

che la Commissione accolga gli emendamenti Zaratti 1.36 e 1.37.

Ricordando alcune statistiche che evidenziano la contrarietà della maggioranza degli elettori al decreto in oggetto, e citando il « teorema della stupidità » del professor Cipolla, mette in luce l'irrazionalità del provvedimento nel suo complesso, che non solo non apporta vantaggio alcuno dal punto di vista del consenso popolare, ma determina addirittura un danno all'erario.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.36 e 1.37.

Rachele SCARPA (PD-IDP), esprimendo apprezzamento riguardo all'emendamento Zaratti 1.38, e nello specifico al richiamo dell'unità familiare, racconta la storia drammatica di un soggetto trattenuto nel centro di permanenza per i rimpatri di Gjadër.

Nello specifico, il protagonista del racconto era inizialmente trattenuto nel CPR di Gradisca d'Isonzo, in provincia di Gorizia, l'unico centro d'Italia a permettere l'utilizzo dei cellulari e, quindi, il contatto costante con i familiari. A seguito del trasferimento in Albania e, dunque, del sequestro del cellulare, il soggetto in questione non ha più potuto contattare il figlio di nazionalità italiana, se non tramite il pagamento di rilevanti somme di denaro, comprimendo di fatto il già richiamato diritto all'unità familiare.

Giudica necessario un approfondimento della maggioranza delle questioni come quella appena riportata, consigliando altresì una visita ai Centri di permanenza per i rimpatri.

Chiede infine di valutare attentamente il contenuto dell'emendamento in esame.

Carmela AURIEMMA (M5S), richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che già nel 2014 accoglieva gli indirizzi della Consulta sul riconoscimento del valore costituzionale dell'unità familiare, rispetto al rilascio di provvedimenti amministrativi riferiti allo straniero – sia regolare che irregolare – fa presente che l'emendamento Zaratti 1.38 risulta pienamente coerente con il diritto vivente italiano, consolidato sul punto, e manifesta pertanto grande perplessità circa il parere contrario espresso dalla relatrice.

La Commissione respinge l'emendamento Zaratti 1.38.

La seduta, sospesa alle 17.10, è ripresa alle 17.25.

Alfonso COLUCCI (M5S) rileva come l'emendamento 1.39 a sua prima firma si articoli in due parti. In particolare, la prima parte subordina all'effettivo sovraffollamento dei centri di permanenza per i rimpatri situati in Italia l'utilizzo, a tal fine, dei centri in Albania. Osserva infatti come, stando alle fonti ufficiali disponibili, siano occupati solo dieci dei dodici CPR situati in Italia e il tasso di rimpatri ammonti al 10 per cento. Si domanda pertanto perché utilizzare a tale scopo i centri di Shengjin e Gjader, dal momento che in Italia verrebbe assicurata un'assistenza più adeguata e a costi notevolmente inferiori.

Per altro verso, segnala che la seconda parte dell'emendamento provvede all'estensione delle garanzie previste dalle norme sull'ordinamento penitenziario nei confronti dei soggetti trattenuti nei CPR. Osserva che si tratta di una misura resasi tristemente necessaria per garantire i diritti fondamentali – quali il diritto alla salute, al mantenimento dei legami familiari, alla tutela giurisdizionale – di persone che, a differenza dei detenuti, non hanno commesso alcun reato.

Nel complesso, ritenendo inammissibile che il trattenimento di queste persone nei centri in Albania costituisca una modalità ordinaria e generalizzata, si domanda quali siano i criteri di selezione delle persone che vi vengono condotte, tra l'altro senza adeguati accertamenti sanitari e senza previe comunicazioni agli interessati.

Denunciando pertanto l'opacità del Protocollo anche sotto questo aspetto, propone di donare tali centri allo Stato albanese, perché vi si realizzino scuole o strutture per il sostegno a donne in difficoltà. Constata invece che lo Stato italiano, con l'e-

mendamento della relatrice 1.235, preferisce cedere allo Stato albanese, a titolo gratuito, due motovedette.

Evidenzia infine che i centri in Albania sono stati progettati per finalità diverse da quelle che caratterizzano il decreto-legge in esame, tanto che si renderanno presto necessari profondi interventi di ristrutturazione e riadeguamento, con un conseguente pesante incremento dei costi.

Rachele SCARPA (PD-IDP) chiede di sottoscrivere l'emendamento 1.39 del collega Alfonso Colucci che considera molto importante in entrambe le parti che lo compongono. Fa quindi presente che nella sua prima parte l'emendamento richiede che il trasferimento in Albania possa essere effettuato soltanto in caso di sovraffollamento dei centri di permanenza e rimpatrio posti sul territorio nazionale. Ritiene infatti che l'urgenza di convertire i centri albanesi in CPR non sia giustificata dai numeri ed auspica di ottenere dati ufficiali in ordine alla mancanza di posti in Italia, a riprova delle parole della maggioranza. Nel far presente che la questione è oggetto dell'accesso agli atti richiesto dal Partito democratico e precisato che sulla base della esperienza personale il centro di Ponte Galeria risulta pieno soltanto per il 50 per cento, ritiene auspicabile che si adotti il criterio del sovraffollamento dei centri italiani, evitando di gravare se non necessario sulle risorse nazionali e sul livello di afflizione delle persone interessate che vengono portate in un Paese terzo senza preavviso e soprattutto senza un provvedimento motivato di trasferimento. Nel sottolineare che non si spendono i soldi degli italiani per la propaganda della Presidente Meloni, ritiene quanto mai opportuna anche la seconda parte dell'emendamento 1.39, che si prefigge di applicare al trasferimento nei centri albanesi le norme dell'ordinamento penitenziario. Segnala che sulla questione della legittimità costituzionale della detenzione amministrativa è attesa per il 9 giugno la pronuncia della Corte costituzionale, ricordando che già per quanto riguarda i CPR italiani il trattenimento è regolato non da una fonte primaria ma da una normativa secondaria come la cosiddetta direttiva Lamorgese. Evidenzia quindi che il trattamento delle persone trattenute nei CPR, peraltro senza aver commesso alcun reato, non è equivalente a quello cui è sottoposto il soggetto che si trovi in carcere. Ritiene quindi che prima di esportare il sistema in Albania sarebbe stato più opportuno attendere la pronuncia della Corte costituzionale, sollecitando almeno l'approvazione dell'emendamento 1.39 del collega Alfonso Colucci che parifica la detenzione amministrativa alle norme dell'ordinamento penitenziario. Chiede in conclusione che si smetta di giocare sulla pelle di qualche sventurato scelto a caso, mettendo a rischio la sua salute ed eventualmente anche la sua vita.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Alfonso Colucci 1.39 e Zaratti 1.40 e 1.41.

Rachele SCARPA (PD-IDP) chiede di sottoscrivere anche l'emendamento 1.42 del collega Alfonso Colucci che richiede per il trasferimento nei centri albanesi il previo consenso dell'interessato e la convalida da parte del giudice del provvedimento motivato. Chiede quale sia la ragione per cui, a differenza di quanto avviene per lo spostamento tra centri italiani, non si preveda un provvedimento scritto che motivi il trasferimento nel centro di Gjader, facendo presente che tale questione è stata oggetto di una sua segnalazione al Comitato per la prevenzione della tortura. Ritenendo che si tratti di una questione di trasparenza, oltre che di garanzia del diritto delle persone, evidenzia che, come risulta dai colloqui avuti con alcuni soggetti trasferiti in Albania, le persone vengono spostate in maniera inconsapevole, nel cuore della notte, talvolta costrette tramite fascette sia durante il viaggio in pullman in Italia sia durante la navigazione, e apprendono di non trovarsi in Italia soltanto una volta sbarcate nel porto di Shengjin. A suo avviso la crudeltà di tali trattamenti, che incide sulle condizioni di salute fisica e mentale della persona, è la prova della fretta e della noncuranza con cui sono gestiti i trasferimenti, al solo scopo di dimostrare che i

centri albanesi funzionano. Confida in una riflessione da parte dei colleghi rispetto ad una situazione che reputa vergognosa, e sollecita almeno l'approvazione dell'emendamento 1.42, sottolineando che le leggi non si scrivono a scopo di propaganda di una parte politica.

Enrica ALIFANO (M5S) rileva come le parole della collega Scarpa inducano indignazione e rabbia in chi ascolta, considerato che le persone vengono trasferite come fossero pacchi postali, se non in condizioni peggiori. Fa quindi presente che l'emendamento 1.42 è strettamente connesso al precedente 1.39 sempre del collega Alfonso Colucci, nel quale si richiamava l'applicazione degli articoli 14, 42 e 42-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Richiama in particolare il contenuto dei commi primo e secondo dell'articolo 42, nel quale si indicano i motivi ed i criteri che sovrintendono al trasferimento di detenuti tra un istituto e l'altro, evidenziando la lampante discriminazione nei confronti dei migranti. Aggiunge che a suo avviso se un provvedimento è privo di motivazione si pone in dubbio la sua stessa validità, sottolineando il grave *vulnus* che viene introdotto nel nostro ordinamento, legiferando fuori dalle regole.

Alfonso COLUCCI (M5S) fa presente che l'emendamento a sua prima firma 1.42 tenta di introdurre due correttivi al testo in esame, richiedendo il previo consenso dell'interessato nonché la convalida del giudice del provvedimento motivato di trasferimento. Nel ritenere che si tratti prima di ogni cosa di presidi di ragionevolezza, rileva come l'emendamento ponga all'intera Commissione la questione della differenza, da un lato, tra esercizio della legalità ed esercizio della forza, e dall'altro tra esercizio del potere e perpetrazione del sopruso. Fa presente a tale proposito che se la legge esprime la forza invece che la giustizia, essa è destinata a diventare qualcosa di diverso da ciò che dovrebbe essere, trasformando in Stato di polizia lo Stato di diritto. Richiamata quindi la definizione dei Padri costituenti della Carta costituzionale come conquista di libertà, con i cui principi le norme in esame appaiono in contrasto, sottolinea come le libertà individuali e collettive siano la qualificazione di uno Stato davvero liberale. Fa quindi presente che non vi sarà alcuna adesione da parte delle opposizioni alla deriva in atto dalla democrazia verso la democratura, sottolineando come il dovere costituzionale dei parlamentari sia quello di rispondere, oltre che agli elettori, alle coscienze personali e alle motivazioni etiche delle forze di appartenenza. Si sente quindi di corrispondere alla propria coscienza e alla comunità dei 5 Stelle, che lo sta ascoltando a differenza si quanto facciano i colleghi della maggioranza.

La Commissione, con distinte votazioni, gli emendamenti Alfonso Colucci 1.42 e 1.43.

Filiberto ZARATTI (AVS) chiede che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione della trasmissione a circuito chiuso.

Nazario PAGANO, *presidente*, in assenza di obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Filiberto ZARATTI (AVS) fa presente che l'emendamento a sua prima firma 1.44 tenta di porre rimedio ad una questione lasciata aperta dal provvedimento in esame, escludendo dal trasferimento nei centri albanesi dei soggetti minori. Ritiene che si tratti di una misura di civiltà e auspica che almeno su questo aspetto si possa raggiungere il consenso unanime al fine di attenuare le misure nei confronti di ragazzi che hanno già sofferto e hanno raggiunto l'Italia con lunghi viaggi, mettendo a rischio la propria vita, per essere trattati da criminali una volta arrivati nel nostro Paese. Considera la detenzione amministrativa illegittima, dal momento che si tratta di soggetti che non hanno commesso alcun reato né hanno subito una condanna, e considera aberrante che essi vengano trattati come criminali e scandaloso che tale trattamento sia riservato ai minori. Confida quindi in un ripensamento, rivolgen-

dosi in particolare ai colleghi che considerano, a ragione, le libertà individuali e la loro tutela elementi fondanti dello Stato di diritto, e ritenendo che le donne e gli uomini di buona volontà non possano restare inermi di fronte a simili misure. Sollecita quindi i colleghi a partecipare all'opera meritoria di difendere la nostra umanità, la Costituzione e la storia del diritto, avendo la coscienza che ciò che si decide in Parlamento ha conseguenze sulla vita delle persone.

Rachele SCARPA (PD-IDP) interviene a sostegno dell'emendamento 1.44 e dei successivi emendamenti del collega Zaratti che tentano di tutelare determinate categorie di migranti, escludendole dal trasferimento in Albania. Considerato che nella prassi sono stati finora trasferiti nei centri albanesi soltanto soggetti adulti, si chiede per quale motivo non possano essere approvati gli emendamenti del collega Zaratti, trasformando tale prassi in norma di legge.

Puntualizza il fatto che la detenzione amministrativa femminile nei CPR è prevista, come dimostra la loro presenza nel centro di Ponte Galeria, sottolineando che si tratta di donne vittime di tratta e di abusi. Pertanto non considera ultroneo specificare l'esclusione di alcune categorie dal trasferimento in Albania.

La Commissione respinge l'emendamento Zaratti 1.44.

Alfonso COLUCCI (M5S) fa presente che l'emendamento 1.46 del collega Zaratti introduce una clausola di esclusione del trasferimento allo scopo di tutelare i soggetti minori di sedici anni in quanto soggetti fragili, già sottoposti allo sradicamento dal contesto culturale ed affettivo nel quale sono cresciuti. Richiama a tale proposito le esperienze vissute da tali soggetti, costretti a viaggi lunghi e pericolosi, lunghi anche più di un anno, evocando in particolare la storia di un giovane egiziano.

Fa presente che, nonostante sia difficile intervenire a fronte del disinteresse dei colleghi di maggioranza, farà tuttavia il suo dovere, rispondendo alla propria coscienza e al proprio senso etico e di responsabilità.

(Commenti dell'onorevole Kelany e dell'onorevole Fornaro)

Nazario PAGANO, *presidente*, chiede di consentire al collega Alfonso Colucci di intervenire.

Alfonso COLUCCI (M5S) fa presente che il comportamento dei colleghi della maggioranza costituisce una mancanza di rispetto non nei propri confronti ma nei confronti della istituzione che qui è rappresentata. Sollecitando pertanto un comportamento istituzionale in Commissione, ricorda che l'emendamento 1.46 intende tutelare soggetti fragili, bisognosi di particolari attenzioni, scardinati dai contesti di appartenenza in una fase delicata dell'esistenza. Richiama quindi l'esperienza del giovane egiziano, partito da un piccolo villaggio del sud del suo Paese e costretto a fermarsi a lungo in Libia per guadagnare attraverso il lavoro la somma sufficiente a pagare i delinquenti degli scafisti e poter arrivare in Italia via mare, su barche insicure. Aggiunge che il giovane – privo di documenti, in quanto gli erano stati sottratti a garanzia della permanenza in Libia dalle organizzazioni criminali – quando ha capito di essere giunto in Albania e non in Italia ha dichiarato che sarebbe stato meglio morire. Considera dunque inaccettabile che si possa mortificare a tal punto una persona, peraltro in una fase delicata della crescita, e ritiene che l'emendamento, almeno per ragioni umanitarie, dovrebbe essere approvato dalla maggioranza. Nel richiamare i diversi casi in cui soggetti trasferiti in Albania sulla base di accertamenti non affidabili hanno dovuto essere riportati in Italia in quanto risultati vulnerabili o minorenni, ritiene che le categorie fragili per questioni anagrafiche, fisiche o mentali debbano essere escluse dal trasferimento in centri esteri, ricordando a tutti che si tratta di persone.

Rachele SCARPA (PD-IDP) evidenzia come finalità precipua dell'emendamento

Zaratti 1.46 sia quella di chiarire in modo inequivoco quali soggetti non debbano in alcun modo essere trattenuti all'interno dei suddetti centri di permanenza per il rimpatrio, individuando, nel caso di specie le persone minori di sedici anni.

Osserva, al riguardo, come siano già emersi episodi di erroneo trasferimento di soggetti minorenni all'interno delle suddette strutture, con la connessa necessità di operare un nuovo trasferimento sul territorio italiano.

Lamenta come la disciplina delineata e le connesse procedure operative attuative facilitino la possibilità che, nell'ambito delle diverse operazioni di salvataggio e conseguente trasferimento di soggetti all'interno di tali centri, si verifichino errori nella corretta valutazione delle condizioni delle persone imbarcate sui mezzi delle autorità italiane. Fa presente come, in particolare, tale eventualità possa verificarsi in relazione alla necessità di stabilire in modo esatto l'età di un soggetto.

Alla luce di tali considerazioni, sottolinea, pertanto, la necessità che si intervenga sul piano normativo, non ritenendo che l'eventuale carattere ultroneo di tale previsione sia argomento sufficiente a fronte della evidente *ratio* di garanzia che la proposta di modifica presentata riveste.

La Commissione respinge l'emendamento Zaratti 1.46.

Filiberto ZARATTI (AVS), intervenendo sull'emendamento a sua prima firma 1.48, invita i colleghi della maggioranza nonché il rappresentante del Governo a tenere un atteggiamento aperto al confronto sul merito delle proposte presentate, sottolineando come diversi siano gli argomenti emersi nel corso del dibattito, che ha toccato tematiche che ritiene di particolare rilievo, in quanto connesse alla necessità di tutela e rispetto della persona umana.

Lamenta, inoltre, il carattere non lineare delle posizioni portate avanti finora dalla maggioranza e dal Governo ove si consideri, in particolare, la successione nel tempo di diversi provvedimenti normativi sul tema della gestione dei flussi migratori.

Intervenendo nel merito della proposta emendativa presentata, fa presente come il tema della tutela dei minori vada necessariamente affrontato con serietà ed osserva come, se le norme che hanno affrontato tale aspetto fossero state chiare, precise e puntuali, non si sarebbero verificati gli episodi cui ha fatto riferimento la collega Scarpa, sottolineando quindi come sussista l'esigenza di una ulteriore specificazione a livello normativo della particolare tutela dovuta a soggetti minorenni e fragili.

Ritiene, nondimeno, che i diritti fondamentali della persona umana vadano riconosciuti e tutelati in capo a tutti gli individui, prescindendo, quindi, dalla loro provenienza geografica.

Conclude richiamando l'importanza del ruolo rivestito dai parlamentari che, proprio in quanto membri di un'istituzione centrale del sistema democratico del Paese, dovrebbero manifestare un atteggiamento di apertura costruttiva al confronto, soprattutto a fronte di tematiche di tale delicatezza.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.48, 1.50, 1.45, 1.47, 1.49 e 1.51.

Rachele SCARPA (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Zaratti 1.52, ricorda come nel corso dei trasferimenti di migranti avvenuti in questi mesi, in attuazione della disciplina previgente in merito alla destinazione d'uso di tali centri, siano stati riscontrati diversi episodi di erroneo ingresso in territorio albanese di persone fragili, e che, pertanto, si è poi reso necessario un loro successivo nuovo trasferimento sul territorio italiano.

Tali episodi evidenzierebbero, a suo dire, le difficoltà che caratterizzano le attuali procedure nell'individuare in modo puntuale le persone che, in ragioni della loro minore età o di particolari condizioni, non possono essere trattenute nelle strutture site sul territorio albanese.

Osserva, inoltre, come tale situazione di criticità emerga anche dal registro degli eventi critici verificatisi nei suddetti centri nel corso della seconda fase di attuazione

del Protocollo e ricorda come, a fronte di tale situazione, abbia deciso di intervenire con una segnalazione al Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa.

Sottolinea, pertanto, che tali problematiche dimostrano che la presenza di persone in situazioni di fragilità non viene adeguatamente intercettata e che, quindi, tali soggetti finiscono per scontare un ingiustificato periodo di detenzione afflittiva.

Conclude, sottolineando la necessità che tali situazioni di fragilità siano portate all'attenzione del decisore politico al fine di porre rimedio ad una situazione che giudica frutto di un atteggiamento di noncuranza.

La Commissione respinge l'emendamento Zaratti 1.52.

Filiberto ZARATTI (AVS), intervenendo sull'emendamento 1.53, di cui è primo firmatario, ribadisce l'importanza di tutelare, *in primis* mediante puntuali previsioni di carattere normativo, i soggetti più fragili, quali, nel caso di specie, i soggetti malati e bisognosi di cura evitando che essi rischino di essere trattenuti all'interno di centri di permanenza per il rimpatrio situati in Albania.

Ritiene, al riguardo, che sia in primo luogo il senso di civiltà che dovrebbe suggerire di predisporre le dovute attenzioni nei confronti di una categoria di soggetti che ha già vissuto vicende particolarmente traumatiche e dolorose e che, pertanto, già versano in una condizione di fragilità, trattandosi di individui che fuggono da situazioni critiche.

Ricorda, sul punto, come le vicende che storicamente hanno caratterizzato i rapporti tra i Paesi dell'occidente e le attuali aree in via di sviluppo hanno spesso visto dinamiche di sopraffazione e sfruttamento da parte dei primi di cui non si può non tener conto nel momento in cui si definisce una linea politica sul tema del fenomeno migratorio e ritiene, pertanto, particolarmente deplorevole intervenire con una disciplina che non si curi in alcun modo di tutte quelle situazioni di fragilità che, tuttora, caratterizzano coloro che vogliono fuggire da tali aree.

Rammenta, ancora, le diverse violenze perpetrate dall'Italia a danno delle popolazioni della Libia e dell'Eritrea all'epoca delle campagne coloniali portate avanti dal Regno d'Italia.

Osserva, altresì, come fino ad ora l'attuazione delle politiche sostenute dall'attuale maggioranza e dal Governo abbiano determinato un notevole spreco di risorse pubbliche a fronte di risultati numerici, in termini di persone rimpatriate, estremamente esigui e ricorda, inoltre, come si sia deciso di eliminare le risorse destinate ai fondi per la cooperazione.

Conclude richiamando l'attenzione del Governo e dei membri della Commissione rispetto alla necessità di adottare politiche di accoglienza, solidarietà e integrazione.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.53, 1.54 e 1.55.

Alfonso COLUCCI (M5S), intervenendo sull'emendamento 1.56 a sua prima firma, giudica uno sperpero l'esborso di denaro impiegato e da impiegare per l'attuazione del Protocollo Italia-Albania, quantificabile in un miliardo di euro. Fa presente che, per questo motivo, ha presentato un esposto indirizzato alla Corte dei conti per la verifica della legittimità di tale spesa, in quanto i costi del trasposto nei centri albanesi risultano decisamente superiori a quelli che si affronterebbero per trasferimenti in centri italiani.

Aggiunge che l'emendamento 1.56 mira anzitutto a prevedere, in capo allo straniero, il diritto a ricevere la comunicazione del provvedimento motivato di trasferimento che lo coinvolge, e la necessaria convalida giurisdizionale dello stesso.

In secondo luogo, nonostante i soggetti trattenuti nei centri non siano detenuti, si rende necessario il richiamo alle norme sull'ordinamento penitenziario per estendere le tutele minime fondamentali della persona in esse contenute. Segnatamente, l'articolo 14 della legge sull'ordinamento penitenziario è volta a contrastare il so-

vraffollamento delle carceri ponendo l'accento sulle condizioni soggettive specifiche dei detenuti; l'articolo 42 limita il trasferimento del detenuto ai casi tassativamente motivati; infine, l'articolo 42-*bis* sospende o dilaziona il trasferimento del detenuto in caso di necessità particolarmente rilevanti.

Chiarisce che grazie a tale circuito di garanzie personali si raggiungono gli obiettivi della riserva giurisdizionale, dell'applicazione del principio di non discriminazione, dell'interesse superiore del minore e della tutela dei diritti della persona, con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili.

Maria Elena BOSCHI (IV-C-RE) giudica l'emendamento Alfonso Colucci 1.56 di buon senso e capace di stabilire criteri certi per salvaguardare i diritti fondamentali della persona, ovviando anche a talune criticità del decreto nel suo complesso, con particolare riferimento ai trasferimenti erronei che causano ingenti danni all'erario.

Ferma restando la contrarietà del suo gruppo al Protocollo Italia-Albania, ricorda la loro proposta di utilizzare i centri albanesi per la detenzione di cittadini albanesi attualmente collocati nelle affollate carceri italiane, invece di trasferirvi soggetti in attesa di rimpatrio. Le scelte del Governo, tuttavia, risultano dettate da motivi ideologici, e per questo risultano inefficaci, inefficienti e troppo onerose.

Rachele SCARPA (PD-IDP), chiedendo di sottoscrivere l'emendamento Alfonso Colucci 1.56, fa presente che allo stato attuale nessuno dei soggetti trasferiti in Albania ha ricevuto un provvedimento scritto e motivato, con evidente violazione dei principi in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale e delle garanzie poste dagli articoli 13 e 24 della Costituzione.

Lamenta infine anche la violazione del principio di prossimità territoriale posto dall'articolo 14 del testo unico sull'immigrazione.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Alfonso Colucci 1.56 e 1.57.

Filiberto ZARATTI (AVS), intervenendo sugli emendamenti 1.58 e 1.59 a sua prima firma, evidenzia come essi siano posti a tutela dei diritti dei detenuti e della dignità delle istituzioni italiane ed europee, in quanto permettono l'accesso nei centri ai parlamentari italiani ed europei, agli avvocati, alle organizzazioni internazionali e alle agenzie europee che prestano assistenza ai richiedenti protezione internazionale.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.58, 1.59, 1.61, 1.62, 1.63, 1.64, 1.65, 1.66 e 1.67, nonché gli identici emendamenti Zaratti 1.68, Penza 1.69 e Bonafè 1.70.

Maria Elena BOSCHI (IV-C-RE) giudica condivisibile l'emendamento 1.71 a sua prima firma, in quanto nel trasferimento in Albania occorre valutare le condizioni di vivibilità, con particolare riguardo alla capacità dei locali e alle condizioni effettive dei luoghi, anche in considerazione del fatto che, come preannunciato dal Governo, in futuro i centri albanesi ospiteranno sempre più soggetti.

Rachele SCARPA (PD-IDP) interviene sull'emendamento Boschi 1.71, secondo cui le strutture in Albania devono risultare idonee secondo gli standard europei ed internazionali. Al riguardo, rileva che il centro di Gjader – da lei visitato – non rispetta al momento tale requisito. Menziona in particolare una grave criticità nel modo in cui sono stati istallati gli allarmi antincendio, tale per cui si è già verificato un tentativo di suicidio. Ravvisa pertanto una grave negligenza nella fase di progettazione, costruzione e collaudo di tale struttura, già di per sé patogena dati i disagi che vivono le persone che vi sono trattenute. Rappresenta, infine, di aver già segnalato la suddetta criticità al Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Boschi 1.71, gli identici emendamenti Magi 1.72 e Mauri 1.73 e gli identici emendamenti Magi 1.74 e

Mauri 1.75, nonché gli emendamenti Zaratti 1.76, 1.77 e 1.78, gli identici emendamenti Auriemma 1.79 e Zaratti 1.80, gli emendamenti Zaratti 1.81, 1.82, 1.83, 1.84 e gli identici emendamenti Magi 1.85 e Mauri 1.86.

Rachele SCARPA (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Zaratti 1.87 in tema di garanzia dell'effettività del diritto di difesa, segnala la necessità di aumentare i rimborsi per i legali che si recano nei centri in Albania per conferire con i propri assistiti.

Per quanto riconosca che tali strutture sono attrezzate per degli adeguati videocollegamenti, sottolinea la sostanziale differenza che intercorre tra un colloquio di persona e un colloquio per via telematica, che si riverbera sull'effettività del diritto alla difesa.

Poiché appare assurdo ritenere che i legali possano recarsi in Albania con la stessa facilità con cui potrebbero raggiungere un CPR situato in Italia, chiede che almeno siano aumentati i relativi rimborsi, che in concreto, oltretutto, risultano difficili da richiedere.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaratti 1.87, 1.88, 1.89 e 1.90.

Filiberto ZARATTI (AVS) interviene sull'emendamento 1.91 a sua prima firma, volto a far rispettare, nei centri in Albania, le immunità, i privilegi e le prerogative stabilite dal diritto comunitario e nazionale, oltre che internazionale, come la disposizione in questione già prevede. Ritiene che si tratti di una proposta di assoluto buon senso, che senza cambiare la *ratio* del provvedimento – segnato purtroppo da una poca cura verso i diritti delle persone –, rafforza il richiamo a quelle fonti del diritto che, ad ogni modo, gli operatori delle suddette strutture sono già tenuti ad osservare.

Chiede pertanto che l'emendamento 1.91 a sua prima firma sia accantonato, per consentire un approfondimento da parte di relatrice e Governo.

Sara KELANY (FDI), *relatrice*, si dichiara contraria all'accantonamento dell'emendamento Zaratti 1.91.

Filiberto ZARATTI (AVS) chiede che sia posta in votazione la sua richiesta di accantonamento dell'emendamento 1.91 a sua prima firma.

Alessandro URZÌ (FDI) chiede che l'eventuale votazione richiesta dall'onorevole Zaratti sia disposta in via eccezionale.

Nazario PAGANO, *presidente*, non ravvisando obiezioni, pone in votazione la richiesta di accantonamento dell'emendamento Zaratti 1.91.

La Commissione respinge la richiesta di accantonamento dell'emendamento Zaratti 1.91; respinge quindi, con distinte votazioni, gli emendamenti Zaratti 1.91, 1.92 e 1.93.

Rachele SCARPA (PD-IDP) interviene sull'emendamento L'Abbate 1.94, per ribadire l'opportunità di mettere per iscritto che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale si rechi periodicamente nei centri in Albania. Fa presente che sussistono gravi criticità sia per quanto attiene alle modalità di trasferimento in tali centri – anche con metodi di contenzione assai discutibili – sia per quanto concerne le stesse strutture di alloggio, sia ancora per quanto riguarda la tutela della salute in caso di emergenza sanitaria, con l'ospedale attrezzato più vicino a più di un'ora di distanza.

Stigmatizzando la completa inaccessibilità delle informazioni sensibili relative ai soggetti ivi trasferiti, che osta all'effettivo esercizio del potere ispettivo dei parlamentari, chiede che il Garante – che non le risulta essersi ancora recato in Albania – provveda ad effettuare le opportune visite e sopralluoghi e a redigere e rendere accessibili all'opinione pubblica i rapporti richiesti dall'emendamento, di cui chiede l'approvazione.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento L'Abbate 1.94, gli identici emendamenti Zaratti 1.95, Bonafè 1.96 e Alifano 1.97, gli identici emendamenti Bonafè 1.98, Zaratti 1.99 e Auriemma 1.100, gli emendamenti Zaratti 1.101, Alifano 1.102, Zaratti 1.114, 1.111, 1.108, 1.110, 1.107, 1.105, 1.103, 1.104, 1.106, 1.109, 1.113, 1.112, gli identici emendamenti Magi 1.115 e Mauri 1.116, gli emendamenti Auriemma 1.117, Ruffino 1.118, Zaratti 1.119, 1.120, 1.121, 1.22, 1.23, 1.124, 1.125, 1.126, 1.127, 1.128, 1.130, 1.131, 1.132, 1.133, 1.134, 1.135, gli identici emendamenti Zaratti 1.136, Penza 1.137 e Bonafè 1.138, l'emendamento Zaratti 1.139, gli identici emendamenti Magi 1.140 e Bonafè 1.141, gli emendamenti Mauri 1.142, Alifano 1.143 e 1.144, Alfonso Colucci 1.145, Alifano 1.146, Zaratti 1.158, 1.155, 1.152, 1.154, 1.151, 1.149, 1.147, 1.148, 1.150, 1.156, 1.153, 1.157, 1.159, 1.160, 1.161, 1.162, 1.163, 1.168, 1.167, 1.165 e 1.166.

Nazario PAGANO, *presidente*, sulla base degli accordi intercorsi tra i gruppi, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 19.35.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Luca SBARDELLA.

La seduta comincia alle 19.35.

DL 39/2025: Misure urgenti in materia di assicurazione dei rischi catastrofali.
Emendamenti C. 2333-A Governo.
(Parere all'Assemblea).

(Esame emendamenti e conclusione – Nulla osta).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo Emilio RUSSO (FI-PPE), *relatore*, con riferimento al fascicolo n. 1 degli emendamenti riferiti al disegno di legge C. 2333-A, di conversione in legge del decreto-legge n. 39 del 2025, recante « Misure urgenti in materia di assicurazione dei rischi catastrofali », segnala come questi non presentino criticità per quanto concerne il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Propone pertanto di esprimere su di essi nulla osta.

Il Comitato approva la proposta di nulla osta formulata dal relatore.

La seduta termina alle 19.40.

ALLEGATO 1

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato.

PROPOSTE EMENDATIVE PRESENTATE

ART. 1.

Al comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Le consultazioni referendarie si svolgono in concomitanza con il primo turno delle elezioni amministrative.

*** 1.1.** Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

*** 1.2.** Bonafè, Cuperlo, Fornaro, Mauri.

Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

1-*bis*. Le consultazioni referendarie, relative all'anno 2025, si svolgono contemporaneamente con il primo turno di votazione delle elezioni amministrative.

1.3. Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

Al comma 2, primo periodo, sostituire le parole: e di un turno di votazione delle elezioni amministrative *con le seguenti:* con il primo turno di votazione delle elezioni amministrative.

1.4. Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

Al comma 2, primo periodo, dopo le parole: norme regionali, *aggiungere le seguenti:* le consultazioni referendarie si svolgono in concomitanza con il primo turno delle elezioni amministrative e.

1.5. Bonafè, Cuperlo, Fornaro, Mauri.

Al comma 3, sostituire le parole: 15 per cento *con le seguenti:* 20 per cento.

Conseguentemente, sostituire il comma 4 con il seguente:

4. Agli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 3.461.395 per l'anno 2025, si provvede:

a) quanto a euro 2.596.046 per l'anno 2025 mediante utilizzo delle risorse del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

b) quanto a euro 856.349 per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

1.6. Auriemma, Alifano, Alfonso Colucci, Penza.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

4-*bis*. In via sperimentale per le operazioni di votazione di cui al comma 1, i rappresentanti di lista che intendano votare nella sezione in cui esercitano le loro funzioni ne danno comunicazione al presidente di sezione, sottoscrivendo apposita dichiarazione, che viene trasmessa all'Ufficio elettorale centrale del comune in cui il rappresentante di lista risulta iscritto nelle liste elettorali, al fine di garantire il corretto svolgimento delle operazioni elettorali e l'unicità dell'esercizio del voto.

1.7. Alifano, Auriemma, Alfonso Colucci, Penza.

ART. 2.

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire le parole:* In occasione delle consultazioni referendarie relative all'anno 2025, *con le seguenti:* In occasione dello svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, delle elezioni comunali e regionali, delle elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia ovvero in occasione dello svolgimento di consultazioni referendarie, *e le parole*: delle predette consultazioni referendarie *con le seguenti:* dell'elezione o della votazione;

b) *al comma 2 e al comma 5 sostituire le parole:* della consultazione *con le seguenti:* dell'elezione o della votazione;

c) *al comma 4:*

1) *al primo periodo, sostituire le parole:* della consultazione *con le seguenti:* dell'elezione o della votazione;

2) *al secondo periodo, sopprimere le parole:* per le consultazioni referendarie;

d) *al comma 9, sostituire le parole:* pari a euro 3.153.860 per l'anno 2025 *con le seguenti:* pari a euro 10 milioni a decorrere dall'anno 2025.

2.1. Boschi, Giachetti.

Al comma 7, apportare le seguenti modificazioni:

a) *al primo e al secondo periodo, sopprimere la parola:* preferibilmente;

b) *sopprimere il terzo periodo.*

2.2. Penza, Alifano, Auriemma, Alfonso Colucci.

Dopo il comma 8, aggiungere il seguente:

8.1. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai *referendum* previsti dall'articolo 138 della Costituzione, indetti a decorrere dall'anno 2025.

2.3. Alifano, Auriemma, Alfonso Colucci, Penza.

ART. 3.

Sostituire i commi 3 e 4 con i seguenti:

3. Al fine di favorire la massima partecipazione dei cittadini alle consultazioni elettorali e referendarie e di ridurre i disagi causati dalle interruzioni didattiche ad esse connessi, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituito il Fondo per il voto anticipato e presidiato, con una dotazione pari ad un milione di euro per l'anno 2025, allo scopo di introdurre in via sperimentale, per le consultazioni elettorali politiche, regionali, amministrative ed europee nonché per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, modalità di espressione del voto che ne consentano l'anticipo e il presidio presso sedi, diverse dagli istituti scolastici, appositamente abilitate o autorizzate per il tramite di un certificato elettorale digitale, interoperabile con l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) di cui all'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di una apposita applicazione informatica.

4. L'applicazione informatica di cui al comma 3 è realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la trasformazione digitale, in collaborazione con il Ministero dell'interno, d'intesa con l'Autorità politica delegata in materia di disabilità al fine di favorirne e semplificarne l'accesso alle persone con disabilità.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri di utilizzo del Fondo di cui al comma 3 e della relativa sperimentazione secondo mo-

dalità che garantiscano la personalità, la libertà e la segretezza del voto.

3.1. Baldino, Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

Sostituire i commi 3 e 4 con i seguenti:

3. Allo scopo di introdurre, per le consultazioni elettorali politiche, regionali, amministrative ed europee nonché per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, la sperimentazione di modalità di espressione del voto per il tramite di un certificato elettorale digitale, interoperabile con l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) di cui all'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, un fondo, con una dotazione pari ad un milione di euro per l'anno 2025. La sperimentazione è realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la trasformazione digitale, in collaborazione con il Ministero dell'interno, d'intesa con l'Autorità politica delegata in materia di disabilità al fine di favorirne e semplificarne l'accesso alle persone con disabilità. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definiti i criteri di utilizzo del fondo di cui al presente comma e della relativa sperimentazione secondo modalità che garantiscano la personalità, la libertà e la segretezza del voto.

4. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 3, pari a 1 milione di euro per l'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

3.2. Baldino, Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

Sostituire il comma 3 con il seguente:

3. Il Fondo per il voto elettronico di cui all'articolo 1, comma 627, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è finanziato di 1 milione di euro per l'anno 2025. Il termine di cui all'articolo 1, comma 628, primo periodo, della medesima legge n. 160 del 2019, è differito al 30 giugno 2025.

Conseguentemente, al comma 4, sostituire le parole: pari a euro 44.942 per l'anno 2025 ed euro 179.768 annui a decorrere dall'anno 2026 *con le seguenti:* pari a 1 milione di euro per l'anno 2025.

3.3. Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

ART. 4.

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sopprimere le parole da:* , dall'elettore *fino alla fine del comma;*

b) *sopprimere il comma 2.*

4.1. Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

Al comma 2, aggiungere, in fine, le seguenti parole: o corredato da autocertificazione recante la dichiarazione di trovarsi in una delle condizioni previste dall'articolo 55, secondo comma, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, o dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22.

4.2. Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

ALLEGATO 2

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo.

PROPOSTE EMENDATIVE DELLA RELATRICE

ART. 1.

Apportare le seguenti modificazioni:

al comma 1, lettera b):

sostituire le parole: è aggiunto, in fine, il seguente periodo *con le seguenti:* sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi;

aggiungere, in fine, il seguente periodo: Lo straniero trasferito nella struttura di cui alla lettera *b)* dell'allegato 1 al Protocollo vi permane, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione.

Conseguentemente, dopo il comma 2 aggiungere i seguenti:

2-*bis*. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 6:

1) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. La mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 non preclude l'eventuale successiva adozione di un provvedimento di trattenimento ai sensi del comma 2, qualora ne ricorrano i presupposti. Quando è adottato il provvedimento ai sensi del comma 2, il richiedente permane nel centro fino alla decisione sulla convalida del predetto provvedimento »;

2) al comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La disposizione del primo periodo si applica anche nel caso in cui il centro sia situato in una zona di frontiera o di transito ai sensi dell'articolo 28-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. »;

b) all'articolo 6-*bis*, comma 1, le parole: « di cui all'articolo 6, commi 2 e 3-*bis* » sono sostituite dalle seguenti: « di cui all'articolo 6, commi 2, 2-*bis*, 3 e 3-*bis* » e le parole: « di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2, lettere *b)* e *b-bis)* » sono sostituite dalle seguenti: « di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2-*bis* ».

2-*ter*. Al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 28-*bis*, comma 2-*bis*, le parole: « Nei casi di cui alle lettere *b)* e *b-bis)* del comma 2 » sono sostituite dalle seguenti: « Nei casi di cui ai commi 1 e 2 »;

b) all'articolo 35-*bis*, comma 2-*ter*, le parole: « Nei casi di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2, lettere *b)*, *b-bis)* e *c)*, » sono sostituite dalle seguenti: « Nei casi di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2-*bis*, »;

c) all'articolo 35-*ter*, comma 1, primo periodo, le parole: « Nei casi di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2, lettere *b)*, *b-bis)* e *c)*, » sono sostituite dalle seguenti: « Nei casi di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2-*bis*, ».

1.234. La Relatrice.

Al comma 1, dopo la lettera b) *aggiungere la seguente:*

b-bis) dopo il comma 7 è inserito il seguente:

« 7-*bis*. Per l'attuazione del Protocollo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è autorizzato, per l'anno 2025, a cedere a titolo gratuito alla Repubblica di Albania, con contestuale cancellazione dai registri inventariali e dai ruoli speciali del naviglio militare dello Stato, due motovedette della classe 400 Cavallari in dotazione al Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera ».

1.235. La Relatrice.

Dopo l'articolo 1, inserire il seguente:

Art. 1-*bis*.

(Misure per il potenziamento tecnico-logistico dei centri di permanenza per i rimpatri)

1. All'articolo 19, comma 3-*bis*, primo periodo, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, le parole: « 31 dicembre 2025 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2026 ».

1.07. La Relatrice.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Istituzione della Giornata nazionale « Enzo Tortora » in memoria delle vittime di errori giudiziari. Emendamenti C. 441 Faraone e abb. 122

Modifiche all'articolo 132 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, concernenti l'acquisizione di dati relativi al traffico telefonico e telematico per esigenze di tutela della vita e dell'integrità fisica del soggetto interessato, nonché istituzione della Giornata nazionale dedicata alle persone scomparse. Emendamenti C. 1074-A Bagnai 122

SEDE REFERENTE:

Modifiche al codice penale e al regolamento di polizia mortuaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, in materia di disposizione delle spoglie mortali delle vittime di omicidio. C. 2304, approvata dal Senato *(Seguito dell'esame e rinvio)* 122

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 123

COMITATO DEI NOVE

Mercoledì 7 maggio 2025.

Istituzione della Giornata nazionale « Enzo Tortora » in memoria delle vittime di errori giudiziari.
Emendamenti C. 441 Faraone e abb.

Il Comitato si è riunito dalle 9.15 alle 9.20.

Modifiche all'articolo 132 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, concernenti l'acquisizione di dati relativi al traffico telefonico e telematico per esigenze di tutela della vita e dell'integrità fisica del soggetto interessato, nonché istituzione della Giornata nazionale dedicata alle persone scomparse.
Emendamenti C. 1074-A Bagnai.

Il Comitato si è riunito dalle 9.20 alle 9.25.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Ciro MASCHIO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Andrea Ostellari.

La seduta comincia alle 14.10.

Modifiche al codice penale e al regolamento di polizia mortuaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, in materia di disposizione delle spoglie mortali delle vittime di omicidio.
C. 2304, approvata dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 24 aprile 2025.

Ingrid BISA (LEGA), *relatrice*, formula un invito al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario su tutte le proposte emendative presentate.

Il sottosegretario Andrea OSTELLARI esprime parere conforme a quello della relatrice.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, le proposte emendative D'Orso 1.1 e Ascari 2.1.

Valentina D'ORSO (M5S) sorprendendosi della velocità con la quale la Commissione ha esaminato le prime due proposte emendative, si rammarica di essersi brevemente assentata e di non aver dunque potuto svolgere dichiarazioni di voto.

Precisa comunque che le citate proposte emendative erano volte a circoscrivere l'ambito applicativo della pena accessoria introdotta dal provvedimento in esame alla sola fattispecie prevista dal comma 3 della disposizione che concerne l'omicidio del consenziente, ovvero a quella parte dell'articolo 579 che estende ad esso le disposizioni in materia di omicidio, in relazione ad ipotesi ritenute più gravi.

Passa quindi ad illustrare l'emendamento Ascari 2.2, di cui è cofirmataria, volto a estendere il divieto di cremazione del cadavere – attualmente previsto per la durata del procedimento penale e fino alla sentenza definitiva di condanna o di proscioglimento – a tutti i casi in cui il procedimento sia estinto, anche in assenza di sentenza di condanna o di proscioglimento. Ciò al fine di chiarire che il suddetto divieto cessa quando il giudizio si estingue, anche in assenza di condanna o di assoluzione.

Ciro MASCHIO, *presidente*, sottolinea che la seduta, convocata per le ore 14, è iniziata con qualche minuto di ritardo e che – ove avesse avuto contezza della esigenza di attendere ulteriormente per consentire ai colleghi di partecipare alla seduta – non vi sarebbe stato alcun problema. Prende atto che, in ogni caso la collega D'Orso ha potuto compiutamente svolgere il proprio intervento.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Ascari 2.2, D'Orso 2.3, Giuliano 2.4, Cafiero De Raho 2.5 e l'articolo aggiuntivo Giuliano 2.01.

Federico GIANASSI (PD-IDP) interviene sull'articolo aggiuntivo 2.02 a sua prima firma, volto a sospendere dalla successione il coniuge, anche legalmente separato, nonché la parte dell'unione civile indagati non solo per l'omicidio volontario o tentato, come attualmente previsto dalla normativa vigente, bensì anche per il delitto di maltrattamenti in famiglia, nel caso in cui dal fatto ne sia derivata la morte, e per il delitto di omicidio preterintenzionale.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Gianassi 2.02.

Ciro MASCHIO, *presidente*, dichiara concluse le votazioni sulle proposte emendative. Avverte che il testo sarà trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.15 alle 14.25.

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle dinamiche geopolitiche nella regione dell'Artico.

Sulla pubblicità dei lavori 125

Audizione, in videoconferenza, di Fabrizio Bozzato, *Senior Research Fellow* presso la *Sasakawa Peace Foundation (Svolgimento e conclusione)* 125

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 125

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 125

5-03933 Francesco Silvestri: Su iniziative volte ad imporre un embargo sul commercio di armi con Israele 125

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 129

5-03934: Su iniziative in merito all'arresto del sindaco di Istanbul 125

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 130

SEDE CONSULTIVA:

DL 37/25: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo (Parere alla I Commissione) *(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole)* 126

ALLEGATO 3 (Parere approvato) 131

SEDE REFERENTE:

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico A*randora Star*, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Amich ed altri *(Seguito dell'esame e conclusione)* 127

ALLEGATO 4 (Emendamento approvato) 132

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle dinamiche del commercio internazionale e interesse nazionale.

Sulla pubblicità dei lavori 127

Audizione di rappresentanti della Camera di Commercio italiana in Cina *(Svolgimento e conclusione)* 127

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del vicepresidente Paolo FORMENTINI.

La seduta comincia alle 8.30.

Sulle dinamiche geopolitiche nella regione dell'Artico.

Sulla pubblicità dei lavori.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di Fabrizio Bozzato, *Senior Research Fellow* presso la *Sasakawa Peace Foundation*

(Svolgimento e conclusione).

Fabrizio BOZZATO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni Laura BOLDRINI (PD-IDP), in videoconferenza, Simone BILLI (LEGA), Elisabetta GARDINI (FDI), Paolo FORMENTINI, *presidente*, e Stefano Giovanni MAULLU (FDI).

Fabrizio BOZZATO risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.15.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.20 alle 9.30

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del vicepresidente Paolo FORMENTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Giorgio Silli.

La seduta comincia alle 14.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Paolo FORMENTINI *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

5-03933 Francesco Silvestri: Su iniziative volte ad imporre un embargo sul commercio di armi con Israele.

Francesco SILVESTRI (M5S) illustra l'interrogazione in titolo, evidenziando la necessità di chiarire se il Governo italiano ha modificato il proprio approccio nel commercio di armi con Israele, alla luce dei nuovi obiettivi fissati dal Governo Netanyahu, che mira ad occupare stabilmente la Striscia di Gaza.

Il sottosegretario Giorgio SILLI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Francesco SILVESTRI (M5S), replicando, si dichiara insoddisfatto della risposta del Governo, che non chiarisce, in particolare, se le autorizzazioni all'*expor*t di armi verso Israele si sono effettivamente interrotte a seguito della drammatica *escalation* del conflitto a Gaza.

5-03934: Su iniziative in merito all'arresto del sindaco di Istanbul.

Fabio PORTA (PD-IDP), in qualità di cofirmatario dell'interrogazione in titolo, ne illustra il contenuto.

Il sottosegretario Giorgio SILLI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Fabio PORTA (PD-IDP), replicando, si dichiara insoddisfatto della risposta del Governo, che si limita a ribadire le prese di posizione assunte dalle Istituzioni europee già illustrate nel testo dell'interrogazione. Stigmatizza che il Presidente del Consiglio Meloni non abbia voluto condannare esplicitamente l'arresto del sindaco di Istanbul e *leader* dell'opposizione in occasione del recente vertice con il Presidente turco Erdogan, nel corso del quale sarebbe stato opportuno sollevare il tema più generale della torsione autoritaria che da anni mina il sistema democratico in Turchia.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.20.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del vicepresidente Paolo FORMENTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Giorgio Silli.

La seduta comincia alle 14.20.

DL 37/25: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare.

C. 2329 Governo.

(Parere alla I Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 16 aprile scorso.

Paolo FORMENTINI, *presidente,* dà conto delle sostituzioni.

Giangiacomo CALOVINI (FDI), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole *(vedi allegato 3)*.

Laura BOLDRINI (PD-IDP), preannunciando il voto contrario del proprio Gruppo sulla proposta di parere del relatore, sottolinea che il provvedimento in esame conferma il fallimento degli obiettivi fissati dal Governo in sede di approvazione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria. Con la stipula di tale accordo, infatti, si intendeva trasferire nelle due strutture costruite in territorio albanese i migranti soccorsi in mare provenienti da Paesi sicuri e, dunque, privi dei requisiti per ottenere la protezione internazionale. In altri termini, il Protocollo ha un chiaro intento di deterrenza, essendo volto a dissuadere i migranti dal proposito di venire in Italia con lo spauracchio di essere trasferiti in Albania.

Oltre a violare l'ordinamento europeo – che consente agli Stati membri di utilizzare i luoghi di trattenimento solo in ultima istanza – la disciplina in oggetto è stata oggetto di numerosi rilievi da parte di diverse giurisdizioni italiane: in primo luogo, le sezioni specializzate dei tribunali in materia di immigrazione e, successivamente, le Corti di appello. Pertanto, il Governo è intervenuto con il decreto-legge in esame, che trasforma, di fatto, le strutture in Albania in centri di permanenza per i rimpatri (CPR), al fine di consentire il trasferimento di persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi del testo unico sull'immigrazione: a suo avviso, si tratta di un mero espediente per evitare che le strutture in territorio albanese rimangano vuote, producendo oneri insostenibili in termini di corretta gestione della finanza pubblica. Rileva che, tuttavia, in assenza di un accordo con i Paesi di origine, i migranti non potranno comunque completare le procedure di identificazione e, dunque, non potranno essere rimpatriati, dovendo necessariamente essere riportati in Italia al termine del periodo massimo di trattenimento (diciotto mesi).

Più in generale, stigmatizza l'approccio propagandistico con il quale il Governo affronta le politiche migratorie, che dovrebbero invece essere oggetto di interventi ponderati ed in linea con le sollecitazioni espresse dallo stesso sistema produttivo, che ha più volte richiamato la necessità di garantire un ordinato afflusso di manodopera.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.35.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del vicepresidente Paolo FORMENTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Giorgio Silli.

La seduta comincia alle 14.35.

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico A*randora Star*, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Amich ed altri.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 12 marzo scorso.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, dà conto delle sostituzioni. Avverte che sul provvedimento si sono espresse favorevolmente le Commissioni Affari costituzionali e Cultura, mentre la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha comunicato che non esprimerà il parere di competenza. Fa presente che la Commissione Bilancio ha espresso un parere favorevole con una condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. Conseguentemente la relatrice ha predisposto l'emendamento 2.1 di recepimento della suddetta condizione.

In sostituzione della relatrice, illustra quindi l'emendamento 2.1 *(vedi allegato 4)*.

Il sottosegretario Giorgio SILLI esprime parere favorevole sull'emendamento della relatrice 2.1.

La Commissione approva l'emendamento della relatrice 2.1.

La Commissione delibera, all'unanimità, di conferire alla relatrice il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, avverte che la presidenza si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei Gruppi.

La seduta termina alle 14.45.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del vicepresidente Paolo FORMENTINI.

La seduta comincia alle 15.05.

Sulle dinamiche del commercio internazionale e interesse nazionale.

Sulla pubblicità dei lavori.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Camera di Commercio italiana in Cina.

(Svolgimento e conclusione).

Lorenzo RICCARDI, *Presidente della Camera di Commercio italiana in Cina*, svolge

una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni Alessandro BATTILOCCHIO (FI-PPE), Patrizia MARROCCO (FI-PPE), Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (PD-IDP), Giorgio LOVECCHIO (FI-PPE) e Simone BILLI (LEGA), in videoconferenza.

Lorenzo RICCARDI, *rappresentante della Camera di Commercio italiana in Cina*, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.50.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO 1

5-03933 Francesco Silvestri: Su iniziative volte ad imporre un embargo sul commercio di armi con Israele.

TESTO DELLA RISPOSTA

Sulla questione dell'importazione ed esportazione di armi verso Israele l'approccio del Governo è stato sin da subito, e resta oggi, in linea con la normativa nazionale, europea ed internazionale.

Gli obblighi europei e internazionali, a partire dal Trattato sul commercio delle armi, non prevedono disposizioni circa l'importazione di materiali d'armamento.

La normativa italiana di riferimento è la legge n. 185 del 1990, che disciplina le importazioni di materiali d'armamento per le esigenze dello Stato o di imprese nazionali debitamente autorizzate e iscritte in un apposito Registro tenuto dal Ministero della difesa.

La legge n. 185 non prevede una valutazione di merito sulla provenienza dei materiali, concentrando la sua valutazione sull'utilizzo finale degli stessi in un'ottica di contrasto alla proliferazione.

Il materiale importato per esigenze dello Stato viene quindi utilizzato direttamente dalle Forze armate e di Polizia italiane. Quello acquisito dalle nostre imprese – laddove non destinato a esigenze commerciali o di Difesa – in caso di successiva riesportazione sarebbe soggetto ai vincoli previsti dalla legge.

Le importazioni di materiali d'armamento da Israele sono pertanto avvenute nel pieno rispetto della normativa vigente, in linea con le esigenze di sicurezza nazionale e gli interessi economici delle imprese italiane.

Ma guardando alla totalità delle relazioni commerciali in ambito militare con Israele, voglio ricordare la postura del Governo anche circa l'esportazione di materiali di armamento verso il Paese.

Dal 7 ottobre 2023, il Governo italiano ha sospeso nuove autorizzazioni all'esportazione ai sensi della legge n. 185, adottando un approccio particolarmente restrittivo, soprattutto se confrontato con la postura di altri Paesi *partner*, tra cui quelli europei.

Anche le licenze di esportazione verso Israele anteriori al 7 ottobre che presentavano residui non ancora completamente utilizzati sono state oggetto di una circostanziata valutazione caso per caso.

Dal momento in cui è iniziato il conflitto, l'Italia ha bloccato le nuove autorizzazioni di materiale bellico e le vendite di armi: sono stati esaminati caso per caso gli impegni precedenti e, in base alle caratteristiche del materiale, sono stati inviati in Israele solo materiali che non potessero essere utilizzati contro la popolazione civile.

Quello adottato dal Governo è dunque un approccio particolarmente restrittivo. Un approccio che intendiamo mantenere.

ALLEGATO 2

5-03934: Su iniziative in merito all'arresto del sindaco di Istanbul.

TESTO DELLA RISPOSTA

Insieme ai *partner* europei, l'Italia ha sin da subito seguito da vicino gli sviluppi collegati all'arresto, il 19 marzo scorso, del sindaco di Istanbul, Imamoglu, principale esponente dell'opposizione e prossimo candidato presidenziale del partito CHP.

L'arresto di Imamoglu ha destato ampia preoccupazione a livello internazionale.

Da parte italiana nutriamo l'aspettativa che la Turchia, in qualità di Paese membro del Consiglio d'Europa e candidato all'adesione all'Unione europea, gestisca il caso nel pieno rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto.

I vertici dell'UE e del Consiglio d'Europa hanno definito l'arresto profondamente preoccupante, sottolineando la necessità che la Turchia rispetti i valori democratici e si impegni chiaramente a favore delle norme e delle pratiche democratiche.

Le dichiarazioni alla stampa della Presidente della Commissione europea von der Leyen e del Presidente del Consiglio europeo Costa, seguite dalla dichiarazione congiunta dell'Alto Rappresentante Kallas e della Commissaria all'Allargamento Kos, hanno sottolineato la necessità che la Turchia sostenga i valori democratici e la preoccupazione circa l'aderenza della Turchia alla sua stessa tradizione democratica.

L'Italia continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi del caso Imamoglu, in raccordo con i *partner* europei.

ALLEGATO 3

DL 37/25: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo.

PARERE APPROVATO

La III Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2329, di conversione del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, recante disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare;

evidenziato che l'intervento normativo mira a sfruttare pienamente le potenzialità delle strutture situate in Albania – di cui al Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria – allo scopo di rafforzare il sistema dei rimpatri, nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dall'ordinamento dell'Unione europea;

precisato che le modifiche introdotte con il provvedimento in esame non incidono sulla legge di ratifica e non soggiacciono, pertanto, ai corrispondenti vincoli costituzionali, integrando, nel rispetto di quanto previsto dal predetto Protocollo, disposizioni che spiegano i loro effetti esclusivamente sul piano dell'ordinamento interno,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 4

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico Arandora Star, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Amich ed altri.

EMENDAMENTO APPROVATO

ART. 2.

All'articolo 2, comma 1, sopprimere le parole: nonché nel limite delle proprie risorse.

Conseguentemente, apportare le seguenti modificazioni:

a) *all'articolo 4, comma 1, sostituire la parola:* assicura *con le seguenti:* può assicurare;

b) *dopo l'articolo 4, aggiungere il seguente*:

Art. 4-*bis*.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

2.1. La Relatrice.

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

AUDIZIONI:

Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Generale Luca Goretti, sulle linee generali dell'incarico ricoperto *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)* 133

AUDIZIONI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Antonino MINARDO.

La seduta comincia alle 8.35.

Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Generale Luca Goretti, sulle linee generali dell'incarico ricoperto.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione).

Antonino MINARDO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

Luca GORETTI, *Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Stefano GRAZIANO (PD-IDP), Paola Maria CHIESA (FDI), Piero FASSINO (PD-IDP), Pino BICCHIELLI (NM(N-C-U-I)M-CP), Anastasio CARRÀ (LEGA), Marco PELLEGRINI (M5S), in videoconferenza, Roberto BAGNASCO (FI-PPE) e Arnaldo LOMUTI (M5S).

Antonino MINARDO, *presidente*, ringrazia il Generale Goretti per la relazione svolta, i colleghi intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.35.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame conclusione – Parere favorevole)* 134

ALLEGATO (Relazione tecnica aggiornata) 157

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo (Parere alla I Commissione) *(Esame e rinvio)* 140

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico Arandora Star, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Governo (Parere alla III Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione)* 143

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 23 febbraio 2023, n. 18, recante attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Atto n. 260 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 145

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Atto n. 262 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* 145

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 150

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 156

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Lucia Albano.

La seduta comincia alle 13.50.

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025.
C. 2362 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla I Commissione).

(Esame conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Silvana Andreina COMAROLI (LEGA), *relatrice*, fa presente, in via preliminare,

che il disegno di legge, nel testo approvato con modificazioni al Senato, dispone la conversione in legge del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. Fa presente, altresì, che il testo originario del provvedimento è corredato di prospetto riepilogativo e di relazione tecnica, mentre le proposte emendative approvate nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento non sono corredate di relazione tecnica.

Per quanto attiene ai profili di competenza della Commissione, evidenzia che l'articolo 1 prevede che le consultazioni elettorali e referendarie da indire per il 2025, ad esclusione di quelle già indette alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, si svolgano nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15; ciò in deroga al comma 399 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013, che prevede che le medesime operazioni elettorali o referendarie si svolgano nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23, ai sensi di quanto previsto dal comma 1. Rileva come venga, quindi, precisato che, in caso di contemporaneo svolgimento nel 2025 di consultazioni referendarie ed elettorali amministrative, la composizione degli uffici elettorali di sezione e l'entità degli onorari fissi forfettari spettanti ai relativi componenti siano determinate dalla normativa per le elezioni amministrative, ferme restando le specifiche maggiorazioni previste della legge n. 70 del 1980 con riferimento alle consultazioni che si svolgono contemporaneamente. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni ai *referendum* e alle elezioni amministrative, sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati, in base al numero delle consultazioni di rispettiva pertinenza, ai sensi di quanto previsto dal comma 2.

Con riguardo alle consultazioni che nel corso dell'anno 2025 si svolgeranno in modo non abbinato con *referendum* abrogativi, osserva che si prevede che i componenti degli uffici elettorali di sezione e dei seggi speciali ricevano gli onorari fissi forfettari di cui all'articolo 1, commi 1, 2 e 4, della legge n. 70 del 1980, aumentati del 15 per cento, ai sensi di quanto previsto dal comma 3; ai relativi oneri che, sono determinati in euro 2.596.046 per l'anno 2025, si provvede mediante utilizzo delle risorse del Fondo da ripartire per fronteggiare le spese elettorali e referendarie, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi di quanto previsto dal comma 4.

Rileva che la relazione tecnica evidenzia che la concentrazione delle consultazioni elettorali e referendarie in un unico turno comporterà risparmi di spesa che vengono dalla stessa quantificati in 1,85 milioni, derivanti dalla differenza tra gli oneri complessivi determinabili, in 90,19 milioni di euro, in caso di svolgimento in date diverse dei due appuntamenti elettorali e quelli stimabili in 88,33 milioni di euro nell'ipotesi di svolgimento contestuale.

Quanto agli oneri recati dal comma 3, fa presente che gli stessi vengono quantificati in via prudenziale nell'ipotesi di abbinamento tra consultazioni referendarie e turno di ballottaggio delle elezioni amministrative. Al riguardo, prende atto dei dati e dei parametri riportati nella relazione tecnica ai fini della suddetta quantificazione, di cui si verifica e conferma la congruità rispetto a quanto previsto dalla vigente normativa, considerata in particolare la disciplina dei compensi dei componenti dei seggi, nonché degli ulteriori elementi di valutazione forniti nel corso dell'esame al Senato a conferma degli stessi.

Tanto premesso, rammenta che la previsione generale di estensione delle operazioni elettorali in riferimento anche alla giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15, viene disposta in deroga al comma 399 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 che prescrive che le medesime operazioni di votazione si svolgano nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23. Come già rilevato nell'ambito dell'esame di analoghe disposizioni di precedenti provvedimenti che sono intervenute anch'esse in materia, derogando alla summenzionata norma, da ultimo l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 2024, evidenzia che il

comma 399 è parte di un insieme di misure alle quali sono ascritti effetti permanenti di risparmio per 100 milioni annui. Sul punto, rileva che andrebbe acquisita conferma dell'effettività dei risparmi in parola ai fini della definizione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente.

Inoltre, pur considerato quanto riferito al Senato con riguardo agli oneri derivanti dalla ulteriori esigenze di remunerazione delle ore di straordinario del personale delle Forze di polizia addetto alla vigilanza dei seggi, determinate dall'estensione dei tempi di votazione al lunedì, ovvero che questi saranno sostenuti utilizzando le risorse già previste a legislazione vigente e, in particolare, quelle in corso di assegnazione al Dipartimento di pubblica sicurezza, derivanti dal riparto del fondo elezioni, di cui al decreto interministeriale del 25 maggio 2023, valido per il triennio 2023-2025, rileva l'opportunità che venga, comunque, fornita una stima dei medesimi oneri. Specifica che la richiesta appare, per altro, necessaria anche con riferimento al lavoro straordinario del personale di prefetture e comuni di cui non viene fatta menzione nella Nota di chiarimento del Governo depositata nel corso dell'esame al Senato.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che il comma 4 dell'articolo 1 provvede agli oneri derivanti dal precedente comma 3, pari a 2.596.046 euro per l'anno 2025, mediante utilizzo delle risorse del Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dell'attuazione dei *referendum*, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Al riguardo, ricorda che tale Fondo, iscritto sul capitolo 3020 dello stato di previsione del predetto Ministero, reca, nell'ambito del vigente bilancio triennale dello Stato, uno stanziamento iniziale pari a 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027. Rileva che l'utilizzo delle risorse previsto dalla disposizione in commento è conforme alle finalità cui il predetto Fondo risulta preordinato e che lo stesso reca le occorrenti disponibilità, anche considerando l'ulteriore utilizzo del Fondo medesimo operato, per finalità di copertura finanziaria, dal successivo articolo 2, comma 9. In particolare, rappresenta che da un'interrogazione effettuata alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato in corrispondenza alla data di pubblicazione del decreto-legge in esame, infatti, sul capitolo 3020 è stato accantonato un importo equivalente, per l'anno 2025, alla somma delle voci di copertura di cui al presente comma e al successivo articolo 2, comma 9. Tanto premesso, non ha osservazioni da formulare.

Con riferimento all'articolo 1-*bis*, rileva preliminarmente che le disposizioni in esame, limitatamente all'anno 2025, derogano all'articolo 71, comma 10, del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, prevedendo che, per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti ove sia stata ammessa e votata una sola lista, siano eletti tutti i candidati compresi nella suddetta lista e il candidato a sindaco collegato, purché il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, rispetto alla percentuale del 50 per cento prevista a legislazione vigente. Qualora non siano raggiunte tali percentuali, l'elezione è nulla. Specifica che per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero che non abbiano esercitato il diritto di voto.

In proposito, non formula osservazioni, considerato che, per effetto delle modifiche introdotte, a parità di condizioni, per la validità delle elezioni, e quindi per la non ripetizione delle stesse, è prevista una partecipazione al voto del 40 per cento degli elettori, inferiore a quella del 50 per cento prevista dalla legislazione vigente.

Per quanto concerne l'articolo 1-*ter*, rileva preliminarmente che le disposizioni in esame modificano l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, recante Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei

deputati, escludendo dalla composizione degli uffici elettorali i dipendenti delle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico regionale e locale e incrementando il limite massimo di età dei componenti dei predetti uffici da 70 a 75 anni. Inoltre, fa presente che, attraverso una modifica all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, recante Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, i suddetti dipendenti vengono altresì esclusi dagli uffici elettorali relativi all'elezione degli organi delle amministrazioni comunali. In proposito, non formula osservazioni, attesa la natura ordinamentale delle disposizioni in esame.

Per quanto attiene all'articolo 2, in merito ai profili di quantificazione, rileva preliminarmente che le norme in esame recano la disciplina sul diritto di voto per gli elettori fuori sede in occasione delle consultazioni referendarie relative all'anno 2025, ai sensi di quanto previsto dal comma 1. Per esercitare il diritto di voto nel comune di domiciliazione temporanea rileva che gli elettori fuori sede devono presentare domanda almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento delle consultazioni, ai sensi di quanto previsto dal comma 2. Le norme recano inoltre la procedura con cui le amministrazioni comunali coinvolte provvedono al conseguente aggiornamento delle liste elettorali, ai sensi di quanto previsto dai commi 4 e 5. Per consentire l'espressione del voto degli elettori fuori sede, osserva che si autorizzano i comuni ad istituire sezioni elettorali speciali nel numero di una sezione elettorale per ogni ottocento elettori fuori sede ammessi al voto. Le frazioni eccedenti il predetto limite numerico sono distribuite in elenchi aggiunti alle liste delle sezioni ordinarie, ai sensi di quanto previsto dal comma 6. Il presidente e gli altri componenti della sezione elettorale speciale sono nominati dal sindaco. Ai componenti dei seggi speciali spettano gli onorari fissi forfettari di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 70 del 1980, ai sensi di quanto previsto dal comma 7. Per esprimere il proprio voto, fa presente che agli elettori fuori sede è richiesta, oltre che un valido documento di riconoscimento e la tessera elettorale personale, l'attestazione di ammissione al voto, ai sensi di quanto previsto dal comma 8.

Specifica che la relazione tecnica, basandosi sui dati esposti nella Relazione della Commissione di esperti per l'analisi ed elaborazioni di proposte idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto che quantifica il bacino potenziale di elettori fuori sede in circa 4,9 milioni di cittadini, stima, ipotizzando un'affluenza del 50 per cento, in 3.062 il numero delle sezioni speciali da istituire. La medesima relazione tecnica riporta che l'onere totale per la costituzione di 3.062 sezioni speciali ammonta a euro 3.153.860 per l'anno 2025, dato un costo unitario di euro 1.030 per l'istituzione di una sezione speciale.

Con riferimento alla quantificazione dell'onere derivante dall'istituzione delle sezioni elettorali speciali, non ha osservazioni da formulare, tenuto conto che, come riportato dalla richiamata relazione tecnica, la quantificazione in oggetto è stata effettuata in via prudenziale potendosi verosimilmente ritenere che moltissimi comuni non riceveranno le almeno 800 richieste di ammissione al voto e, dunque, gestiranno gli elettori fuori sede assegnandoli, come elettori aggiunti, alle sezioni già esistenti. Per quanto concerne la maggiore attività delle amministrazioni comunali derivante dalle disposizioni in oggetto, non si effettuano rilievi, avendo il Governo confermato, nel corso dell'esame al Senato, che gli adempimenti previsti possano essere assorbiti nell'ambito delle risorse ordinariamente già assegnate. Infine, non ha osservazioni da formulare in merito alle restanti disposizioni atteso il carattere ordinamentale delle stesse.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che il comma 9 dell'articolo 2 provvede agli oneri derivanti dall'attuazione del medesimo articolo, pari a 3.153.860 euro per l'anno 2025, mediante utilizzo delle risorse del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dell'attuazione dei *re-*

ferendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Al riguardo, nel rinviare agli elementi di informazione già forniti in relazione alla copertura finanziaria di cui all'articolo 1, comma 4, e nel confermare che, da un'interrogazione effettuata alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato in corrispondenza alla data di pubblicazione del decreto-legge in esame, sul capitolo 3020 è stato accantonato un importo equivalente, per l'anno 2025, alla somma delle voci di copertura di cui al citato articolo 1, comma 4, e al comma in esame, non formula osservazioni.

Per quanto riguarda l'articolo 3, fa presente che la disposizione prevede l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno destinato al potenziamento delle prestazioni dei servizi erogati dal Sistema Informativo Elettorale e al relativo innalzamento dei livelli di resilienza da intromissioni malevole esterne. Al fondo è assegnata una dotazione pari a 800.000 euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, ai sensi di quanto previsto dal comma 1. Rileva che le norme prevedono inoltre, al fine di rafforzare il processo di trasformazione digitale nei servizi elettorali, l'istituzione di una posizione dirigenziale di livello non generale nell'ambito del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, con corrispondente incremento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia dei ruoli del predetto Ministero a decorrere dal 1° ottobre 2025. Conseguentemente, il Ministero dell'Interno è autorizzato ad assumere a tempo indeterminato, con decorrenza non anteriore al 1° ottobre 2025, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, un dirigente di seconda fascia dell'Area Funzioni centrali, previo svolgimento delle procedure di mobilità, mediante l'indizione di apposite procedure concorsuali pubbliche o lo scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici. A tal fine, viene autorizzata la spesa di 44.942 euro per l'anno 2025 e di 179.768 euro annui a decorrere dall'anno 2026, ai sensi di quanto previsto dal comma 3.

Osserva che la relazione tecnica fornisce i dati utilizzati per la quantificazione degli oneri, sia per potenziamento delle prestazioni dei servizi erogati dal Sistema Informativo Elettorale, sia per l'istituzione di una posizione dirigenziale di livello non generale nell'ambito del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno. Ciò posto, preso atto delle indicazioni fornite dalla relazione tecnica e dei chiarimenti resi dal Governo nel corso dell'esame al Senato, e atteso che le quantificazioni degli oneri risultano verificabili, non ha osservazioni da formulare.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che il comma 2 dell'articolo 3 provvede agli oneri derivanti dal precedente comma 1, pari a 800.000 euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027, mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 40 del decreto legislativo n. 504 del 1992. Al riguardo, segnala che tali risorse sono iscritte sul capitolo 1317 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, denominato « Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale », che reca, nell'ambito del vigente bilancio triennale dello Stato, uno stanziamento iniziale di 2.411.997 euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027. Rammenta che la richiamata disposizione legislativa ha previsto, per finalità di perequazione, l'assegnazione di contributi in favore di amministrazioni provinciali e comunali per le quali le basi imponibili ovvero i proventi del gettito delle imposte e delle addizionali di rispettiva competenza, di cui al comma 1 del medesimo articolo 40 del citato decreto legislativo n. 504 del 1992, siano inferiori al valore normale della classe per abitante della classe demografica di appartenenza.

In proposito, fa presente che la relazione tecnica afferma che, a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali alle province delle regioni a statuto ordinario previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, a valere sulle risorse del citato capitolo 1317 risultano da erogare solo i contributi in favore della provincia di Enna e della città metropolitana di Messina, pari, rispettivamente, a 863.538,73 euro e a 579.391,85 euro in

ragione d'anno. In tale quadro, sul predetto capitolo 1317 sono state registrate a consuntivo, in ciascuno degli anni 2022 e 2023, economie di spesa per un importo di 969.066,42 euro, come risultante dalle relative leggi di approvazione del rendiconto generale dello Stato. Specifica che la relazione tecnica informa, altresì, che anche per l'anno 2024 sono attese a consuntivo economie di spesa per un medesimo importo. La relazione tecnica conclude, quindi, che il citato capitolo 1317 presenta le disponibilità necessarie per le erogazioni in favore dei suddetti enti locali, anche considerando l'importo utilizzato per finalità di copertura finanziaria, per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027, dal comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge in esame.

Tutto ciò considerato, nel rilevare l'opportunità di adeguare l'importo delle spese autorizzate dal bilancio dello Stato agli effettivi fabbisogni da sostenere, prende atto della ricostruzione contenuta nella relazione tecnica e non formula osservazioni al riguardo. Fa presente, altresì, che il comma 4 dell'articolo 3 fa fronte agli oneri derivanti dal precedente comma 3, pari a 44.942 euro per l'anno 2025 e a 179.768 euro annui a decorrere dal 2026, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente, relativo al bilancio triennale 2025-2027, di competenza del Ministero dell'interno. Al riguardo, non formula osservazioni, giacché il predetto accantonamento reca le occorrenti disponibilità.

Con riferimento all'articolo 4, infine, rileva preliminarmente che le norme in esame consentono all'elettore che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o che si trovi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare di sottoscrivere le liste di candidati mediante modalità digitale, ai sensi di quanto previsto dal comma 1. Rileva che le predette disposizioni prevedono, altresì, che il documento informatico sottoscritto digitalmente sia consegnato agli uffici preposti su supporto digitale, corredato dalla certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare, ai sensi di quanto previsto dal comma 2. Ciò premesso, non formula osservazioni, concordando con quanto riferito dalla relazione tecnica circa la natura ordinamentale e la neutralità finanziaria delle norme in esame.

La sottosegretaria Lucia ALBANO deposita agli atti della Commissione la relazione tecnica aggiornata sul provvedimento in esame *(vedi allegato)*.

Rappresenta, inoltre, che l'estensione alla giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15, delle operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie relative all'anno 2025, ad esclusione di quelle già indette alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, prevista dall'articolo 1, comma 1, non è suscettibile di incidere negativamente sui risparmi di spesa associati all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 399, della legge n. 147 del 2013, considerato che, nel complesso, l'accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie è suscettibile di determinare apprezzabili risparmi di spesa.

Sottolinea, in particolare, che, anche alla luce della concentrazione delle consultazioni elettorali e referendarie, agli oneri connessi alla retribuzione del lavoro straordinario del personale di prefetture e comuni nonché del personale delle Forze di polizia addetto alla vigilanza dei seggi si provvederà a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente, utilizzando, in particolare, per il personale delle Forze di polizia, le risorse in corso di assegnazione al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, derivanti dal riparto per il triennio 2023-2025, operato dal decreto interministeriale del 25 maggio 2023, del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei *referendum*.

Silvana Andreina COMAROLI (LEGA), *relatrice*, preso atto dei chiarimenti forniti

dalla rappresentante del Governo, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2362, approvato dal Senato della Repubblica, che dispone la conversione in legge del decreto-legge n. 27 del 2025, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025;

preso atto dei contenuti della relazione tecnica aggiornata all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2029, nonché degli ulteriori chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

l'estensione alla giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15, delle operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie relative all'anno 2025, ad esclusione di quelle già indette alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, prevista dall'articolo 1, comma 1, non è suscettibile di incidere negativamente sui risparmi di spesa associati all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 399, della legge n. 147 del 2013, considerato che, nel complesso, l'accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie è suscettibile di determinare apprezzabili risparmi di spesa;

in particolare, anche alla luce della concentrazione delle consultazioni elettorali e referendarie, agli oneri connessi alla retribuzione del lavoro straordinario del personale di prefetture e comuni nonché del personale delle Forze di polizia addetto alla vigilanza dei seggi si provvederà a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente, utilizzando, in particolare, per il personale delle Forze di polizia, le risorse in corso di assegnazione al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, derivanti dal riparto per il triennio 2023-2025, operato dal decreto interministeriale del 25 maggio 2023, del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei *referendum*,

esprime

PARERE FAVOREVOLE ».

La sottosegretaria Lucia ALBANO concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare.
C. 2329 Governo.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Rebecca FRASSINI (LEGA), *relatrice*, fa presente che il disegno di legge dispone la conversione in legge del decreto-legge n. 37 del 2025, recante disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare.

Nel segnalare che il provvedimento è corredato di relazione tecnica, osserva che l'articolo 1 amplia la categoria di cittadini stranieri che possono essere condotti nelle strutture concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania, in virtù della legge n. 14 del 2024 di ratifica del Protocollo sull'immigrazione concluso tra medesimi Paesi, adibite ad *Hotspot* e a Centri di permanenza per il rimpatrio. In particolare, sottolinea che, rispetto a quanto previsto nell'assetto già vigente, che prevede che presso le stesse strutture possano essere condotti solamente cittadini stranieri imbarcati su mezzi di autorità italiane, fuori dal mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso, il comma 1 dell'articolo 1 prevede che in tali strutture possano essere inviati anche cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati. Sottolinea

che, al comma 2, nell'ambito della procedura del trattenimento dello straniero, viene, altresì, fatta salva la facoltà di disporre il trasferimento dello stesso in altro centro, senza che venga meno il trattenimento adottato e che sia richiesta una nuova convalida.

Al riguardo, fa presente di non avere osservazioni da formulare in merito al comma 1, prendendo atto di quanto precisato dalla relazione tecnica in merito alla neutralità finanziaria della disposizione, ossia che quest'ultima non determina un aumento dei posti già previsti nelle strutture di trattenimento realizzate in attuazione della legge n. 14 del 2024, ma soltanto l'utilizzo, per stranieri già trattenuti a vario titolo, di posti già esistenti e finanziati e che, pertanto, alla sua attuazione si provvederà nel rispetto dei limiti delle risorse previste a tal fine. Non ha osservazioni da formulare neppure in merito al comma 2, alla luce sia di quanto riferito dalla relazione tecnica riguardo alla possibilità che alle relative incombenze l'Amministrazione dell'interno provvederà nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziare già disponibili a legislazione vigente, sia della clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo articolo 2.

Per quanto concerne l'articolo 2, fa presente che l'articolo reca una clausola di invarianza finanziaria, la quale prevede che dall'attuazione del decreto medesimo non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedano agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Al riguardo, non ha osservazioni in merito alla formulazione della disposizione.

Tanto premesso, non presentando il provvedimento profili problematici dal punto di vista finanziario, propone di esprimere sullo stesso parere favorevole.

La sottosegretaria Lucia ALBANO concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP) osserva che, a differenza di quanto sostenuto dalla relatrice, il provvedimento in esame appare suscettibile di determinare oneri aggiuntivi che non sono stati considerati, né tantomeno quantificati, in sede di predisposizione della relazione tecnica relativa al decreto-legge.

In particolare, evidenzia come la neutralità finanziaria del provvedimento, assicurata dalla clausola di invarianza di cui all'articolo 2 e asserita dalla relazione tecnica, non tenga conto dei costi di trasporto di migranti dai centri di permanenza per il rimpatrio situati in territorio italiano a quelli situati in territorio albanese. Ritiene, in proposito che l'ampliamento della categoria di cittadini stranieri che possono essere condotti nelle strutture concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania, ai sensi dell'articolo 1 della proposta in esame, determinerà necessariamente un numero di viaggi dall'Italia all'Albania superiore a quello che è stato considerato ai fini dell'applicazione della legge n. 14 del 202, che ha autorizzato la ratifica del Protocollo sull'immigrazione concluso tra i due menzionati Paesi.

Chiede, quindi, alla rappresentante del Governo se tale elemento sia stato opportunamente considerato e se sia in grado di fornire una stima del numero di viaggi che ci si attende di dover sostenere in relazione all'ampliamento della casistica di utilizzo dei centri situati in territorio albanese operato con la disposizione in esame.

Marco GRIMALDI (AVS), nel sottolineare preliminarmente come già l'ammontare di risorse previsto dalla legge n. 14 del 2024 a copertura degli oneri recati dalla stessa fosse particolarmente ingente, condivide le considerazioni espresse dalla deputata Guerra, ritenendo che l'ampliamento del novero delle persone che possono essere condotte nei centri costituiti sul territorio albanese, disposto dal provvedimento in esame, determinerà verosimilmente, almeno nella fase di prima applicazione, un numero di viaggi superiore rispetto a quello originariamente stimato. Ritiene altresì che, in aggiunta ai predetti oneri, andrebbero, a suo avviso, considerati ulteriori costi derivanti dagli eventuali rimpatri dei soggetti condotti nelle strutture

concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania.

Gianmauro DELL'OLIO (M5S), nel condividere le considerazioni espresse dai deputati testé intervenuti, sottolinea come, a suo avviso, il decreto-legge oggetto di esame non rispetti i presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, dal momento che, come si legge nella relazione illustrativa, esso è finalizzato a sfruttare pienamente le potenzialità delle strutture situate in Albania, di cui al Protocollo tra l'Italia e l'Albania ratificato con la legge n. 14 del 2024.

Ciò premesso, ritiene che la relazione tecnica, nell'affermare la neutralità finanziaria del provvedimento, faccia esclusivamente riferimento agli eventuali oneri derivanti dall'utilizzo delle strutture situate in territorio albanese con finalità di trattenimento dei cittadini stranieri e ometta di considerare, invece, gli eventuali maggiori oneri derivanti dal maggior numero di viaggi volti al trasferimento dei predetti soggetti.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP), nel segnalare come il provvedimento in esame produca l'effetto di equiparare, di fatto, le strutture situate in Albania in forza del protocollo ratificato dalla legge n. 14 del 2024 a centri di permanenza per i rimpatri, rileva che, con la predetta legge di ratifica, non sono stati considerati eventuali oneri di ospedalizzazione per gli stranieri ospitati nelle predette strutture. Sottolinea, in proposito, come le modifiche apportate alla legge n. 14 del 2024 dal provvedimento in esame comportino la necessità di tener conto anche dei predetti costi di ospedalizzazione, non potendosi affatto escludere l'eventualità che gli stranieri che saranno ospitati nelle predette strutture siano affetti da patologie non curabili con cure esclusivamente ambulatoriali. Chiede, pertanto, alla rappresentante del Governo un chiarimento su tale aspetto.

La sottosegretaria Lucia ALBANO rappresenta che i trasferimenti tra diversi centri di permanenza per i rimpatri, nei quali dovranno essere pertanto inclusi quelli verso e dall'Albania, sono ordinariamente eseguiti e rientrano tra le attività istituzionalmente svolte dalle forze dell'ordine, i cui costi sono coperti con fondi già stanziati per tali finalità nell'ambito del bilancio dello Stato.

In particolare, precisa che a tali oneri si fa fronte mediante le risorse iscritte sul capitolo di bilancio 2731, piano gestionale n. 12, dello stato di previsione del Ministero dell'interno, relativo alle spese per il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie anche attraverso imprescindibili misure di cooperazione internazionale, che reca, nell'ambito del vigente bilancio triennale, una dotazione iniziale pari a 19.745.488 euro per ciascun anno del triennio 2025-2027.

Chiarisce, altresì, che le attività saranno comunque svolte nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.

In merito alle considerazioni espresse dal deputato Ubaldo Pagano in ordine agli eventuali oneri di ospedalizzazione degli stranieri ospitati nelle strutture situate in Albania, sottolinea che dal provvedimento in esame non dovrebbero derivare oneri aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla legge n. 14 del 2024.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), nel ritenere che le motivazioni addotte dalla sottosegretaria a sostegno dell'asserita neutralità finanziaria del provvedimento possano ritenersi condivisibili solo qualora si considerassero trasferimenti tra centri di permanenza situati in Italia, chiede che sia rinviata la deliberazione sul provvedimento in esame, al fine di permettere ai competenti uffici di svolgere gli opportuni approfondimenti istruttori sulle questioni poste e fornire un adeguato riscontro alle stesse.

Gianmauro DELL'OLIO (M5S), nel ritenere che il capitolo 2731 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, destinato a « spese di gestione, manutenzione ed adattamento di immobili, impianti e attrez-

zature varie », non possa ritenersi coerente con le finalità del provvedimento in esame, rileva che il predetto capitolo non è stato espressamente indicato dalla relazione tecnica, segnalando, altresì, l'esigenza che sia indicato l'ammontare delle risorse che si prevede di utilizzare per le finalità in esame.

La sottosegretaria Lucia ALBANO ribadisce quanto poc'anzi evidenziato, precisando di aver puntualmente indicato le risorse disponibili a legislazione vigente a valere sulle quali si farà fronte alle attività oggetto del provvedimento in esame.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), stigmatizzando il comportamento della sottosegretaria, che, a suo avviso, non ha puntualmente chiarito le questioni emerse nel corso del dibattito, si rivolge alla presidenza chiedendo un rinvio dell'esame del provvedimento che permetta di svolgere gli opportuni approfondimenti sulle questioni poste.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, preso atto della richiesta della deputata Guerra, anche alla luce dell'esigenza di concludere i lavori in tempo utile per lo svolgimento della riunione del gruppo di lavoro sulla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento alla seduta già convocata per la giornata di domani giovedì 8 maggio.

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico Arandora Star, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Carmen Letizia GIORGIANNI (FDI), *relatrice*, fa presente preliminarmente che il progetto di legge, di iniziativa parlamentare, reca l'istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico *Arandora Star*, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. Fa presente che il testo del provvedimento, composto da quattro articoli, non è corredato di prospetto riepilogativo e di relazione tecnica.

In merito ai profili di quantificazione, rileva che, ai sensi dell'articolo 1, in occasione della Giornata nazionale viene osservato un minuto di silenzio in tutti i luoghi pubblici e privati e alla Giornata in parola non siano associati gli effetti delle festività civili. Viene inoltre previsto che, per celebrare la Giornata, le province o gli enti territoriali di livello equivalente possano promuovere o organizzare, nel limite delle proprie risorse, apposite iniziative, manifestazioni e cerimonie, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2. Si prevede, altresì, che le istituzioni scolastiche possano promuovere iniziative didattiche e organizzare studi o altre attività dedicate alla Giornata in parola, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3. Rileva che viene, infine, stabilito che la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale assicuri adeguati spazi nella programmazione televisiva a temi connessi alla Giornata nazionale, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4.

Tanto premesso, in merito all'istituzione della Giornata nazionale, non ha osservazioni da formulare, dal momento che ad essa non sono connessi gli effetti civili di cui alla legge n. 260 del 1949, e pertanto non si determinano effetti sull'orario di lavoro degli uffici pubblici né sull'orario scolastico.

Con riferimento, invece, alle iniziative di carattere facoltativo previste dagli articoli 2 e 3, rileva che dovrebbe essere valutata l'opportunità di inserire un'apposita clausola di invarianza finanziaria, in modo da garantire che lo svolgimento delle stesse avvenga nell'ambito delle risorse umane,

finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Con riguardo, infine, agli spazi nella programmazione televisiva dedicati ai temi della Giornata nazionale dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, considerato che tale servizio non è configurato come facoltativo dalle disposizioni in esame, rileva che dovrebbe essere chiarito se detto servizio possa essere svolto senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ovvero dovrebbero essere forniti elementi utili alla quantificazione degli stessi e al reperimento delle occorrenti risorse da utilizzare a copertura, posto che l'attuale concessionaria del predetto servizio pubblico, RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a., è inclusa nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

La sottosegretaria Lucia ALBANO concorda con l'esigenza, rappresentata dalla relatrice, di modificare il comma 1 dell'articolo 4, al fine di chiarire la natura facoltativa delle attività che la società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale potrà svolgere, nell'ambito del contratto di servizio, per assicurare adeguati spazi nella programmazione televisiva pubblica nazionale e regionale alla Giornata nazionale istituita dal provvedimento in esame, nonché di introdurre una clausola di invarianza finanziaria riferita al complesso delle attività previste dalla proposta di legge in esame, assorbendo in tal modo la clausola allo stato contenuta nel comma 1 dell'articolo 2.

Gianmauro DELL'OLIO (M5S) ritiene che, a suo avviso, anche in presenza di una clausola di invarianza finanziaria, potrebbero determinarsi degli oneri derivanti dalle attività che la società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale potrà svolgere, nell'ambito del contratto di servizio, per assicurare adeguati spazi, nella programmazione televisiva pubblica nazionale e regionale, alla Giornata nazionale istituita dal provvedimento in esame.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, evidenzia che la relatrice, al fine di assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento, ha proposto di modificare il comma 1 dell'articolo 4 al fine di configurare come facoltativa l'attività della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale.

Carmen Letizia GIORGIANNI (FDI), *relatrice*, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 1895, recante l'istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico *Arandora Star*, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940;

rilevata l'esigenza di:

modificare il comma 1 dell'articolo 4, al fine di chiarire la natura facoltativa delle attività che la società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale potrà svolgere, nell'ambito del contratto di servizio, per assicurare adeguati spazi nella programmazione televisiva pubblica nazionale e regionale alla Giornata nazionale istituita dal provvedimento in esame;

introdurre una clausola di invarianza finanziaria riferita al complesso delle attività previste dalla proposta di legge in esame, assorbendo in tal modo la clausola allo stato contenuta nel comma 1 dell'articolo 2,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:

all'articolo 2, comma 1, sopprimere le parole: nonché nel limite delle proprie risorse.

Conseguentemente, apportare le seguenti modificazioni:

all'articolo 4, comma 1, sostituire la parola: assicura *con le seguenti:* può assicurare;

dopo l'articolo 4, aggiungere il seguente: Art. 4-*bis*. *(Clausola di invarianza finanziaria)* – 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. ».

La sottosegretaria Lucia ALBANO concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 14.20.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Lucia Albano.

La seduta comincia alle 14.20.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 23 febbraio 2023, n. 18, recante attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.
Atto n. 260.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto, rinviato, da ultimo, nella seduta del 23 aprile 2025.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, ricorda preliminarmente che lo schema di decreto è stato assegnato alle Commissioni competenti, ancorché non fosse corredato del prescritto parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e che, in considerazione di tale circostanza, il Presidente della Camera ha evidenziato l'esigenza che la Commissione non si pronunci definitivamente su tale schema prima che il Governo abbia provveduto alla trasmissione del predetto parere.

Avverte, quindi, che, non avendo il Governo provveduto ad integrare la propria richiesta di parere con la trasmissione del prescritto parere, non è possibile procedere all'espressione del parere di competenza.

Preso atto che nessuno chiede di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie.
Atto n. 262.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Nicola OTTAVIANI (LEGA), *relatore*, fa presente che lo schema di decreto legislativo in esame reca disposizioni recante integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Ricorda, in proposito, che lo schema di decreto legislativo è adottato in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 111 del 9 agosto 2023, recante delega al Governo per la riforma fiscale, il quale dispone che il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi della legge medesima, entro i termini e secondo la procedura ivi previsti e nel rispetto dei princìpi e criteri

direttivi stabiliti dalla legge stessa. In particolare, fa presente che come risulta dal preambolo dello schema di decreto legislativo in esame, si ritiene necessario apportare modifiche a decreti legislativi adottati nell'esercizio della citata legge delega, relativamente alle disposizioni in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sistema sanzionatorio tributario. Evidenzia che lo schema di decreto legislativo in esame è quindi composto di 16 articoli ed è corredato di relazione tecnica. Gli articoli sono raccolti in IV Capi che rispecchiano gli ambiti di riferimento degli interventi correttivi adottati, ossia: al Capo I, modifiche delle disposizioni in materia di adempimenti tributari; al Capo II, modifiche al concordato preventivo biennale; al Capo III, modifiche delle disposizioni in materia di contenzioso tributario; al Capo IV modifiche alle disposizioni in materia di sistema sanzionatorio tributario.

Nel rinviare per maggiore completezza alla documentazione predisposta dagli uffici della Camera, fa presente che nella propria relazione si soffermerà sulle disposizioni rispetto alle quali ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo.

Per quanto concerne l'articolo 6, in merito ai profili di quantificazione, rileva che le norme dispongono l'abrogazione degli articoli da 23 a 33 del decreto legislativo 13 del 2024 recanti la disciplina del concordato preventivo biennale per i contribuenti che aderiscono al regime forfetario. Fa presente che la relazione tecnica afferma che le norme in esame non determinano effetti finanziari negativi tenuto conto che, in sede di introduzione della misura, all'istituto non sono stati ascritti effetti. In proposito, rileva innanzitutto che, quanto affermato dalla citata relazione tecnica, trova riscontro anche nella relazione tecnica riferita agli articoli da 23 a 33 – contribuenti che aderiscono al regime forfetario – dell'Atto n. 105, poi divenuto decreto legislativo 13 del 2024, che stimava effetti di maggiori entrate derivanti dall'adesione al concordato da parte dei contribuenti forfetari, non scontati tuttavia nei saldi di finanza pubblica. Ciò premesso, ritiene che andrebbero tuttavia acquisiti chiarimenti circa gli effetti finanziari connessi all'abrogazione dell'articolo 31-*bis* del decreto legislativo n. 13 del 2024, non considerato dalla predetta relazione tecnica, in quanto inserito dal successivo decreto legislativo n. 108 del 2024, recante disposizioni integrative e correttive in materia di regime di adempimento collaborativo, razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti tributari e concordato preventivo biennale, che ha introdotto il regime opzionale dell'imposta sostitutiva ai redditi per i contribuenti forfetari che aderiscono al concordato. Ricorda che tale regime consente di assoggettare la parte di reddito d'impresa o di lavoro autonomo derivante dall'adesione al concordato, in eccedenza rispetto al corrispondente reddito dichiarato nel periodo d'imposta antecedente a quelli cui si riferisce la proposta, a una imposta sostitutiva delle imposte sul reddito, addizionali comprese, pari al 10 per cento dell'eccedenza, ovvero del 3 per cento nel caso di nuove attività. Sottolinea che gli eventuali effetti finanziari derivanti dall'introduzione di tale nuovo regime non sono stati presi in considerazione dalla relazione tecnica riferita all'Atto n. 170, poi divenuto decreto legislativo n. 108 del 2024, dal momento che la norma in argomento è stata inserita, in sede di adozione del testo definitivo del medesimo decreto legislativo n. 108 del 2024, all'articolo 4, comma 1, lettera *r)*, che ha integrato il decreto legislativo n. 13 del 2024 con l'inserimento dell'articolo 31-*bis*. Tutto ciò premesso, considerato che la relazione tecnica, che correda il presente provvedimento, non fornisce alcuna indicazione in merito agli effetti finanziari eventualmente ascritti al citato articolo 31-*bis* del decreto legislativo n. 13 del 2024, ai fini dei saldi di finanza pubblica, ritiene che andrebbe fornito un chiarimento al riguardo.

In relazione all'articolo 7, in merito ai profili di quantificazione, rileva che le norme incrementano, a decorrere dalle adesioni per il biennio 2025-2026, l'imposta sostitutiva opzionale dovuta dai soggetti aderenti al concordato che applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale, che presentano

una differenza tra il reddito concordato e il reddito effettivo del periodo d'imposta precedente superiore a 85 mila euro. In particolare, rileva che si prevede per le persone fisiche di applicare, all'eccedenza superiore a 85 mila euro, le aliquote IRPEF del 43 per cento e l'aliquota IRES del 24 per cento per coloro che sono assoggettati a tale imposta, anziché le minori aliquote previste a legislazione vigente, in funzione del livello di affidabilità fiscale, nella misura del 10, 12 e 15 per cento. Fa presente che la relazione tecnica afferma che la disposizione, prevedendo un aumento dell'imposizione sostitutiva sui maggiori redditi concordati rispetto ai corrispondenti redditi dell'anno precedente all'adesione, è suscettibile di determinare potenziali effetti positivi sul gettito che, in via prudenziale, non vengono quantificati. In proposito, pur concordando con la relazione tecnica circa i potenziali effetti positivi di gettito rispetto al regime di imposta sostitutiva come risultante dalla legislazione vigente, andrebbero tuttavia forniti elementi informativi circa gli eventuali effetti finanziari ascritti all'articolo 20-*bis* del decreto legislativo 13 del 2024 – modificato dalla norma in esame –, dal momento che il citato articolo è stato inserito, alla lettera *l)* del comma 1 dell'articolo 4, in sede di adozione definitiva dell'Atto n. 170, poi divenuto decreto legislativo n. 108 del 2024, che ha integrato il decreto legislativo n. 13 del 2024.

Con riferimento all'articolo 12, in merito ai profili di quantificazione, rileva preliminarmente che le norme in esame intervengono sulla disciplina delle sanzioni penali e amministrative, applicabili in caso di violazioni doganali che integrano una delle fattispecie di contrabbando previste dalle disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione di cui al decreto legislativo n. 141 del 2024. In particolare, fa presente che viene modificata la definizione delle circostanze aggravanti del contrabbando di cui all'articolo 88. Rileva che le norme, inoltre, modificano la disciplina delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 96, prevedendo: due distinte soglie, pari a 10.000 euro per i diritti di confine a titolo di dazio doganale e a 100.000 euro per i diritti diversi dal dazio, al di sotto delle quali le violazioni doganali che integrano una delle fattispecie di contrabbando comportano l'applicazione della sanzione amministrativa in luogo di quella penale prevista dalla legislazione vigente; una limitazione dell'ambito di operatività dell'esclusione dell'applicazione delle sanzioni amministrative; l'estensione dell'ambito oggettivo delle sanzioni amministrative per violazioni relative al contrabbando per infedele dichiarazione di diritti di confine indebitamente percepiti o indebitamente richiesti in restituzione. Sottolinea che vengono, infine, apportate modifiche all'articolo 112, con la ridefinizione della disciplina delle cause di estinzione dei delitti di contrabbando punibili con la sola pena della multa e con l'introduzione di una causa di non punibilità per i delitti di contrabbando di cui agli articoli da 78 a 83. Evidenzia che la relazione tecnica non ascrive alle norme effetti finanziari negativi rispetto a quelli scontati a legislazione vigente. Al riguardo, rileva, sotto il profilo della formulazione delle norme, che il novero di alcune circostanze aggravanti del contrabbando sul quale intervengono le norme in esame è attualmente stabilito dal comma 2 dell'articolo 88 del citato decreto legislativo n. 141 del 2024 e non, invece, dal comma 1 del medesimo articolo, che reca, diversamente, il riferimento all'aggravante dell'utilizzo, nel commettere il contrabbando, di mezzi di trasporto appartenenti a persona estranea al reato. Pertanto, ritiene che la disposizione sostitutiva della disciplina in materia di ulteriori aggravanti, andrebbe correttamente riferita al predetto comma 2. Non ha, invece, osservazioni da formulare in merito ai profili di quantificazione, tenuto conto, da un lato, dell'invarianza degli importi delle sanzioni previste nei casi di violazione delle disposizioni doganali, dall'altro, degli effetti potenzialmente positivi connessi all'ampliamento dell'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative.

Per quanto riguarda l'articolo 13, rileva preliminarmente che la norma in esame modifica le disposizioni transitorie di cui

all'articolo 5 del decreto legislativo n. 87 del 2024 recante revisione del sistema sanzionatorio tributario, escludendo che le disposizioni in materia di definizione agevolata delle sanzioni in caso di autotutela parziale da parte dell'amministrazione finanziaria di cui alla lettera *o)* del comma 1, dell'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, che hanno introdotto l'articolo 17-*bis* al decreto legislativo n. 472 del 1997, si applichino a decorrere dal 1° settembre 2024. Evidenzia che la relazione tecnica non ascrive alla norma effetti negativi, ma richiama, al fine di suffragare il mero carattere procedurale della stessa, la prassi risultante dalla circolare 21/E del 2024 dell'Amministrazione finanziaria di consentire l'applicazione della definizione agevolata delle sanzioni disciplinata dal menzionato articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 472 del 1997, anche ai provvedimenti di autotutela parziale emessi dopo l'abrogazione dell'articolo 2-*quater* del decreto-legge n. 564 del 1994, cioè il 18 gennaio 2024. Al riguardo, pur tenuto conto che alla norma che aveva disposto, a suo tempo, l'abrogazione del citato istituto non erano stati ascritti effetti finanziari, rileva che, in conseguenza della modifica introdotta all'articolo 5 del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87, le disposizioni in materia di definizione agevolata delle sanzioni in caso di autotutela parziale da parte dell'Amministrazione finanziaria, di cui all'articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 472 del 1997, sembrerebbero applicabili dal 29 giugno 2024, anziché dal 1° settembre 2024, come previsto dalla legislazione vigente – ossia dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo n. 87 del 2024, che ha introdotto il citato articolo 17-*bis* nel decreto legislativo n. 472 del 1997, e non come indicato dalla relazione tecnica, dal 18 gennaio 2024. In merito a tale aspetto ritiene pertanto necessario acquisire un chiarimento dal Governo, anche al fine di valutare l'opportunità di prevedere espressamente l'applicabilità delle menzionate disposizioni dal 18 gennaio 2024.

La sottosegretaria Lucia ALBANO fa presente che l'abrogazione, disposta dall'articolo 6, comma 1, degli articoli da 23 a 33 del decreto legislativo n. 13 del 2024, recanti la disciplina del concordato preventivo biennale per i contribuenti che aderiscono al regime forfetario, e, in particolare, dell'articolo 31-*bis* del medesimo decreto legislativo non determina effetti sui saldi di finanza pubblica dal momento che alle predette disposizioni non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto eventuali effetti derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al titolo II del predetto decreto sono oggetto di monitoraggio ai sensi dell'articolo 40 del predetto decreto legislativo n. 13 del 2024, fermo restando che le aliquote dell'imposta sostitutiva applicabile, ai sensi dell'articolo 31-*bis* del medesimo decreto legislativo, al maggior reddito concordato per i soggetti che aderiscono al regime forfetario, sono inferiori alle aliquote ordinariamente applicabili ai contribuenti ai quali si applica il predetto regime.

Sottolinea che l'introduzione, ai sensi del comma 1-*bis* dell'articolo 20-*bis* del decreto legislativo n. 13 del 2024, introdotto dal comma 1 dell'articolo 7, di una soglia massima dei redditi ai quali applicare l'imposta sostitutiva, secondo le aliquote di cui al comma 1 del medesimo articolo 20-*bis*, appare suscettibile di produrre effetti finanziari positivi che, prudenzialmente, non sono stati stimati, in analogia alle valutazioni compiute in sede di introduzione dell'istituto del concordato preventivo biennale, fermo restando che eventuali effetti derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al titolo II del predetto decreto sono oggetto di monitoraggio ai sensi dell'articolo 40 del predetto decreto legislativo n. 13 del 2024.

Rileva l'esigenza di modificare l'articolo 12, comma 1, lettera *a)*, numero 1), dello schema di decreto in esame al fine di prevedere la modifica del comma 2 dell'articolo 88 dell'Allegato 1 del decreto legislativo n. 141 del 2024, anziché del comma 1 del medesimo articolo 88.

Infine, con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 13, recante modifiche alle disposizioni transitorie e finali contenute nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 87 del 2024, chiarisce che non si rende neces-

sario introdurre una espressa prescrizione normativa che preveda la decorrenza dal 18 gennaio 2024 delle disposizioni di cui alla lettera *o)* del comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 87 del 2024, in materia di definizione agevolata delle sanzioni in caso di autotutela parziale da parte dell'amministrazione finanziaria, tenuto conto che la continuità operativa dell'istituto è già stata garantita dalla prassi applicativa seguita dall'Agenzia delle entrate e, in particolare, dalla circolare 21/E del 2024 della medesima Agenzia.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), nel prendere atto dei chiarimenti forniti dalla rappresentante del Governo, ritiene che il provvedimento in esame intervenga, sia pure tardivamente, per correggere alcune storture della disciplina inerente al concordato preventivo biennale relativa al regime opzionale di imposizione sostitutiva sul maggior reddito concordato per i soggetti che applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale, di cui all'articolo 20-*bis* del decreto legislativo n. 13 del 2024. Evidenzia, in particolare, come l'asserita assenza di effetti finanziari negativi riconducibili alla predetta disposizione, oggetto di modifica ad opera dell'articolo 7 del presente provvedimento, non fosse allora fondata su valutazioni attendibili, come aveva peraltro già avuto modo di rappresentare presso i competenti organi parlamentari in occasione dell'esame del relativo schema di decreto.

Osserva, infatti, come proprio le modifiche di cui si propone l'introduzione, volte a prevedere un aumento dell'imposta sostitutiva sui maggiori redditi concordati rispetto ai corrispondenti redditi dell'anno precedente, nei casi in cui l'eccedenza sia superiore a 85.000 euro, dimostrino, viceversa, che l'applicazione del citato articolo 20-*bis* del decreto legislativo n. 13 del 2024 nel testo vigente fosse suscettibile di determinare un minor gettito fiscale.

Nicola OTTAVIANI (LEGA), *relatore*, preso atto dei chiarimenti forniti dalla rappresentante del Governo, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie (Atto n. 262);

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

l'abrogazione, disposta dall'articolo 6, comma 1, degli articoli da 23 a 33 del decreto legislativo n. 13 del 2024, recanti la disciplina del concordato preventivo biennale per i contribuenti che aderiscono al regime forfetario, e, in particolare, dell'articolo 31-*bis* del medesimo decreto legislativo non determina effetti sui saldi di finanza pubblica dal momento che alle predette disposizioni non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto eventuali effetti derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al titolo II del predetto decreto sono oggetto di monitoraggio ai sensi dell'articolo 40 del predetto decreto legislativo n. 13 del 2024, fermo restando che le aliquote dell'imposta sostitutiva applicabile, ai sensi dell'articolo 31-*bis* del medesimo decreto legislativo, al maggior reddito concordato per i soggetti che aderiscono al regime forfetario, sono inferiori alle aliquote ordinariamente applicabili ai contribuenti ai quali si applica il predetto regime;

l'introduzione, ai sensi del comma 1-*bis* dell'articolo 20-*bis* del decreto legislativo n. 13 del 2024, introdotto dal comma 1 dell'articolo 7, di una soglia massima dei redditi ai quali applicare l'imposta sostitutiva, secondo le aliquote di cui al comma 1 del medesimo articolo 20-*bis*, appare suscettibile di produrre effetti finanziari positivi che, prudenzialmente, non sono stati stimati, in analogia alle valutazioni compiute in sede di introduzione dell'istituto

del concordato preventivo biennale, fermo restando che eventuali effetti derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al titolo II del predetto decreto sono oggetto di monitoraggio ai sensi dell'articolo 40 del predetto decreto legislativo n. 13 del 2024;

occorre modificare l'articolo 12, comma 1, lettera *a)*, numero 1), dello schema di decreto in esame al fine di prevedere la modifica del comma 2 dell'articolo 88 dell'Allegato 1 del decreto legislativo n. 141 del 2024, anziché del comma 1 del medesimo articolo 88;

con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 13, recante modifiche alle disposizioni transitorie e finali contenute nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 87 del 2024, non si rende necessario introdurre una espressa prescrizione normativa che preveda la decorrenza dal 18 gennaio 2024 delle disposizioni di cui alla lettera *o)* del comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 87 del 2024, in materia di definizione agevolata delle sanzioni in caso di autotutela parziale da parte dell'amministrazione finanziaria, tenuto conto che la continuità operativa dell'istituto è già stata garantita dalla prassi applicativa seguita dall'Agenzia delle entrate e, in particolare, dalla circolare 21/E del 2024 della medesima Agenzia,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

al fine di assicurare una corretta formulazione del testo, valuti il Governo l'esigenza di modificare l'articolo 12, comma 1, lettera *a)*, numero *1)*, dello schema di decreto in esame, prevedendo la modifica del comma 2 dell'articolo 88 dell'Allegato 1 del decreto legislativo n. 141 del 2024, anziché del comma 1 del medesimo articolo 88 ».

La sottosegretaria Lucia ALBANO concorda con la proposta di parere formulata dal relatore.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Rebecca FRASSINI (LEGA), *relatrice*, fa presente preliminarmente che lo schema di decreto legislativo reca la disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *i)* e *l)*, della legge n. 26 del 2025.

Segnala che il provvedimento, composto di 11 articoli, è corredato di relazione tecnica e reca all'articolo 10 una clausola di invarianza finanziaria.

Per quanto concerne i profili finanziari del provvedimento, rileva preliminarmente che gli articoli da 1 a 3 recano l'oggetto, le finalità, le definizioni e i principi del provvedimento in oggetto. In particolare, fa presente che si prevede che, a decorrere dall'anno accademico 2025/2026, l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria sia libera e che, in caso di iscrizione al primo semestre di un numero di studenti superiore alla propria capacità ricettiva, le università garantiscano adeguate modalità di erogazione della didattica. In merito a tale aspetto la relazione tecnica precisa che le università assicureranno adeguate modalità di erogazione della didattica, anche in deroga agli obblighi di frequenza in presenza, qualora dovesse verificarsi un numero di iscritti superiore alla capacità ricettiva delle stesse e che, comunque, le amministrazioni gesti-

ranno le maggiori iscrizioni con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente. Tutto ciò considerato, rileva che appare necessario che il Governo fornisca elementi di maggior dettaglio in merito alle risorse disponibili a legislazione vigente a cui le università potranno attingere e alle modalità di erogazione della didattica, anche non in presenza, a cui le stesse potranno ricorrere, come evidenziato dalla relazione tecnica, nel caso di iscrizioni superiori alle capacità ricettive, posto che tali modalità di erogazione potrebbero richiedere un adeguamento delle strutture informatiche, con conseguenti maggiori oneri a carico delle università stesse. Per altro, rileva che il verificarsi di un numero di iscrizioni superiori alle capacità ricettive, non sembra rappresentare una eventualità meramente teorica, dal momento che la stessa relazione tecnica, con riferimento al successivo articolo 9, ricorda che, per l'anno accademico 2023/2024, sono stati messi a disposizione circa 15.000 posti per medicina e chirurgia, a fronte di oltre 60.000 candidati.

Con riferimento all'articolo 4, evidenzia preliminarmente che le norme in esame disciplinano le procedure di iscrizione prevedendo che ciascuno studente si iscriva al semestre filtro e contemporaneamente, in modo gratuito, a uno dei corsi di laurea di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, anche in sovrannumero. Specifica che viene previsto che, con decreto del Ministro, sentito il Consiglio universitario nazionale, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, siano individuate le classi dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, tenuto conto degli obiettivi culturali e formativi comuni agli insegnamenti impartiti nel primo semestre. Il predetto decreto stabilisce, altresì, le modalità della citata iscrizione contemporanea, la durata del semestre filtro, lo status dello studente. Rileva che viene inoltre previsto che l'offerta formativa del semestre filtro sia erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea e che le università possano prevedere attività didattiche integrative nell'ambito delle discipline qualificanti comuni oggetto di insegnamento di cui al semestre filtro. Si dispone infine che l'iscrizione al semestre filtro sia consentita per un massimo di tre volte. Al riguardo, per quanto riguarda le iscrizioni al semestre filtro rinvia alle osservazioni già formulate in relazione agli articoli da 1 a 3. Con riferimento alla deroga ai requisiti minimi di docenza, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto, su cui appare necessaria una conferma da parte del Governo, che tale deroga risulti necessaria per far fronte a un maggior numero di iscrizioni senza elevare i requisiti minimi di docenza. Per quanto riguarda la possibilità di istituire attività didattiche integrative, non ha osservazioni da formulare, considerato che si tratta di attività facoltative e che il successivo articolo 10, che reca una clausola di invarianza finanziaria riferita all'intero provvedimento, appare suscettibile di assicurare che, ove ci si avvalga di tale facoltà, ciò non comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con riferimento all'articolo 5, evidenzia che le norme in esame demandano ad un successivo decreto ministeriale l'individuazione delle discipline qualificanti comuni oggetto di insegnamento nel primo semestre. Al riguardo, fermo restando quanto già osservato in merito agli articoli da 1 a 3, non formula ulteriori osservazioni, posto che la relazione tecnica precisa, da un lato, che le discipline qualificanti comuni non dovranno necessariamente intendersi a frequenza obbligatoria, in quanto si tratta di discipline generiche di base, e non comprenderanno attività laboratoriali, che richiedono, invece, la partecipazione in presenza, dall'altro, che, nell'esercizio della loro autonomia, le università potranno pertanto organizzare le attività formative, a seconda dei casi, anche mediante l'integrazione tra didattica in presenza e modalità da remoto. Per quanto riguarda, infine, la possibilità di iscriversi al semestre filtro per un massimo di tre volte, rinvia, anche in tal caso, alle osservazioni già formulate

in relazione agli articoli da 1 a 3, in merito alle iscrizioni in soprannumero, posto che tale possibilità di iscrizione reiterata appare suscettibile di dar luogo a un numero di iscrizioni in soprannumero crescente nel tempo.

Osserva poi che l'articolo 6 disciplina la modalità di formazione della graduatoria di merito nazionale per l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria. Al riguardo, non ha osservazioni da formulare, posto che, come affermato dalla relazione tecnica, le disposizioni si limitano ad introdurre requisiti di merito per l'accesso al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria e che il numero di studenti che potrà accedere al citato secondo semestre, in coerenza con la capacità ricettiva delle singole università, verrà individuato anche sulla base della considerazione del fabbisogno di figure specialistiche espresso dal Ministero della salute insieme alle Regioni, compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Per quanto riguarda l'articolo 7, evidenzia che le norme in esame stabiliscono che il numero di studenti dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria venga considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università a partire dall'iscrizione al secondo semestre. Al riguardo, non ha osservazioni da formulare, posto che, come risulta dalla relazione tecnica, lo scopo della disposizione è di garantire la neutralità finanziaria del nuovo sistema di iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria rispetto al calcolo del costo standard e del successivo riparto del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, prevedendo che, ai fini di tale calcolo, vengano prese in considerazione unicamente le iscrizioni « definitive » per ciascuna classe dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, a partire solo ed esclusivamente dal secondo semestre.

Rileva, poi, che l'articolo 8 prevede che, in sede di prima applicazione, le disposizioni del presente provvedimento non si applichino alle università non statali legalmente riconosciute e che con decreto del Ministro dell'università e della ricerca siano individuati i termini e le modalità di applicazione delle disposizioni medesime alle predette università, ai sensi di quanto previsto dal comma 1. Fa presente, inoltre, che si prevede che, con il decreto del Ministro dell'università e della ricerca di cui all'articolo 4, comma 3, siano disciplinate le modalità di iscrizione ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, per gli studenti già iscritti, anche nelle università non statali legalmente riconosciute, e le modalità di riconoscimento dei CFU già acquisiti, ai sensi di quanto previsti dal comma 2. Infine, si stabilisce che le disposizioni del presente provvedimento non si applicano ai corsi di studio erogati in lingua inglese presso le università statali e non statali legalmente riconosciute, ai sensi di quanto previsto dal comma 3.

Ciò stante, in merito alle disposizioni di cui ai commi 1 e 3, non formula osservazioni, stante il carattere ordinamentale delle stesse. Con riguardo alle disposizioni di cui al comma 2, rinvia invece alle osservazioni già formulate con riguardo agli articoli da 1 a 3, posto che tali disposizioni potrebbero determinare un ulteriore ampliamento della platea degli iscritti in soprannumero, posto che la relazione tecnica sottolinea che la norma è volta a garantire e a tutelare il diritto allo studio a tutti gli studenti, anche di coloro che sono già iscritti ai corsi di studio afferenti all'area di Scienze della salute e intendano iscriversi ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria, prevedendo, se del caso, il riconoscimento, anche parziale, dei CFU precedentemente ottenuti.

Con riferimento all'articolo 9, evidenzia che le norme in esame recano disposizioni di coordinamento con la normativa vigente,

espungendo i corsi di laurea in medicina e chirurgia, in medicina veterinaria, in odontoiatria e protesi dentaria, da quelli ad accesso programmato, facendo salva comunque la procedura di determinazione del numero nazionale dei posti disponibili per i predetti corsi di laurea nelle more dell'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettere *f)*, *g)* e *h)*, della legge di delega. Al riguardo, non ha osservazioni da formulare, atteso che le norme in esame apportano modificazioni di coordinamento normativo che non appaiono suscettibili di determinare effetti a carico della finanza pubblica, come evidenziato dalla relazione tecnica.

Per quanto concerne l'articolo 10, evidenzia preliminarmente che la disposizione in esame reca una clausola di invarianza finanziaria relativa all'intero provvedimento. In proposito, nel rinviare a quanto osservato in merito ai precedenti articoli riguardo alla possibilità di attuare il provvedimento senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fa presente che appare comunque necessario che venga chiarito quali siano le specifiche risorse che, come riportato dalla relazione tecnica, saranno destinate alle università coinvolte nell'erogazione del semestre filtro a valere sulle risorse del Fondo di finanziamento ordinario delle università. Specifica che tali informazioni appaiono infatti necessarie, posto che l'articolo 7 prevede invece che il numero di studenti dei corsi di laurea in esame venga considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università a partire dall'iscrizione al secondo semestre, proprio al fine di garantire, come risulta dalla medesima relazione tecnica, la neutralità finanziaria del nuovo sistema di iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea di cui trattasi, rispetto al calcolo del costo standard e del successivo riparto del medesimo Fondo.

La sottosegretaria Lucia ALBANO fa presente che all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, ai sensi delle quali le università, in caso di iscrizioni al semestre filtro dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria di un numero di studenti superiore alla propria capacità recettiva, garantiscono adeguate modalità di erogazione della didattica, potrà provvedersi nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In particolare, le università potranno prevedere, ove si renda necessario, specifiche modalità di didattica, anche alternative e innovative, mediante l'utilizzo di infrastrutture e strumenti informatici che già rientrano nelle proprie dotazioni, anche considerando che gli atenei, nell'esercizio della loro autonomia, a partire dal periodo della pandemia di COVID-19, ricorrono in modo diffuso, nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa, a modalità di erogazione dell'offerta formativa a distanza o mista.

Sottolinea, in proposito, che le modalità di erogazione della didattica verranno concretamente modulate dalle università interessate sulla base del numero delle iscrizioni al semestre filtro, nel rispetto della propria capacità ricettiva e della sostenibilità dell'offerta formativa da erogare.

Chiarisce che dalle disposizioni dell'articolo 4, comma 4, ai sensi delle quali l'offerta formativa del semestre filtro è erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico, non derivano oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, in quanto tale deroga sarà attivata solo in presenza di effettive necessità, limitatamente al semestre filtro, senza elevare i requisiti minimi di docenza, così come previsti dalla normativa vigente.

Assicura che, in conformità a quanto riportato nella relazione tecnica allegata allo schema di decreto in esame, il Ministero dell'università e della ricerca provvederà a destinare specifiche risorse alle università coinvolte nell'erogazione del semestre filtro, a valere sulle risorse del Fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. A tal fine, per il prossimo anno accademico il riparto del predetto Fondo si articolerà in due fasi, prevedendosi un primo riparto destinato

indifferentemente a tutti gli atenei e un secondo riparto, da operare previo accantonamento delle necessarie risorse, specificatamente destinato ai soli atenei impegnati nell'erogazione del semestre filtro.

Fa presente, quindi che, allo stato, non si rende necessario prevedere lo stanziamento di ulteriori risorse, in quanto tale modalità di ripartizione si applicherà alle risorse disponibili a legislazione vigente, a valere sul Fondo per il finanziamento ordinario delle università, come incrementate dalla legge di bilancio per l'anno 2025.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP) richiama criticamente l'attenzione sul fatto che con ogni probabilità i costi connessi all'attivazione del semestre filtro dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e in altre discipline affini, la cui introduzione comporterà, sulla base dei dati storici disponibili concernenti il numero dei posti esistenti e quello dei presumibili candidati ai predetti corsi di laurea, un aumento esponenziale delle relative iscrizioni, saranno tutt'altro che trascurabili e che gli stessi, come chiarito dalla sottosegretaria Albano, saranno comunque posti a carico del Fondo per il finanziamento ordinario delle università.

Evidenzia, in proposito, come tale ultima circostanza non possa che determinare, quale logica conseguenza, una contrazione delle risorse del Fondo medesimo destinate a normativa vigente al finanziamento di una serie di attività del sistema universitario complessivamente inteso, a scapito dunque di quegli atenei che non saranno impegnati nell'erogazione dei menzionati corsi di laurea, tutto ciò a fronte della cronica carenza di stanziamenti periodicamente lamentata dagli stessi rappresentanti della Conferenza dei rettori delle università italiane, anche nel corso dell'audizione svolta, da ultimo, in occasione dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025.

Gianmauro DELL'OLIO (M5S), associandosi integralmente alle considerazioni svolte dal deputato Ubaldo Pagano, biasima il fatto che il provvedimento in esame e l'allegata relazione tecnica non contengono alcun elemento di quantificazione circa i costi aggiuntivi che inevitabilmente deriveranno, anche solo al fine di assicurare agli atenei le necessarie dotazioni strumentali e tener conto del presumibile maggiore impegno richiesto al personale docente e non docente, dall'introduzione del semestre filtro, in palese violazione di quanto prescritto dalla vigente disciplina in materia di contabilità pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009.

Ritiene infatti che, a fronte delle nuove esigenze connesse a un atteso incremento esponenziale dei nuovi iscritti ai citati corsi di laurea, non potrà realisticamente provvedersi tramite il ricorso alle risorse stanziate nel Fondo per il finanziamento ordinario delle università, che risultano peraltro preordinate ad altre finalità.

La sottosegretaria Lucia ALBANO, con riferimento alle considerazioni svolte dai deputati sinora intervenuti, ribadisce in primo luogo che le università potranno comunque, ove ciò si renda necessario, adottare modalità di erogazione dei corsi di laurea richiamati dal provvedimento in esame di carattere misto o esclusivamente a distanza, in modo tale da fronteggiare le esigenze che dovessero porsi in relazione all'ipotizzato aumento degli iscritti.

Conferma inoltre che, per quanto concerne il citato Fondo per il finanziamento ordinario delle università, la dotazione di quest'ultimo è stata incrementata ad opera della legge di bilancio per il 2025 e che, come già precedentemente chiarito, il riparto del Fondo stesso si articolerà in due fasi, prevedendosi un primo riparto destinato indifferentemente a tutti gli atenei e un secondo riparto, da effettuare previo accantonamento delle necessarie risorse, specificatamente destinato ai soli atenei impegnati nell'erogazione del semestre filtro.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP) ritiene indispensabile acquisire dalla rappresentante del Governo, eventualmente anche in un successivo momento, un'indicazione circa l'ammontare dei costi aggiuntivi associati

all'introduzione del semestre filtro che saranno posti a carico del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, dal momento che tale ultima circostanza si tradurrebbe, in sostanza, in una corrispondente riduzione delle risorse del medesimo Fondo destinate al complesso degli atenei italiani, inclusi dunque anche quelli non impegnati nell'erogazione dei corsi di laurea previsti dal provvedimento in esame. Rileva come ciò appaia tanto più penalizzante ove solo si considerino le gravi difficoltà in cui versano i medesimi atenei a causa della cronica carenza di risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle proprie attività.

Nell'esprimere, inoltre, perplessità circa il fatto che l'incremento del predetto Fondo disposto dall'ultima legge di bilancio possa essere utilizzato per l'attuazione delle finalità recate dallo schema di decreto in esame, osserva che anche l'eventuale erogazione dei corsi di laurea attraverso modalità alternative alla presenza fisica degli studenti implicherebbe comunque costi aggiuntivi connessi, ad esempio, allo svolgimento degli esami o al ricevimento degli studenti stessi da parte del corpo docente, tanto più nel caso in cui dovesse registrarsi un deciso incremento del numero degli iscritti ai medesimi corsi di laurea.

La sottosegretaria Lucia ALBANO ribadisce che le modalità alternative di erogazione dei corsi di laurea che gli atenei potranno eventualmente adottare nell'ipotesi di un sensibile incremento del numero degli iscritti rientrano comunque nell'ambito di valutazioni rimesse all'autonomia di cui godono le singole università, che assicureranno adeguate modalità di erogazione della didattica, anche in deroga agli obblighi di frequenza in presenza, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Per quanto attiene al Fondo per il finanziamento ordinario delle università, nel ribadire che la legge di bilancio per il 2025 ne ha disposto l'incremento, precisa che il provvedimento in esame non pone nuovi o maggiori oneri a carico del predetto Fondo, mentre fa riferimento esclusivamente alle modalità di riparto delle relative risorse, che saranno articolate nei termini che ha in precedenza illustrato.

Rebecca FRASSINI (LEGA), *relatrice*, preso atto dei chiarimenti forniti dalla rappresentante del Governo, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (Atto n. 263);

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, ai sensi delle quali le università, in caso di iscrizioni al semestre filtro dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria di un numero di studenti superiore alla propria capacità recettiva, garantiscono adeguate modalità di erogazione della didattica, potrà provvedersi nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente;

in particolare, le università potranno prevedere, ove si renda necessario, specifiche modalità di didattica, anche alternative e innovative, mediante l'utilizzo di infrastrutture e strumenti informatici che già rientrano nelle proprie dotazioni, anche considerando che gli Atenei, nell'esercizio della loro autonomia, a partire dal periodo della pandemia di COVID-19, ricorrono in modo diffuso, nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa, a modalità di erogazione dell'offerta formativa a distanza o mista;

le modalità di erogazione della didattica verranno concretamente modulate dalle università interessate sulla base del numero delle iscrizioni al semestre filtro, nel rispetto della propria capacità ricettiva

e della sostenibilità dell'offerta formativa da erogare;

dalle disposizioni dell'articolo 4, comma 4, ai sensi delle quali l'offerta formativa del semestre filtro è erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico, non derivano oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, in quanto tale deroga sarà attivata solo in presenza di effettive necessità, limitatamente al semestre filtro, senza elevare i requisiti minimi di docenza, così come previsti dalla normativa vigente;

in conformità a quanto riportato nella relazione tecnica allegata allo schema di decreto in esame, il Ministero dell'università e della ricerca provvederà a destinare specifiche risorse alle università coinvolte nell'erogazione del semestre filtro, a valere sulle risorse del Fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537;

a tal fine, per il prossimo anno accademico il riparto del predetto Fondo si articolerà in due fasi, prevedendosi un primo riparto destinato indifferentemente a tutti gli Atenei e un secondo riparto, da operare previo accantonamento delle necessarie risorse, specificatamente destinato ai soli Atenei impegnati nell'erogazione del semestre filtro;

allo stato, non si rende necessario prevedere lo stanziamento di ulteriori risorse, in quanto tale modalità di ripartizione si applicherà alle risorse disponibili a legislazione vigente, a valere sul Fondo per il finanziamento ordinario delle Università, come incrementate dalla legge di bilancio per l'anno 2025,

esprime

PARERE FAVOREVOLE ».

La sottosegretaria Lucia ALBANO concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

La seduta termina alle 14.45.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.45 alle 14.50.

ALLEGATO

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato.

RELAZIONE TECNICA AGGIORNATA

Articolo 1

Il **comma 1** dispone un prolungamento delle operazioni di votazione, stabilendo che limitatamente all'anno 2025, a esclusione delle consultazioni già indette, per le altre si voterà nella giornata di domenica dalle ore 7 alle ore 23 e nella giornata di lunedì dalle 7 alle 15.

Il **comma 2** introduce una disciplina specifica e transitoria per l'eventuale contemporaneo svolgimento dei referendum abrogativi del 2025 con il primo o il secondo turno delle elezioni amministrative. In particolare, viene previsto che la composizione degli uffici elettorali di sezione in cui si svolgono anche le elezioni amministrative e l'entità degli onorari fissi forfettari spettanti ai relativi componenti sono determinate dalla normativa per le elezioni amministrative, ferma restando l'entità delle maggiorazioni previste dall'articolo 1, commi 3 e 5, lettera b), della legge n. 70/1980, con riferimento a ciascun tipo di consultazione.

Si fa presente che mentre lo svolgimento dei **referendum abrogativi** interessa, ovviamente, l'intero corpo elettorale nazionale – più di 51.600.000 elettori distribuiti in **61.557 uffici elettorali di sezione** e **1.492 seggi speciali** per la raccolta del voto nei luoghi di cura e detenzione – i comuni interessati al voto amministrativo nelle regioni a statuto ordinario nella primavera 2025 sono complessivamente 122, per un totale di **2.421 sezioni**, **54 seggi speciali** e **2.001.546** elettori, secondo i dati desumibili dalla rilevazione semestrale del 30/6/2024.

Al riguardo, si evidenzia che la concentrazione delle consultazioni elettorali e referendarie in un unico turno comporta sensibili **risparmi di spesa**. Per la quantificazione di tali risparmi, occorre tenere conto del costo base di una sezione elettorale – che è diverso in relazione alla differente tipologia di consultazione – e delle maggiorazioni di legge. Pertanto, considerata la disciplina dei compensi recata dall'articolo in esame e come illustrato nelle tabelle che seguono, il costo di una sezione elettorale è di euro 1.030 per i 5 referendum abrogativi e di euro 750 per le elezioni amministrative, mentre è pari a euro 1.322 nell'ipotesi di contestualità tra referendum e amministrative (cfr. legge n. 70 del 1980). Anche il costo di un seggio speciale per la raccolta del voto nei luoghi di cura e detenzione differisce in base alla tipologia di consultazione, ma per esso non sono previste maggiorazioni. Ai sensi dell'art. 1, commi 4 e 5, lett. c), della legge n. 70 del 1980, la spesa complessiva a titolo di onorari per un seggio speciale è di euro 185 in occasione di consultazioni referendarie e di euro 212 in occasione delle elezioni amministrative.

- **Referendum**

	sezione elettorale	**seggio speciale**
Componenti	5 (1 presidente + 1 segretario + 3 scrutatori)	3 (1 presidente + 2 scrutatori)
Compenso	130 (presidente)+104x4	79 (presidente)+53x2
Totale compenso	546	185
Maggiorazioni fino a 4	484 33x4+(22x4)x4	------
Costo per seggio	**1.030** (546+484)	**185**

- **Amministrative**

	Sezione elettorale	**Seggio speciale**
Componenti	6 (1 presidente + 1 segretario + 4 scrutatori)	3 (1 presidente + 2 scrutatori)
Compenso	150 (presidente)+120x5	90 (presidente)+61x2

Totale compenso	600	212
Costo per seggio	**750** (150+600)	**212**

- **Referendum + Amministrative**

	Sezione elettorale	**Seggio speciale**
Componenti	6 (1 presidente + 1 segretario + 4 scrutatori)	3 (1 presidente + 2 scrutatori)
Compenso	150 (presidente)+120x5	90 (presidente)+61x2
Totale compenso	750	212
Maggiorazioni fino a 4	572 33x4+(22x4)x5	----
Costo per seggio	**1.322** (750+572)	**212**

Alla luce di quanto previsto dall'articolo 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136, in aggiunta ai costi dei seggi vanno valutate le spese relative alle cartoline avviso per gli elettori residenti all'estero, come di seguito indicato.

Ipotesi 1: votazioni distinte per referendum e amministrative

a) Referendum

N. sezioni	Costo per sezione	Totale costo sezioni
61.557	1.030	63.403.710 (61.557x1.030)
N. seggi speciali	Costo per seggio	Totale costo seggi speciali
1.492	185	276.020
Elettori estero (al 30.06.2024)	Posta prioritaria (media)	Totale costo cartoline avviso
5.321.914	4,50	23.948.613 (5.321.914x4,50)
Totale spese		**87.628.343** (63.403.710+276.020+ 23.948.613)

b) Amministrative

N. sezioni	Costo per sezione	Totale costo sezioni
2.421	750	1.815.750 (2.421x750)
N. seggi speciali	Costo per seggio	Totale costo seggi speciali
54	212	11.448 (54x212)

Elettori estero (30.06.2024)	Posta prioritaria (media)	Totale costi cartoline avviso
164.283	4,50	739.273,50 (164.283x4,50)
Totale spese		**2.566.471,50** (1.815.750+11.448+ 739.273,50)

Gli **oneri complessivi** per lo svolgimento **in date diverse** dei referendum abrogativi e delle elezioni amministrative del primo semestre 2025 possono dunque essere stimati in **euro 90.194.814,50** (87.628.343+2.566.471,50).
Per l'ipotesi di contestualità tra referendum e amministrative, si precisa che le cartoline avviso vanno conteggiate una sola volta (sarà inviata un'unica cartolina avviso a ciascun elettore residente all'estero per entrambe le tipologie di consultazione).

Ipotesi 2: votazioni contemporanee referendum e primo turno amministrative

Referendum		
N. sezioni	Costo per sezione	Totale costo sezioni
59.136 (61.557 – 2.421)	1.030	60.910.080 (59.136x1.030)
N. seggi speciali	Costo per seggio	Totale costo seggi speciali
1.438 (1.492 – 54)	185	266.030 (1.438x185)
Referendum + Amministrative		
N. sezioni	Costo per sezione	Totale costo sezioni
2.421	1.322	3.200.562 (2.421x1.322)
N. seggi speciali	Costo per seggi	Totale costo seggi speciali
54	212	11.448 (54x212)
Elettori estero (30.06.2024)	Posta prioritaria (media)	Totale costo cartoline avviso
5.321.914	4,50	23.948.613 (5.321.914x4,50)
Totale spese		**88.336.733** (60.910.080+ 266.030 + 3.200.562+11.448+23.948.613)

Pertanto, **nell'ipotesi di contemporaneo svolgimento di consultazioni referendarie con il primo turno delle elezioni amministrative**, gli oneri complessivi per la finanza pubblica sono pari a euro 88.336.733; conseguentemente il **risparmio di spesa** può essere stimato in **euro 1.858.081,50** (90.194.814,50–88.336.733).
Si prevede inoltre che le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni ai referendum e alle elezioni amministrative sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base

al numero delle consultazioni di rispettiva pertinenza. Al riguardo, si precisa che il criterio di riparto delle spese elettorali per i predetti adempimenti comuni tra gli enti che votano in abbinamento è ricavabile in via generale dall'articolo 17 della legge 136 del 1976. Tuttavia, non essendo in quella disposizione prevista la specifica fattispecie dell'abbinamento referendum/amministrative, è stata riproposta la formulazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 41 del 2022 che disciplinava la congiunzione della tornata referendaria di quell'anno con le elezioni comunali. In concreto, nei comuni che votano anche per le elezioni amministrative le schede saranno 6 (5 per i referendum e 1 per l'elezione di sindaco e consiglio): di conseguenza gli oneri saranno per 5/6 a carico dello Stato e per 1/6 a carico dell'ente locale.

Il **comma 3** prevede un incremento del 15 per cento degli onorari fissi forfettari spettanti ai componenti degli uffici elettorali di sezione e dei seggi speciali in occasione di consultazioni che nel corso del 2025 si svolgeranno in modo non abbinato ai cinque referendum abrogativi.

Ai fini della quantificazione dei conseguenti maggiori oneri finanziari, si evidenzia che, ipotizzato l'abbinamento ai cinque referendum abrogativi del primo turno delle elezioni amministrative di primavera, che coinvolgono **122 comuni nelle regioni a statuto ordinario**, **6 comuni della Regione siciliana** e **5 comuni della Regione Sardegna**, l'incremento degli onorari del 15% riguarderebbe il solo eventuale turno di ballottaggio per i 36 comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti, 33 dei quali nelle Regioni a statuto ordinario, 2 in Sicilia e 1 in Sardegna.

L'incremento troverebbe, altresì, applicazione in occasione delle **elezioni del presidente e del consiglio regionale** in **sei regioni** (Valle d'Aosta, Veneto, Toscana, Marche, Campania e Puglia), per un totale di **20.244 uffici di sezione** e **422 seggi speciali**.

Nell'autunno del 2025 saranno inoltre chiamati al voto per le elezioni amministrative **in Valle d'Aosta 65 comuni**, con il solo capoluogo che ha popolazione superiore a 15 mila abitanti, per un totale di **138 Sezioni e 5 sezioni speciali**, nonché un numero massimo di **9 comuni**, con **106 sezioni**, che termineranno una gestione straordinaria antimafia ex art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, salvo ulteriore proroga semestrale per 6 di essi.

Tenuto conto, quindi, che in caso di abbinamento referendum/amministrative nazionali/amministrative Sicilia e Sardegna **sono 36 i comuni che hanno una popolazione superiore a 15.000** abitanti nei quali, pertanto, potrebbe aversi un **turno di ballottaggio**, per un totale di **2.020 sezioni** e **48 seggi speciali**, si stima che, alla luce dell'esperienza delle passate consultazioni amministrative, possano andare al ballottaggio non più del 50% dei comuni interessati, per cui tali coefficienti numerici vanno ridotti della metà, dovendosi considerare **1.010 sezioni** e **24 seggi speciali**.

In Valle d'Aosta è il solo capoluogo (Aosta) eventualmente interessato al ballottaggio in quanto è l'unico comune, dei 65 che andranno al voto, con popolazione superiore a quindicimila abitanti. Nella tabella dei maggiori costi legati all'aumento del 15% degli onorari dei componenti di seggio in caso di voto amministrativo non abbinato ai referendum, non è stato evidenziato l'eventuale turno di ballottaggio delle elezioni amministrative della predetta regione in quanto le sezioni elettorali di Aosta sono 38, numero che, moltiplicato per 112,50 euro di incremento complessivo per sezione, dà un risultato di 4.275 euro, somma che si ritiene ampiamente assorbita nella stima complessiva effettuata.

Per i comuni sciolti per mafia, nell'ipotesi di rinnovo degli organi di tutti e 9 comuni che terminano la gestione commissariale antimafia, le sezioni interessate al primo turno sono 106, coefficiente che dovrebbe essere integrato dalle **31 sezioni** dell'unico comune potenzialmente interessato al ballottaggio **(Caivano).**

Ciò stante, alla luce della disciplina degli onorari recata dall'**art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge 13 marzo 1980, n. 70**, per le **amministrative** e le **regionali** il costo a titolo di compensi per una **sezione elettorale** è pari a **euro 750** e quello per un **seggio speciale** è di **euro 212**. Applicando un incremento del 15% ai compensi forfetari, il costo a titolo di onorari per una **sezione elettorale** è pari a **euro 862,50** e quello per un **seggio speciale** è di **euro 243,80**.

- **Compensi fissi forfetari regionali e amministrative**

	Sezione elettorale	**Seggio speciale**
Componenti	6 (1 presidente + 1 segretario + 4 scrutatori)	3 (1 presidente + 2 componenti)
Compenso unitario	150 (presidente)+120x5	90 (presidente) + 61x2
Compenso seggio	**750**	**212**
Compenso seggio incremento 15%	**862,50** (750+112,50)	**243,80** (212+31,80)

Conseguentemente, come indicato nel prospetto sottostante, considerato che le consultazioni indicate nella tabella seguente si terranno in una data diversa da quella dell'abbinamento referendum/1°turno amministrative, il **costo aggiuntivo per i compensi** può essere stimato in via approssimativa in **euro 2.436.354,3** (18.678.716,3 -16.242.362).

	N. sezioni	N. seggi speciali	**Compensi legislazione vigente**	**Compensi incremento 15%**	**Maggiori oneri**
Regionali **Valle d'Aosta Veneto Toscana Marche Campania Puglia**	20.244	422	15.272.464 (20.244x750+ 422x212)	17.563.333,60 (20.244x862,50 + 422x243,80)	**2.290.869,60** (17.563.333,60-15.272.464)
Ballottaggio amministrative di primavera	1.010	24	**762.588** (1.010x750+ 24x212)	**876.976,20** (1.010x862,50+ 24x243,80)	**114.388,20** (876.976,20 -762.588)
Rinnovo Comuni commissariati ex art. 143 Tuel	137 (106+31)	0	**102.750** (137x750)	**118.162,5** (137x862,50)	**15.412,5** (118.162,5-102750)
Elezioni Amministrative Valle d'Aosta	138	5	**104.560** (138x750+5x212)	**120.244** (138x862,50+ 5x243,80)	**15.684** (120.244-104.560)
Costo totale			**16.242.362**	**18.678.716,3** -	**2.436.354,3** 2.290.869,6+ 114.388,20+ 15.412,5 15.684

Ipotesi 3: votazioni contemporanee referendum e turno di ballottaggio amministrative

Nella diversa ipotesi in cui le consultazioni referendarie venissero abbinate al turno di ballottaggio delle elezioni amministrative, il comma 3 dell'articolo in esame comporterebbe un maggiore onere complessivo pari a **euro 2.596.045,80**.
In questo caso, infatti, l'incremento del 15% degli onorari fissi forfetari andrebbe applicato con riferimento a tutti i comuni chiamati al voto al primo turno, come illustrato nel seguente prospetto.

	N. sezioni	N. seggi speciali	**Compensi legislazione vigente**	**Compensi incremento 15%**	**Maggiori oneri**
Amministrative primo turno	2.421	54	1.827.198 (2.421x750+ 54x212)	2.101.277,70 (2.421x862,50+ 54x243,80)	**274.079,70** (2.101.277,70- 1.827.198)
Regionali **Valle d'Aosta Veneto Toscana Marche Campania Puglia**	20.244	422	15.272.464 (20.244x750 + 422x212)	17.563.333,60 (20.244x862,50 + 422x243,80)	**2.290.869,60** (17.563.333,60- 15.272.464)
Rinnovo Comuni commissariati ex art. 143 Tuel	137 (106+31)	0	**102.750** (137x750)	**118.162,5** (137x862,50)	**15.412,5** (118.162,5- 102750)
Elezioni Amministrative Valle d'Aosta	138	5	**104.560** (138x750+5x 212)	**120.244** (138x862,50+ 5x243,80)	**15.684** (120.244-104.560)
Costo totale			**17.306.972**	**19.903.017,8**	**2.596.045,80** (274.079,7+ 2.290.869,6+ 15.412,5 15.684)

In via prudenziale, l'importo indicato al comma 4 è corrispondente all'ipotesi di abbinamento tra consultazioni referendarie e turno di ballottaggio delle elezioni amministrative e, pertanto, pari a euro 2.596.045,80 (arrotondato a euro 2.596.046). Ai predetti oneri si provvede mediante utilizzo delle risorse del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Articolo 1-bis

La disposizione introduce, in via transitoria, una modifica relativa alla validità delle elezioni amministrative nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti in caso di ammissione di una sola lista. La stessa era stata già prevista, con specifiche disposizioni d'urgenza, per le elezioni amministrative degli anni 2021, 2022 e 2024 (decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, convertito, con modificazioni, nella legge 3 maggio 2021, n. 58; decreto-legge 4 maggio 2022, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 30 giugno 2022, n. 84; decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38) e modifica il quorum di partecipazione ai fini della validità delle elezioni, in presenza di una sola lista nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, riducendolo dal 50 al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Si prevede inoltre che per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune non si tiene conto degli elettori iscritti in AIRE che non hanno esercitato il diritto di voto. La disposizione ha natura ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 1-ter

La disposizione introduce alcune modifiche - con il primo comma - all'art. 38 del dPR n. 361/1957 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati. Il predetto articolo disciplina i casi di esclusione dalle funzioni di presidente di Ufficio elettorale di sezione, di scrutatore e di segretario. In tal senso, alla lettera a) del comma 1 è stabilita l'esclusione per coloro che, alla data delle elezioni, abbiano superato il settantacinquesimo anno di età (e non più il settantesimo anno, come originariamente previsto).
Sempre nell'ambito delle modifiche introdotte al citato art. 38, è prevista l'aggiunta della lettera f-bis), con la quale viene estesa l'esclusione, dalle stesse funzioni, anche ai dipendenti delle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico regionale e locale, di cui al d.lgs. n. 422/1997.
Quest'ultima estensione viene prevista nel comma 2 dell'art. 1-ter in esame, che introduce modifiche all'art. 23 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al dPR n. 570/1960.
Le disposizioni in esame assumono carattere ordinamentale e non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, incidendo unicamente sulla platea dei possibili componenti degli uffici elettorali di sezione.

Articolo 2

Il numero degli elettori "fuori sede", ossia domiciliati in un comune italiano diverso da quello di iscrizione anagrafica ed elettorale, è allo stato desumibile dalla Relazione della Commissione di esperti, nominati con decreto del 22 dicembre 2021 del Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali, per l'analisi ed elaborazioni di proposte idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto.
La relazione del 14 aprile 2022, più nota come Libro Bianco sull'astensionismo, quantifica - nella tabella che si allega - in circa 4,9 milioni i cittadini italiani maggiorenni "con segnali amministrativi di lavoro o studio in Provincia/CM diversa da quella di residenza".

Tabella 13: Cittadini italiani maggiorenni con segnali amministrativi di lavoro o studio in Provincia/CM diversa da quella di residenza, per Regione di residenza e distanza (in minuti di percorrenza stradale A/R, dicembre 2018, v.a. e %).

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA	Popolazione residente italiana maggiorenne (corpo elettorale nazionale) al 31.12.2018	TOTALE LUS (a)	TOTALE LUS in provincia/CM diversa da quella di residenza	LUS per classi di distanza (minuti di percorrenza) tra provincia/CM di residenza (origine) e di lavoro o studio (destinazione) (Total Travel A/R)				
				<=240 minuti (<=4h)	>240 e <= 480 (da 4 a 8h)	>480e <=720 (da 8 a 12h)	>720 minuti (oltre 12h)	Totale >240 minuti (oltre 4h)
				v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	% su elettori
Piemonte	3.356.096	1.721.698	296.920	215.578	30.544	14.272	36.526	2,4
Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste	99.059	55.244	8.189	3.881	2.251	421	1.636	4,3
Lombardia	7.495.716	4.037.905	999.635	836.122	68.574	56.585	38.354	2,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	803.555	475.093	39.223	17.424	12.485	7.409	1.905	2,7
Veneto	3.723.229	2.072.323	418.412	309.967	59.002	32.764	16.679	2,9
Friuli-Venezia Giulia	948.442	494.711	113.012	67.539	15.473	12.673	17.327	4,8
Liguria	1.214.804	587.044	103.486	57.664	22.594	16.847	6.381	3,8
Emilia-Romagna	3.341.599	1.851.325	361.535	269.304	63.608	20.895	7.728	2,8
Toscana	2.829.895	1.511.760	373.353	262.754	89.452	14.455	6.692	3,9
Umbria	667.096	340.877	58.881	31.664	18.386	7.890	941	4,1
Marche	1.181.569	641.442	135.839	86.883	34.521	13.070	1.365	4,1
Lazio	4.333.776	2.150.618	332.687	179.725	54.518	72.841	25.603	3,5
Abruzzo	1.035.823	513.356	141.480	83.138	32.598	20.991	4.753	5,6
Molise	250.230	113.290	32.770	14.694	10.438	3.507	4.131	7,2
Campania	4.500.766	1.897.292	455.640	236.368	109.813	35.729	73.730	4,9
Puglia	3.223.518	1.430.927	325.962	125.159	32.336	83.396	85.071	6,2
Basilicata	457.608	215.275	59.498	23.627	10.452	7.417	18.002	7,8
Calabria	1.515.699	579.776	154.498	47.238	15.296	25.406	66.558	7,1
Sicilia	3.926.808	1.507.835	328.361	98.942	32.761	5.030	191.628	5,8
Sardegna	1.354.380	517.064	155.363	67.117	12.458	-	75.788	6,5
Nord-ovest	12.165.675	6.401.891	1.408.230	1.113.245	123.963	88.125	82.897	2,4
Nord-est	8.816.825	4.893.452	932.182	664.234	150.568	73.741	43.639	3,0
Centro	9.012.336	4.644.697	900.760	561.026	196.877	108.256	34.601	3,8
Sud	10.983.644	4.749.916	1.169.848	530.224	210.933	176.446	252.245	5,8
Isole	5.281.188	2.024.899	483.724	166.059	45.219	5.030	267.416	6,0
Italia	**46.259.668**	**22.714.855**	**4.894.744**	**3.034.788**	**727.560**	**451.598**	**680.798**	**4,0**

Fonte: Elaborazioni sui seguenti dataset: Istat, *Censimento permanente 2018;* Istat, *Statistiche sperimentali su Popolazione insistente per studio e lavoro nel 2018;* Istat, *Matrice O/D tra Province/CM italiane elaborata sul grafo stradale Tom Tom 2019;* (a) cittadini che mostrano segnali amministrativi come lavoratori (L), universitari (U) o studenti di un ciclo scolastico (S).

Non avendo a disposizione elementi più specifici circa la distribuzione geografica per singolo comune dei c.d. "fuori sede", si procede ad una quantificazione degli oneri della norma in commento, secondo tale ipotesi di calcolo:

- partecipazione al voto di almeno il 50% degli aventi diritto e, quindi, di 2.450.000 circa di elettori fuori sede. Si consideri che nella sperimentazione del voto fuori sede per gli studenti, in occasione delle elezioni europee, la partecipazione si è attestata all'4% rispetto alla platea dei circa 591 mila studenti considerati fuori sede dal Libro Bianco;

- distribuzione dell'intero corpo elettorale di 2.450.000 fuori sede nelle sezioni elettorali speciali istituite ai sensi del comma 6, primo periodo, per ognuna delle quali è possibile assegnare 800 elettori, in analogia a quanto fu previsto per le sezioni speciali istituite in occasione della sperimentazione alle ultime elezioni per il Parlamento europeo. In tale ipotesi le sezioni elettorali speciali da istituire ammonterebbero a 3.062.

Ai sensi dell'art. 2 del Decreto del Ministro dell'interno 2 aprile 1998, n. 117, Regolamento recante i criteri per la ripartizione del corpo elettorale in sezioni, il numero medio di elettori per sezione non deve essere inferiore a 750 elettori nei comuni da 2.001 a 40.000 abitanti, a 825 elettori nei comuni da 40.001 a 500.000 abitanti e a 900 elettori nei comuni con più di 500.001 abitanti.
Ad oggi la media complessiva degli elettori per sezione è pari a 839 (51.642.209 elettori÷61.557 sezioni).
Il dato sulle 3.062 sezioni speciali da istituire è ovviamente sovrastimato potendosi, verosimilmente, ritenere che moltissimi comuni non riceveranno almeno 800 richieste di ammissione al voto e, pertanto, dovranno gestire gli elettori fuori sede assegnandoli, come elettori aggiunti, alle sezioni già esistenti.
Ciò premesso, considerato che il costo unitario di sezione elettorale previsto per le consultazioni referendarie, secondo quanto dettagliatamente indicato in relazione all'articolo 1, è pari a euro 1.030, il costo totale per la costituzione di 3.062 sezioni speciali ammonta a euro 3.153.860.
Ai conseguenti oneri si provvede mediante utilizzo delle risorse del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.
Con riferimento alle attività svolte dai comuni per consentire la partecipazione al voto degli elettori fuori sede, si evidenzia che le stesse saranno espletate nell'ambito dei compiti ordinariamente previsti, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.
La disposizione al comma 8-bis, che prevede l'invio, da parte del Ministero dell'interno, di una relazione alle Camere sui dati rilevati in applicazione della disciplina sperimentale prevista dal presente articolo, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di attività istituzionale alla cui attuazione il Ministero dell'interno provvederà con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 2-bis
La disposizione prevede una modifica alla disciplina in relazione alle indicazioni di genere nelle liste elettorali - con particolare riferimento agli artt. 5, 8 e 16 del TU per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e revisione delle liste elettorali, di cui al dPR n. 223/1967. Al riguardo, viene eliminata la distinzione per uomini e donne nell'ambito della compilazione delle liste elettorali e nella formazione degli elenchi, predisposti dalla Commissione elettorale comunale, per la revisione semestrale delle liste.
La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica atteso che alla sua attuazione i comuni provvederanno con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 3

Il **comma 1** prevede l'istituzione di un fondo con uno stanziamento annuo di 800 mila euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 per un potenziamento infrastrutturale ed un ampliamento delle funzionalità operative della piattaforma informativa elettorale.

Nel dettaglio, si rende necessario realizzare le seguenti tipologie d'interventi:

a) assicurare la continuità operativa del centro elaborazione dati del SIEL in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie;
b) riservare, in maniera dedicata, server e data base alla procedura di acquisizione e diffusione ufficiosa dei dati elettorali;
c) predisporre canali alternativi di trasmissione verso la piattaforma informativa centrale dei dati elettorali ufficiosi da parte dei comuni e delle prefetture-Utg in caso di malfunzionamenti o blocchi del sistema;
d) realizzare una manutenzione evolutiva del SIEL per migliorare i web services e fornire ulteriori servizi fruibili da altre amministrazioni, da operatori e dai cittadini;
e) predisporre un applicativo per la gestione digitale del procedimento di deposito dei contrassegni presso il Ministero dell'interno in occasione delle elezioni politiche e del parlamento europeo.

Il potenziamento del sistema informativo elettorale potrà determinare i primi positivi effetti in occasione delle elezioni amministrative previste nell'autunno del 2025 e riservate ai Comuni la cui gestione commissariale straordinaria, ex art. 143 del TUOEL, si conclude nel secondo semestre dell'anno.

Per quanto attiene alle attività di cui alla lettera a), la stima complessiva sui tre anni è pari a **300 mila** euro, necessari per l'acquisizione di apparati hardware, licenze e attività di configurazione per l'implementazione di un sistema di monitoraggio e di business continuity. Tale stima è basata sui volumi previsti e la possibilità di utilizzare sistemi di connettività già in possesso del Ministero dell'interno.

Quanto alle attività indicate alla lettera b), è stato preventivato un fabbisogno, sui tre anni, di **600 mila** euro per la fornitura di server e apparati di rete e relative configurazioni, per l'attivazione di una infrastruttura esclusivamente dedicata all'acquisizione e diffusione dei dati elettorali. La predetta quantificazione è basata sull'attualizzazione dei valori di precedenti acquisti di beni e servizi analoghi.

Con riferimento alle attività di cui alle restanti lettere c), d) ed e), per il triennio 2025, 2026 e 2027 è stato ritenuto necessario uno stanziamento complessivo di euro 1.470.332,40, arrotondato in via prudenziale in euro 1.500.000, come risultante dal seguente prospetto.

Attività di cui alla lettera c)		
Numero e tipologia di giornate lavorative	**Costo unitario**	**Costo totale**
650 giornate di sviluppo di software ad hoc e manutenzione evolutiva	267,80	174.070 (267,80x650)
165 giornate di configurazione sistemi complessi	272,40	44.946 (272,40x165)
225 giornate di consulenza specialistica tecnico organizzativa	333,60	75.060 (333,60x225)
Costo totale lettera c)		**294.076**
Attività di cui alla lettera d)		
Numero e tipologia di giornate lavorative	**Costo unitario**	**Costo totale**
2016 giornate di sviluppo di software ad hoc e manutenzione evolutiva	267,80	539.884,80 (267,80x2016)
171 giornate di configurazione sistemi complessi	272,40	46.580,40 (272,40x171)
418 giornate di consulenza specialistica tecnico organizzativa	333,60	139.444,80 (333,60x418)

514 giornate di servizio di avviamento e messa in esercizio di SIEL in orario	271,20	139.396,80 (271,20x514)
132 giornate di servizio di avviamento e messa in esercizio di SIEL fuori orario	352,66	46.551,12 (352,66x132)
Costo totale lettera d)		**911.857,92**
Attività di cui alla lettera e)		
Numero e tipologia di giornate lavorative	**Costo unitario**	**Costo totale**
585 giornate di sviluppo di software ad hoc e manutenzione evolutiva	267,80	156.663 (267,80x585)
121 giornate consulenza specialistica tecnico organizzativa	333,60	40.365,60 (333,60x121)
199 giornate di servizio di avviamento e messa in esercizio di SIEL in orario	271,20	53.968,80 (199x271,20)
38 giornate di servizio di avviamento e messa in esercizio di SIEL fuori orario	352,66	13.401,08 (352,66x38)
Costo totale lettera e)		**264.398,48**
Costo complessivo attività di cui alle lettere c), d) ed e)		**1.470.332,40** (294.076+911.857,92+264.398,48)

Conseguentemente, l'**onere complessivo** per lo stanziamento del fondo in questione, con riferimento a **ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027,** è stato quantificato in **euro 800.000** [(300.000+600.000+1.500.000):3].

Il **comma 2** prevede che ai suddetti oneri si provvede mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 40 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Si fa presente che a carico del capitolo 1317 "Fondo perequativo per la fiscalità locale", di cui all'articolo 40 del citato decreto legislativo, a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali delle province delle regioni a statuto ordinario previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, risulta da erogare solo il contributo per la provincia di Enna e per la Città metropolitana di Messina, come di seguito indicato.

REGIONE	PROVINCIA	ENTE	IMPORTO
Sicilia	Enna	Provincia	863.538,73
Sicilia	Messina	Città Metropolitana Messina	579.391,85
TOTALE			1.442.930,58

Lo stanziamento di competenza annualmente assegnato sul capitolo è pari a euro 2.411.997,00. La somma di euro 969.066,42 costituisce economia di bilancio come si rileva dal consuntivo di bilancio degli anni 2022, 2023 e 2024.

ANNO	ESERCIZIO COMPETENZA	PAGATO	IMPEGNATO	TOTALE	ECONOMIE
2024	2.411.997,00	1.442.930,58	0,00	1.442.930,58	969.066,42
2023	2.411.997,00	1.442.930,58	0,00	1.442.930,58	969.066,42
2022	2.411.997,00	863.538,73	579.391,85	1.442.930,58	969.066,42

Pertanto, si conferma che il capitolo presenta le disponibilità necessarie per le erogazioni a favore degli indicati enti locali.

Il **comma 3** prevede l'incremento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia dei ruoli del Ministero dell'interno di una unità a decorrere dal 1° ottobre 2025 e conseguentemente l'autorizzazione ad assumere a tempo indeterminato, nell'anno 2025, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, un dirigente di livello non generale. Il relativo onere assunzionale è riportato nella seguente tabella.

MINISTERO DELL'INTERNO									
DIRIGENTE II fascia	Stipendio CCNL 2019-2021 (13 mesi)	Retribuzione di posizione fissa	Retribuzione di posizione variabile	Retribuzione di risultato lordo dipendente	Oneri riflessi 35,35% (32,70% su retribuzione di risultato)	Retribuzione procapite totale lordo stato	incremento contrattuale CCNL 2022-2024 5,78%	incremento contrattuale CCNL 2025-2027 5,40%	RETRIBUZIONE TOTALE PRO CAPITE LORDO STATO - CON INCR. CONTR. 5,78% CCNL 2022-2024 & 5,40% CCNL 2025-2027
Seconda	47.015,77	13.345,11	27.206,28	30.190,40	43.480,54	161.238,10	9.319,56	9.210,11	**179.767,77**

Il costo annuo come sopra indicato è stato riparametrato per l'anno 2025, calcolandolo nella misura di 3/12, con relativa quantificazione per l'esercizio finanziario in corso pari a euro 44.941,94. Con il successivo comma 4 si dispone la copertura mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

Articolo 4

La disposizione riveste carattere ordinamentale e non è suscettibile di generare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

05/05/2025

Daria Perrotta

Conversione in legge del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27
"Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025"
(milioni di euro)

articolo	comma	lettera	descrizione	E/S	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
						2025	2026	2027	2025	2026	2027	2025	2026	2027
1	3		Aumento del 15 per cento degli onorari fissi forfettari di cui all'art. 1, c. 1, 2 e 4, della L. 70/1980, spettanti ai componenti degli uffici elettorali di sezione e dei seggi speciali di cui all'art. 9 della L. 136/1976	S	C	2.6			2.6			2.6		
1	4		Utilizzo del Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, di cui all'art. 55, c. 8 della L. 449/1997	S	C	-2.6			-2.6			-2.6		
2	6		Istituzione di sezioni elettorali speciali per consentire l'esercizio del diritto di voto agli elettori fuori sede in occasione delle consultazioni referendarie relative all'anno 2025	S	C	3.2			3.2			3.2		
2	9		Utilizzo del Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, di cui all'art. 55, c. 8 della L. 449/1997	S	C	-3.2			-3.2			-3.2		
3	1		Istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, di un fondo per il potenziamento delle prestazioni dei servizi erogati dal Sistema Informativo Elettorale (SIEL) del Ministero stesso e del relativo innalzamento dei livelli di resilienza da intromissioni malevole esterne	S	K	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
3	2		Riduzione delle risorse relative alla perequazione degli squilibri della fiscalità locale, di cui all'art. 40 del D.L. 504/1992	S	C	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8
3	3		Istituzione di una posizione dirigenziale di livello non generale presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, con corrispondente incremento della dotazione organica, al fine di rafforzare il processo di trasformazione digitale nei servizi elettorali	S	C	0.04	0.2	0.2	0.04	0.2	0.2	0.04	0.2	0.2
3	3		Assunzione di un dirigente di seconda fascia presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno - effetti riflessi	E	TC				0.02	0.1	0.1	0.02	0.1	0.1
3	4		Riduzione Tab. A - INTERNO	S	C	-0.04	-0.2	-0.2	-0.04	-0.2	-0.2	-0.04	-0.2	-0.2
			Entrate	E		**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.1**	**0.1**	**0.0**	**0.1**	**0.1**
			Spese	S		**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
			SALDO			**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.1**	**0.1**	**0.0**	**0.1**	**0.1**

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Atto n. 262 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 170

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 172

ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo PD-IDP) 177

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Marco OSNATO. – Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Federico Freni.

La seduta comincia alle 13.30.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie.
Atto n. 262.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 16 aprile 2025.

Marco OSNATO, *presidente*, ricorda che il termine per l'espressione del parere sullo schema di decreto legislativo all'esame della Commissione è fissato all'8 maggio 2025. Comunica che è pervenuta l'intesa della Conferenza unificata, di cui l'atto non era inizialmente corredato, e che pertanto la Commissione è nelle condizioni di esprimersi.

Ricorda altresì che nel corso della mattinata è stata anticipata per le vie brevi a tutti i colleghi una proposta di parere, elaborata dalla relatrice.

Mariangela MATERA (FDI), *relatrice*, formula una proposta di parere favorevole, con osservazioni *(vedi allegato 1)*, che illustra. Si sofferma, in particolare, sulle osservazioni di cui alle lettere *b)* e *m)*, da ultimo inserite nella proposta.

Marco OSNATO, *presidente*, comunica che il gruppo PD-IDP ha presentato una proposta alternativa di parere *(vedi allegato 2)*, che sarà posta in votazione solo ove fosse respinta la proposta di parere formulata dalla relatrice.

Virginio MEROLA (PD-IDP) esprime in primo luogo la contrarietà del gruppo PD al provvedimento in esame, così come all'impianto generale della delega fiscale.

Evidenzia, poi, come l'alto numero delle osservazioni che corredano la proposta di parere formulata dalla relatrice faccia emer-

gere una sostanziale inadeguatezza del Governo nella semplificazione del sistema fiscale.

Con specifico riguardo al provvedimento in esame, nell'illustrare la proposta di parere formulata dal suo gruppo rileva come le numerose modifiche in materia di contenzioso tributario, sistema sanzionatorio doganale e delle accise, definizione agevolata delle sanzioni, imposta di registro e ravvedimento creino, di fatto, una fitta trama di norme, nonché di soglie minime per l'applicazione delle stesse. Si tratta, a suo parere, di elementi che rischiano di generare interpretazioni difformi e, dunque, far lievitare il contenzioso con l'Amministrazione finanziaria.

Manca invece nel disegno dell'Esecutivo, a suo parere, un progetto organico di contrasto all'evasione e di semplificazione, laddove servirebbero norme uniformi e controlli efficaci.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole, con osservazioni, formulata dalla relatrice *(vedi allegato 1)*.

Marco OSNATO, *presidente*, comunica che, a seguito dell'approvazione della proposta di parere della relatrice, risulta preclusa la proposta alternativa di parere presentata dal gruppo PD-IDP, che non sarà pertanto posta in votazione *(vedi allegato 2)*.

La seduta termina alle 13.40.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Atto n. 262.

PARERE APPROVATO

La VI Commissione Finanze,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie (Atto del Governo n. 262);

premesso che il provvedimento è qualificato come schema correttivo dei decreti legislativi di attuazione della legge delega sulla riforma fiscale, legge n. 111 del 2023, in quanto apporta ulteriori modifiche alla disciplina in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sistema sanzionatorio tributario, già incise dai decreti legislativi di attuazione della legge delega, nonché dal successivo decreto correttivo;

evidenziato, in particolare, che appare opportuno fissare un termine certo per l'invio annuale dei dati delle spese sanitarie al Sistema Tessera Sanitaria, ai fini della predisposizione della dichiarazione dei redditi precompilata ad opera dell'Agenzia delle entrate;

preso atto che appare opportuno procedere alla semplificazione della procedura di approvazione della metodologia per l'elaborazione della proposta di concordato preventivo biennale;

rilevato che occorre integrare le ipotesi di rettifica del reddito concordato, previste dall'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 13 del 2024, allo scopo di renderle coerenti con quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 216 del 2023;

evidenziata l'opportunità di chiarire l'autonomia delle due distinte cause di decadenza previste dall'articolo 22, comma 1, lettera *a)* e comma 2, lettera *b)* del decreto legislativo n. 13 del 2024;

sottolineata l'esigenza di occorre uniformare i trattamenti dei componenti laici del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria;

preso atto che l'istituto della confisca, di cui all'articolo 96 del già richiamato Allegato 1 del decreto legislativo n. 141 del 2024, dovrebbe essere facoltativo e, comunque, limitato a un valore equivalente al danno erariale prodotto o soggetto ad accertamento, e non all'apprensione di tutti i beni oggetto di dichiarazione e dei mezzi che hanno consentito la violazione;

preso atto altresì che la normativa doganale nazionale, già modificata dal decreto legislativo n. 141 del 2024, così come modificata dell'articolo 12 dello schema di decreto legislativo in esame, non sembra tenere in debita considerazione la figura dell'operatore economico autorizzato (AEO); considerato, quindi, che le regole sanzionatorie dovrebbero prestare maggiore attenzione all'affidabilità di tale figura, che assume lo *status* di AEO attraverso un processo di *audit* condotto direttamente dall'Agenzia delle Dogane e dei monopoli;

rilevato che appare opportuno potenziare le misure deflattive, allo scopo di rendere le norme in materia sanzionatoria effettivamente dissuasive, attraverso strumenti che consentano la riduzione del contenzioso e il tempestivo ravvedimento del contribuente;

ritenuto altresì opportuno precisare l'efficacia delle sentenze penali nel processo tributario e, in particolare, della sentenza irrevocabile di assoluzione, quando pronun-

ciata ove il fatto non sussista o l'imputato non lo abbia commesso;

sottolineata l'esigenza di rimuovere disallineamenti normativi tra la disciplina dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA e le disposizioni in materia sanzionatoria, in particolare quelle inserite nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di sanzioni tributarie amministrative e penali di cui al decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173;

evidenziato che appare opportuno modificare l'articolo 36 del Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, anche allo scopo di escludere i curatori dell'eredità giacente dal novero dei soggetti passivi dell'imposta, fino a quando l'eredità non sia stata accettata, o non sia stata accettata da tutti i chiamati;

rilevato che l'articolo 22, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 13 del 2024 prevede, tra le cause di decadenza dal concordato preventivo biennale, l'omesso versamento delle somme dovute a seguito dell'adesione; il successivo comma 3 stabilisce che tale violazione non rilevi ai fini della decadenza, nel caso in cui il contribuente abbia regolarizzato la propria posizione mediante ravvedimento operoso: tuttavia, per la violazione di omesso versamento il ravvedimento operoso resta precluso, come anche chiarito dall'Agenzia delle entrate nelle FAQ pubblicate sul proprio sito *internet* il 17 ottobre 2024, una volta che il contribuente abbia ricevuto la comunicazione degli esiti del controllo automatico della dichiarazione (cosiddetto avviso bonario) ai sensi dell'articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973;

preso atto altresì che appare opportuno estendere ai soggetti che aderiranno al concordato preventivo per il biennio 2025-2026, la possibilità di avvalersi del ravvedimento speciale per gli anni pregressi, prevedendo altresì di estenderne gli effetti all'anno di imposta 2023;

valutata l'opportunità, al fine di dare maggiore coerenza all'istituto dell'accertamento con adesione contenuto nel decreto legislativo n. 218 del 1997, di eliminare i refusi e le incongruenze di sistema, ampliando l'operatività dell'istituto medesimo; nelle more di tale intervento, si reputa utile rivedere le tempistiche per l'accertamento e per gli atti di recupero delle somme relative agli aiuti di Stato non subordinati all'emanazione di provvedimenti di concessione o di autorizzazione alla fruizione;

ritenuto che occorre escludere l'applicazione della sospensione dei termini relativi all'attività degli uffici degli enti impositori agli atti impositivi emessi dall'Agenzia delle entrate, essendo già insita nel procedimento di accertamento la possibilità di prorogare i termini di decadenza per la notifica dei predetti atti;

considerata l'esigenza di ampliare il vigente termine mensile entro il quale i soggetti forfetari possono procedere con il versamento dell'IVA relativa agli acquisti sottoposti al regime del *reverse charge*, nonché il termine per la trasmissione telematica dei dati relativi alle operazioni ricevute da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato;

preso atto che il decreto legislativo n. 87 del 2024, emanato in attuazione della menzionata legge delega n. 111 del 2023, ha modificato l'articolo 7, comma 1 del decreto legislativo n. 471 del 1997, così stabilendo l'applicazione di una sanzione pari al 50 per cento dell'imposta per chi effettua cessioni intracomunitarie in regime di non imponibilità IVA, qualora i beni trasportati o spediti – a cura del cessionario non residente – non siano pervenuti nello Stato UE di destinazione entro 90 giorni dalla consegna; tale disposizione prevede dunque un termine perentorio perché il contribuente reperisca gli elementi di prova del fatto che il bene risulti pervenuto nello stato del cessionario Unione europea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti il Governo l'opportunità di:

a) modificare l'articolo 5, allo scopo di fissare al 31 gennaio di ogni anno il ter-

mine per l'invio dei dati delle spese sanitarie al Sistema Tessera Sanitaria, a regime, in luogo di affidarne la determinazione a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze;

b) valuti il Governo l'opportunità di semplificare la procedura di approvazione della metodologia per l'elaborazione della proposta di concordato preventivo biennale, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 12 febbraio 2024, n. 13, prevedendo che il parere del Garante per la protezione dei dati personali sia richiesto nelle sole ipotesi in cui si introducano modifiche sostanziali alla metodologia di calcolo già vagliata positivamente dalla predetta autorità;

c) inserire, tra le rettifiche del reddito concordato previste dall'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 13 del 2024, la maggiorazione del costo del lavoro spettante ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216, prorogata dalla legge di bilancio 2025 per il triennio 2025-2027;

d) chiarire, anche in via amministrativa, l'autonomia delle due distinte cause di decadenza previste dall'articolo 22, comma 1, lettera *a)* e comma 2, lettera *b)* del decreto legislativo n. 13 del 2024, al fine di escludere la possibilità di computare i maggiori imponibili accertati – per un importo non superiore al 30 per cento dei ricavi o compensi dichiarati dal contribuente – nell'ambito del modello di comunicazione dei dati rilevanti ai fini ISA;

e) relativamente al Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, uniformare i trattamenti dei componenti laici, anche se pensionati;

f) all'articolo 12, comma 1, lettera *b)*, dopo il n. 1) inserire i seguenti:

« 1-*bis*. Dopo il comma 4 è inserito il seguente: "4-*bis*. Nel caso di violazione commessa da un soggetto AEO, si presume che la stessa sia stata commessa a titolo di colpa, a meno che si dimostri che la stessa costituisce un'ipotesi di frode ai sensi della normativa unionale.";

1-*ter*. Al comma 7, le parole: "è sempre ordinata la confisca amministrativa delle merci oggetto dell'illecito" sono sostituite dalle seguenti: "la confisca può essere ordinata, in somme di denaro, beni e altre utilità per un valore equivalente al danno erariale contestato" »;

g) all'articolo 12, comma 1, aggiungere, dopo la lettera *b)*, la seguente: « b-*bis)* All'articolo 103, dopo il comma 2 è inserito il seguente: "2-*bis*. Tali violazioni, se non in grado di incidere sul livello di affidabilità dell'operatore, non dovranno essere considerate ai fini della valutazione dell'accesso o del mantenimento dello *status* di AEO." »;

h) all'articolo 12, comma 1, sostituire la lettera *c)* con la seguente:

« *c)* l'articolo 112 è sostituito dal seguente: "Articolo 112. 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 112-*bis*, per i delitti di contrabbando punibili con la sola pena della multa, l'autore della violazione può effettuare il pagamento, oltre che dei diritti di confine eventualmente dovuti, di una somma determinata dall'Agenzia in misura non inferiore al 100 per cento e non superiore al 200 per cento dei diritti previsti per la violazione commessa, da versare prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. Il pagamento della predetta somma e del tributo estingue il reato. L'estinzione del reato impedisce l'applicazione della confisca." »;

i) all'articolo 12, comma 1, dopo la lettera *c)*, inserire la seguente:

c-bis) dopo l'articolo 112 sono inseriti i seguenti:

« Articolo 112-*bis* (*Cause di non punibilità – pagamento del debito tributario*). 1. I reati di cui agli articoli da 78 a 83, salvo che ricorrano le circostanze aggravanti di cui all'articolo 88, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, limitatamente al caso in cui il fatto è connesso con altro delitto contro la pubblica amministrazione, e *d)*, non sono punibili se i diritti di confine, comprese sanzioni e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti, a seguito del ravvedimento operoso di cui

all'articolo 13 del decreto legislativo n. 472 del 1997 con presentazione della dichiarazione doganale omessa o della dichiarazione doganale integrativa, sempreché il ravvedimento o la presentazione della relativa dichiarazione siano intervenuti prima che l'autore del reato abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali. In caso di regolarizzazione non si dà luogo né alla confisca penale né a quella amministrativa. Analoga causa di non punibilità penale con esclusione della confisca opera in caso di revisione su istanza di parte ai sensi dell'articolo 96, comma 13.

Articolo 112-*ter* (*Circostanze attenuanti del reato*). 1. Fuori dai casi di non punibilità, le pene per i reati di cui agli articoli da 78 a 83 sono diminuite fino alla metà e non si dà luogo alla confisca se, prima della chiusura del dibattimento di primo grado, il debito relativo ai diritti di confine, comprese sanzioni e interessi, è estinto »;

l) integrare l'articolo 12 dello schema in esame allo scopo di introdurre un nuovo articolo 120-*bis* nel decreto legislativo n. 141 del 2024, con il seguente tenore:

« Articolo 120-*bis* (*Efficacia delle sentenze penali nel processo tributario di merito e di legittimità*). 1. La sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi.

2. La sentenza penale irrevocabile di cui al comma 1 può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati »;

m) integrare l'articolo 14, comma 2, dello schema di decreto in esame, al fine di rimuovere un disallineamento dovuto al mancato coordinamento tra le modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139, recante disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA (articolo 1, comma 1, lettera *tt)*) e le disposizioni inserite nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di sanzioni tributarie amministrative e penali di cui al decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173;

n) escludere il curatore dell'eredità giacente dai soggetti passivi dell'imposta di successione e, conseguentemente, nel caso di asse ereditario contenente immobili, delle corrispondenti imposte ipotecaria e catastale, di bollo e delle tasse per i servizi ipotecari;

o) prevedere che la violazione di omesso versamento, nel caso in cui il contribuente regolarizzi la propria posizione tramite la definizione dell'avviso bonario, procedendo al pagamento delle somme dovute entro i sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, non rilevi ai fini della decadenza dal concordato;

p) prevedere, anche per i soggetti che aderiranno al concordato preventivo per il biennio 2025-2026, la possibilità di potersi avvalere del ravvedimento speciale per gli anni pregressi, di cui all'articolo 2-*quater* del decreto-legge n. 113 del 2024, prevedendo altresì di estenderne gli effetti all'anno di imposta 2023;

q) al fine di dare maggiore coerenza all'istituto dell'accertamento con adesione contenuto nel decreto legislativo n. 218 del 1997, eliminare i refusi e le incongruenze di sistema, nonché:

1) estendere il procedimento di adesione di comune accordo, a fronte delle

controdeduzioni allo schema di atto, anche alle altre imposte indirette diverse dall'IVA;

2) prevedere, sia per le imposte dirette che per quelle indirette, la preclusione alla doppia procedura di accertamento con adesione anche al caso dell'adesione attivata di comune accordo, a fronte delle controdeduzioni allo schema di atto;

r) tenuto conto della necessità di ridefinire la disciplina complessiva della materia, rivedere, nelle more dell'intervento di cui alla lettera *o)*, le tempistiche per l'accertamento e per gli atti di recupero delle somme relative agli aiuti di Stato non subordinati all'emanazione di provvedimenti di concessione o di autorizzazione alla fruizione, disciplinati dall'articolo 10 del decreto ministeriale n. 115 del 2017;

s) escludere, a decorrere dal 31 dicembre 2025, l'applicazione della sospensione dei termini relativi all'attività degli uffici degli enti impositori, introdotta dall'articolo 67, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020, agli atti impositivi emessi dall'Agenzia delle entrate. Ciò in quanto la disciplina del procedimento di accertamento già prevede disposizioni che consentono la proroga dei termini di decadenza per la notifica dei predetti atti;

t) prevedere un termine trimestrale, anziché mensile, entro il quale i soggetti forfetari possono procedere con il versamento dell'IVA relativa agli acquisti sottoposti al regime del *reverse charge*. Ciò al fine di consentire ai soggetti di ridotte dimensioni di fruire dei termini riconosciuti agli operatori più strutturati, che applicano il regime della liquidazione IVA trimestrale;

u) ampliare il termine, attualmente fissato in quindici giorni decorrenti dalla ricezione del documento, per la trasmissione telematica dei dati relativi alle operazioni ricevute da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato, nonché di limitare la trasmissione delle informazioni alle sole fatture emesse, per evitare duplicazioni di adempimenti;

v) eliminare il termine di 90 giorni previsto dall'articolo 7, comma 1 del decreto legislativo n. 471 del 1997 o, alternativamente, individuare tempistiche e modalità più congrue, compatibili con le procedure che regolano le transazioni tra operatori UE, affinché il contribuente fornisca prova del trasferimento dei beni oggetto di cessioni intracomunitarie.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Atto n. 262.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO PD-IDP

La VI Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie (A.G. 262);

premesso che,

il provvedimento, in attuazione dell'articolo 1, comma 6, della legge 9 agosto 2023, n. 111, reca disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi già adottati ai sensi della medesima legge in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, giustizia tributaria e sanzioni;

in particolare il Capo II reca modifiche al concordato preventivo biennale prevedendone, all'articolo 8, l'ulteriore riapertura dei termini dal 31 luglio 2025 al 30 settembre 2025; si tratta di una misura che secondo il Governo sarebbe nata con il fine di instaurare un rapporto collaborativo, trasparente e semplificato tra i contribuenti e il fisco ma che sin dalla sua introduzione è stata accolta con freddezza dai contribuenti stessi, vista la scarsa adesione, limitata solo a beneficio di coloro per i quali conveniva economicamente e con un gettito finale per lo Stato più basso di quanto era stato previsto;

il regime premiale previsto dal concordato preventivo con una tassazione sostituiva ad aliquote fisse sul maggior reddito prodotto rispetto a quello dichiarato avvantaggia gli evasori che se aderiscono alla proposta vengono esclusi dagli accertamenti fiscali e accedono ai benefici premiali mentre chi dichiara correttamente il proprio reddito non ottiene alcun beneficio;

inoltre il provvedimento reca ulteriori criticità. In particolare:

l'articolo 1 mantiene per tutti i forfetari l'applicazione dei vecchi coefficienti basati sulla classificazione ATECO 2007, in attesa dei nuovi basati sulla classificazione ATECO 2025, senza certezze sui tempi di elaborazione e creando un ulteriore periodo di incertezza per i contribuenti;

l'articolo 11 recante modifiche in materia di contenzioso tributario estende la possibilità della conciliazione anche ai contenziosi pendenti in Cassazione prima applicabile solo ai ricorsi successivi al 5 gennaio 2024;

l'articolo 12 in materia doganale e di accise prevede una ulteriore depenalizzazione dei reati con l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative in luogo di quelle penali e la conseguente non applicabilità della confisca e la non punibilità di alcuni reati di contrabbando in tutti i casi in cui la revisione della dichiarazione sia avviata prima che il dichiarante sia formalmente a conoscenza dell'avvio dei controlli a suo carico;

l'articolo 13 conserva il beneficio della definizione agevolata delle sanzioni in sede di autotutela parziale da parte dell'amministrazione finanziaria; l'articolo 14 consente ai contribuenti destinatari di un provvedimento di autotutela parziale in relazione a un atto divenuto definitivo per mancata impugnazione, di beneficiare degli istituti della definizione agevolata;

nel complesso le modifiche in materia di contenzioso tributario, sistema sanzionatorio doganale e delle accise, definizione agevolata delle sanzioni in caso di autotutela parziale, imposta di registro e ravvedimento creano una fitta trama di norme e soglie minime che possono generare interpretazioni difformi e far lievitare il contenzioso con l'Amministrazione finanziaria;

il Governo continua ad attuare la riforma fiscale in cui ogni categoria di contribuente – da grandi imprese a partite IVA minori – ha proprie regole e aliquote, senza un progetto organico di contrasto all'evasione e di semplificazione, laddove servirebbero norme uniformi e controlli efficaci;

le numerose riforme ambiziose – dalla revisione del catasto all'intelligenza artificiale per il contrasto all'evasione – scontano una valutazione critica sull'effettiva capacità amministrativa di implementarle in tempi certi in mancanza di adeguate risorse e tecnologie;

la politica delle rottamazioni e il continuo via libera all'evasione minano la credibilità del sistema, riducono il tasso di adesione spontanea e sottraggono risorse fondamentali per garantire un *welfare* universale, dalla sanità all'istruzione, fino all'assistenza per tutti i cittadini,

tutto ciò premesso, esprime

PARERE CONTRARIO.

Merola, D'Alfonso, Toni Ricciardi, Stefanazzi, Tabacci.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Sulla pubblicità dei lavori 179

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 179

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 185

ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo MoVimento 5 Stelle) 187

ALLEGATO 3 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Partito Democratico – Italia Progressista Democratica) 192

ALLEGATO 4 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Alleanza Verdi e Sinistra) . 196

SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 182

DL 27/2025: disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 182

ALLEGATO 5 (Parere approvato) 198

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 184

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza della vicepresidente Giorgia LATINI, indi del presidente Federico MOLLICONE. – Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento Giuseppina Castiello.

La seduta comincia alle 13.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

Giorgia LATINI, *presidente*, avverte che il gruppo di FdI ha chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso il sistema di ripresa audiovideo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 6 maggio 2025.

Giorgia LATINI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri il relatore, onorevole Roscani, ha formulato una proposta di parere con osservazioni.

Avverte che il gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle *(vedi allegato 2)*, il gruppo parlamentare Partito democratico-Italia democratica e progressista *(vedi allegato 3)* e il gruppo Alleanza Verdi e Sinistra *(vedi allegato 4)* hanno presentato una proposta alternativa di parere che è in distribuzione.

Ricorda che le proposte alternative di parere saranno poste in votazione solo in caso di reiezione della proposta di parere del relatore, mentre in caso di approvazione esse si intenderanno precluse.

Irene MANZI (PD-IDP), intervenendo in dichiarazione di voto osserva preliminarmente come lo schema di decreto in esame non affronti le numerose criticità già evidenziate nell'ambito della discussione della legge delega; al riguardo rileva che oltretutto lo schema di decreto legislativo dà attuazione solo a una parte della legge delega rinviando a successivi decreti ministeriali la definizione di questioni assai problematiche di fatto impedendo così al Parlamento di poterne discutere nel merito.

Rileva, inoltre, come dalle osservazioni contenute nella proposta di parere elaborata dal relatore emergano i profili problematici più volte rilevati cui ora la maggioranza prova a porre rimedio. Sul punto osserva che sarebbe stato preferibile prevedere vere e proprie condizioni del parere favorevole e non semplici osservazioni.

In particolare ritiene che tali profili riguardino, senza dubbio, la questione relativa alla valutazione degli studenti iscritti al semestre filtro e quella dell'uniformità dei criteri adottati: al riguardo ritiene che dal momento che nella proposta di parere si propone la somministrazione di prove scritte simultanee su tutto il territorio nazionale probabilmente la riforma, che aveva come principale obiettivo quello di eliminare i *test* di ingresso, vedrà in realtà una loro reintroduzione in forma surrettizia sulle materie d'esame del semestre filtro rappresentando quindi evidentemente una presa in giro per gli studenti se non una vera e propria truffa.

Nel condividere le osservazioni relative alla necessità del riconoscimento dei crediti formativi acquisiti dagli studenti, ritiene che permangano tuttavia tutte le incertezze relative alle modalità di svolgimento delle lezioni e ritiene fondato il sospetto che alla fine la scelta sarà quella di procedere a una didattica a distanza venendo meno all'esigenza di garantire una formazione qualificata, necessaria per gli studenti iscritti ai corsi di medicina e chirurgia.

Osserva, altresì, come un ulteriore aspetto problematico sia rappresentato dalla mancanza di risorse finanziarie aggiuntive a favore delle università che saranno chiamate a gestire un incremento assai rilevante del numero degli iscritti.

Richiama, infine, l'attenzione, sui contenuti delle memorie e dei contributi scritti acquisiti agli atti della Commissione nei quali non solo emergono rilevanti profili problematici ma vengono avanzate alcune utili soluzioni che la maggioranza e il Governo avrebbero potuto valutare con maggiore attenzione.

Per tutti questi motivi ribadisce il parere contrario del gruppo del Partito Democratico restando in attesa dell'emanazione dei previsti decreti ministeriali sui quali il Parlamento non potrà peraltro discutere.

Elisabetta PICCOLOTTI (AVS), intervenendo in dichiarazione di voto, preannuncia il voto contrario del proprio gruppo alla proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore sostenendo che lo schema di decreto legislativo in esame non risolve i numerosi dubbi e problemi sollevati dalla legge delega. Osserva, anzitutto, come, nonostante siano state modificate le modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria, il numero chiuso sia, di fatto, mantenuto, visto che se gli studenti dovranno conseguire tutti i crediti formativi universitari stabiliti per gli esami di profitto del semestre filtro e collocarsi in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale per potersi iscrivere al secondo

semestre dei corsi di laurea sopra indicati, il risultato è soltanto quello di posticipare il momento in cui sarà operata la selezione. Lamenta, inoltre, la scarsa trasparenza del provvedimento in esame sulle modalità di selezione, osservando che le valutazioni potranno differire anche in maniera considerevole da un'università all'altra.

In secondo luogo, critica la volontà della maggioranza di procedere all'ennesima riforma a costo zero, imponendo alle università di provvedere ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Al riguardo, osserva che il Governo è consapevole dei problemi che le università dovranno affrontare a causa del mancato stanziamento di risorse adeguate, come si evince dal fatto che l'articolo 4, comma 4 dello schema di decreto legislativo in esame prevede che l'offerta formativa del semestre filtro è erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico nonché dalla facoltà attribuita alle università di prevedere attività didattiche integrative. Inoltre, rileva che, date tali premesse, è assai probabile che le università dovranno fronteggiare un notevole incremento d'iscrizioni al semestre filtro, con la conseguenza che esse non potranno garantire adeguate modalità di erogazione della didattica in presenza, dovendo invece organizzare un parziale ritorno della didattica a distanza.

Nel ribadire tutte le critiche svolte fino ad ora nei confronti della legge delega e del presente provvedimento, sostiene che la riforma abbia, di fatto, peggiorato la condizione degli studenti per quanto riguarda l'accesso ai corsi di laurea interessati.

Antonio CASO (M5S), intervenendo in dichiarazione di voto, preannuncia il voto contrario del proprio gruppo alla proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore. Al riguardo, dichiara che solo alcune osservazioni sono condivisibili, rammaricandosi che esse non abbiano assunto la forma maggiormente vincolante di raccomandazioni.

Associandosi alle considerazioni espresse dalle deputate Manzi e Piccolotti, concorda sul fatto che lo schema di decreto legislativo in esame non risolve molti dei dubbi e dei problemi sollevati dalla legge delega. In particolare, osserva che il numero chiuso non è effettivamente superato, ma che la selezione è soltanto posticipata al termine del semestre filtro. Inoltre, sebbene sarà necessario attendere l'adozione dei decreti ministeriali per la disciplina di dettaglio non recata dal presente provvedimento, ritiene probabile, anche alla luce delle osservazioni contenute nella proposta di parere formulata dal relatore, che gli studenti dovranno sostenere più prove selettive invece dell'unico *test* d'ingresso precedentemente previsto.

Rileva, altresì, il contrasto tra l'assenza di regole uniformi per tutte le università e la necessità di rispettare l'autonomia universitaria, non essendo chiaro fino a che punto sarà possibile standardizzare sull'intero territorio nazionale le prove selettive che gli studenti dovranno sostenere. Osserva, tuttavia, che la criticità maggiore di questa riforma è la mancata previsione di adeguate risorse che determinerà un calo della qualità della didattica a fronte di un probabile notevole incremento delle iscrizioni.

Infine, circa la possibilità di ripetere il semestre filtro, afferma di ritenere assai probabile che alcuni studenti possano essere esclusi dalla graduatoria unica nazionale e, di conseguenza, non potranno iscriversi al secondo semestre, pur avendo conseguito il massimo dei voti nelle prove aventi ad oggetto le discipline qualificanti comuni, creando così la paradossale situazione per la quale mentre in precedenza era sufficiente superare il *test* di ingresso, ora – nel caso in cui si venga esclusi dalla graduatoria nazionale – gli studenti dovranno sostenere per una seconda volta degli esami già superati.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere elaborata dal relatore *(vedi allegato 1)*.

La seduta termina alle 13.55.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Federico MOLLICONE. – Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento Giuseppina Castiello.

La seduta comincia alle 13.55.

Sulla pubblicità dei lavori.

Federico MOLLICONE, *presidente*, avverte che il gruppo di FdI ha chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso il sistema di ripresa audiovideo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

DL 27/2025: disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025.
C. 2362 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Marco PERISSA (FDI), *relatore*, riferisce che la VII Commissione è chiamata ad esprimere un parere alla I Commissione (Affari costituzionali) sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 27 del 2025, recante « Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025 », approvato dal Senato.

Rinviando alla documentazione predisposta dal Servizio studi per ulteriori approfondimenti, segnala che il decreto-legge, in origine composto da 5 articoli, all'esito dell'esame al Senato consta di 8 articoli.

L'articolo 1 prevede, al comma 1, che le consultazioni elettorali e referendarie da indire per l'anno 2025 (ad esclusione dunque di quelle già indette alla data di entrata in vigore del decreto-legge) si svolgano nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15. Il comma 2 disciplina il caso di contemporaneo svolgimento, nell'anno 2025, di consultazioni referendarie ed elettorali amministrative, specificando quale normativa si applichi per gli adempimenti, la composizione, il funzionamento degli uffici elettorali di sezione, quale sia l'ordine di scrutinio, quale la ripartizione delle spese. L'articolo 1, comma 2 e il comma 3 (al quale si connette il comma 4 per la copertura finanziaria) hanno per oggetto i compensi degli uffici elettorali di sezione. Il comma 2 ha riguardo altresì al caso di contemporaneo svolgimento nel 2025 di consultazioni referendarie abrogative e di un turno di votazione di elezione amministrativa (anche quando disciplinata da norme regionali). Il comma 3 concerne le maggiorazioni dei compensi per le consultazioni elettorali del 2025 svolgentisi su due giorni, nel caso di non abbinamento coi *referendum*.

L'articolo 1-*bis* – introdotto nel corso dell'esame al Senato – stabilisce, in deroga alla normativa vigente, che, limitatamente all'anno 2025, per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista e il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti e il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non siano raggiunte tali percentuali, l'elezione è nulla. Si prevede infine che, per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) che non abbiano esercitato il diritto di voto.

L'articolo 1-*ter* – introdotto nel corso dell'esame al Senato – eleva la soglia di età, oltre la quale sia preclusa l'attribuzione delle funzioni di componente dell'Ufficio elettorale di sezione.

L'articolo 2 – modificato nel corso dell'esame al Senato, con l'inserimento del comma 8-*bis* – introduce una disciplina dell'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori « fuori sede » in occasione

delle consultazioni referendarie *ex* articolo 75 della Costituzione relative all'anno 2025.In particolare, il comma 1 definisce gli elettori « fuori sede » come i soggetti che, per motivi di studio, lavoro o cure mediche sono temporaneamente domiciliati, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento delle predette consultazioni referendarie, in un comune situato in una Provincia diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Ai sensi del comma 2, l'esercizio del voto « fuori sede » è su domanda, che può essere presentata personalmente, tramite persona delegata o mediante l'utilizzo di « strumenti telematici ». La suddetta domanda, oltre che indirizzata al comune di temporaneo domicilio, per l'ammissione al voto nel medesimo comune, deve essere presentata almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione. Essa è revocabile, con le stesse forme previste per la sua formulazione, entro il venticinquesimo giorno antecedente la data di svolgimento della consultazione.

Il comma 3 dispone che la domanda debba contenere: l'indirizzo completo del temporaneo domicilio; ove possibile, un recapito di posta elettronica; copia di un documento di riconoscimento in corso di validità, nonché della tessera elettorale personale; la certificazione o altra documentazione attestante la condizione di elettore « fuori sede » per motivi di studio, di lavoro, di cura.

Il comma 4 prevede che le amministrazioni comunali interessate siano tenute ad alcuni adempimenti. In particolare, il comune di temporaneo domicilio, ricevuta la domanda dell'elettore, acquisisce – entro il ventesimo giorno antecedente la data della consultazione – la comunicazione, da parte del comune di residenza, circa il possesso del diritto di elettorato attivo da parte dell'elettore « fuori sede ». Di conseguenza, il comune di residenza annota – per mezzo dell'ufficiale elettorale – nella lista elettorale sezionale nella quale è iscritto l'elettore « fuori sede », che quest'ultimo eserciterà il voto in altro comune.

Il comma 5 stabilisce altresì che il comune di temporaneo domicilio rilasci all'elettore « fuori sede », anche mediante l'utilizzo di strumenti telematici, un'attestazione di ammissione al voto, con l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso cui votare.

Il comma 6 dispone che i comuni sono autorizzati a istituire sezioni elettorali speciali nel numero di una sezione elettorale ogni 800 elettori « fuori sede » ammessi al voto e regola la distribuzione delle frazioni eccedenti tale limite numerico in elenchi aggiunti alle liste delle sezioni ordinarie, prevedendo infine che tutte le liste elettorali interessate siano vistate dalla competente commissione elettorale circondariale. Il comma 7 prevede che il sindaco nomini i componenti delle sezioni elettorali speciali – cui spettano gli onorari fissi forfetari di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 13 marzo 1980, n. 70 – dando priorità, per la nomina a presidente, agli iscritti all'albo delle persone idonee tenuto presso la cancelleria della competente corte d'appello e, negli altri casi, agli iscritti all'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore elettorale tenuto dal comune. Il comma 8 dispone che gli elettori « fuori sede » votino previa esibizione dell'attestazione di cui al comma 5, nonché di un valido documento di riconoscimento e della tessera elettorale personale. Il comma 8-*bis* – introdotto nel corso dell'esame al Senato – prescrive che il Ministero dell'interno trasmetta alle Camere (entro centottanta giorni dallo svolgimento delle consultazioni referendarie dell'anno 2025) una relazione sui dati rilevati in applicazione della disciplina introdotta per il voto referendario dei « fuori sede ». Il comma 9, infine, quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo – pari a 3.153.860 euro per l'anno 2025 – e alla relativa copertura.

L'articolo 2-*bis* – introdotto nel corso dell'esame al Senato – modifica la disciplina vigente in materia di indicazioni di genere nelle liste elettorali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223.

L'articolo 3 reca disposizioni volte al potenziamento delle misure in materia di

digitalizzazione dei sistemi elettorali. In particolare, il comma 1, prevede l'istituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno destinato al potenziamento delle prestazioni dei servizi erogati dal Sistema Informativo Elettorale (SIEL). Al Fondo è assegnata una dotazione pari a 800.000 euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027. Il comma 2 dispone circa la copertura di tali oneri. Il comma 3, prevede, a decorrere dal 1° ottobre 2025, l'incremento della dotazione organica del Ministero dell'interno di una unità dirigenziale di seconda fascia, autorizzando la relativa spesa di 44.942 euro per l'anno 2025 e di 179.768 euro annui a decorrere dal 2026 mentre il comma 4 dispone circa la copertura di tali oneri.

L'articolo 4, comma 1 – modificato nel corso dell'esame al Senato – consente all'elettore impossibilitato ad apporre la firma autografa per grave impedimento fisico o che si trovi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la sottoscrizione delle liste di candidati alle elezioni mediante modalità digitale. Il comma 2 prevede che il documento informatico sottoscritto digitalmente sia consegnato agli uffici preposti su supporto digitale, corredato dalla certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

L'articolo 5 disciplina infine l'entrata in vigore – avvenuta il 20 marzo 2025 – del provvedimento.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame *(vedi allegato 5)*.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14 alle 14.05.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263.

PARERE APPROVATO

La VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (Atto n. 263),

premesso che:

lo schema di decreto legislativo in esame dà attuazione alla legge n. 26 del 2025, recante delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria;

premesso altresì che:

l'articolo 2, recante le definizioni, introduce una distinzione tra i due concetti di iscrizione e immatricolazione che costituisce una peculiarità della normativa in esame. In particolare, prevede che per « iscrizione » debba intendersi l'iscrizione al semestre filtro (lettera *e)*) e per « immatricolazione » l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico diversi da quelli in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria ovvero al secondo semestre di tali corsi di laurea magistrale a ciclo unico (lettera *f)*);

l'articolo 4, comma 4, stabilisce che l'offerta formativa del semestre filtro sia erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico e che le università possano prevedere attività didattiche integrative nell'ambito delle discipline qualificanti comuni oggetto di insegnamento di cui al semestre filtro;

rilevato che la normativa vigente e, in particolare, l'articolo 6, comma 1, del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, recante « Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509 », prevede che, per ogni corso di laurea, i regolamenti didattici di ateneo definiscono le conoscenze richieste per l'accesso e ne determinano le modalità di verifica, anche a conclusione di attività formative propedeutiche, richiedendo, in caso di verifica non positiva, l'indicazione di specifici obblighi formativi aggiuntivi da soddisfare nel primo anno di corso;

tenuto conto dei restanti contenuti dello schema in esame,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di riformulare le parti dell'articolato relative all'uso delle espressioni « iscrizione » e « immatricolazione », al fine di chiarire che solo al termine del semestre filtro è possibile l'immatricolazione dello studente ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria ovvero a uno dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, da

individuare con successivo decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 4, comma 3;

b) valuti il Governo l'opportunità di prevedere, per le università che erogheranno il semestre filtro, una deroga espressa alla normativa vigente in materia di obblighi formativi aggiuntivi per l'accesso al primo anno di corso, in coerenza con l'intero impianto di riforma e in considerazione delle modalità di erogazione della didattica;

c) valuti il Governo l'opportunità di riformulare l'articolo 4, comma 1, secondo periodo, al fine di considerare gratuita l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia (LM-41), in odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e in medicina veterinaria (LM-42), piuttosto che a uno dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di cui al comma 3 del medesimo articolo;

d) valuti il Governo l'opportunità di prevedere, a partire dal secondo anno accademico di attuazione delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo in esame, un allineamento degli ordinamenti didattici dell'intero primo anno accademico delle lauree magistrali a ciclo unico in medicina e chirurgia (LM-41), in odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e in medicina veterinaria (LM-42) e dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 4, comma 3;

e) valuti il Governo l'opportunità di individuare le discipline qualificanti comuni di cui all'articolo 5 (oggetto di insegnamento nel primo semestre delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1) nelle aree di scienze bio-mediche, bio-chimiche e fisiche;

f) valuti il Governo l'opportunità di specificare che le prove d'esame relative agli insegnamenti di cui si compone il semestre filtro debbano essere somministrate in forma scritta e simultaneamente su tutto il territorio nazionale secondo modalità definite con il decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 3, dello schema di decreto legislativo in esame;

g) con riferimento all'articolo 8, comma 1, valuti il Governo l'opportunità di precisare che il decreto del Ministro, richiamato al secondo periodo, volto a individuare i termini e le modalità di applicazione della disciplina in esame alle università non statali legalmente riconosciute, sia adottato in tempo utile affinché la riforma trovi applicazione a partire dal secondo anno accademico di attuazione delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo in esame;

h) valuti il Governo l'opportunità di riconsiderare l'attuale formulazione dell'articolo 8, comma 3, affinché le disposizioni del decreto legislativo si applichino anche ai corsi di studio erogati in lingua inglese presso le università statali, onde evitare percorsi differenziati che esporrebbero a possibili ricorsi;

i) valuti il Governo l'opportunità di riconoscere, in sede di esercizio della delega legislativa relativa all'articolo 2, comma 2, lettera *o)*, della legge delega, i crediti acquisiti dagli studenti che hanno frequentato i licei a curvatura biomedica (fermo restando che tali crediti non sono utili ai fini dell'accesso al secondo semestre dei corsi di laurea di cui all'articolo 1, comma 1).

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE

La VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (Atto del governo n. 263),

premesso che:

lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla legge 14 marzo 2025, n. 26, recante « Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria » e, in particolare, all'articolo 2, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *i)* e *l)*;

gli elementi caratterizzanti della citata riforma, a cui verrà dato « pieno ed immediato avvio con l'inizio dell'anno accademico 2025/2026 » sono il superamento dell'attuale *test* d'ingresso e l'introduzione di un nuovo modello di selezione basato sul cosiddetto « semestre filtro », durante il quale gli studenti dovranno sostenere gli esami relativi ad una serie di discipline qualificanti comuni e conseguire tutti i CFU previsti per collocarsi in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale ed essere ammessi al secondo semestre;

considerato che:

in merito ai princìpi e ai criteri direttivi sulla base dei quali deve essere esercitata la delega, dei tredici previsti, lo schema di decreto legislativo in esame reca l'attuazione di sette, in particolare:

l'articolo 3, composto di due commi, dà attuazione all'articolo 2, comma 2, lettere *a)* e *b)* della legge delega, prevedendo il principio cardine della riforma, ovvero l'iscrizione libera al primo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria;

già in sede di esame della legge delega, il MoVimento 5 Stelle aveva evidenziato una contraddizione tra la previsione di un accesso libero (articolo 3, comma 1, dello schema in oggetto e lettera *a)* della legge n. 26 del 2025) e quella dell'onere, a carico delle università, di assicurare la sostenibilità per la frequenza ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico citati in caso di iscrizione al primo semestre di un numero di studenti superiore alla propria capacità ricettiva, garantendo, inoltre, adeguate modalità di erogazione della didattica (articolo 3, comma 2, dello schema in oggetto e lettera *b)* della legge n. 26 del 2025);

tale norma, come evidenziato dalla relazione illustrativa, demanda all'autonomia universitaria la scelta circa le modalità di erogazione della didattica più idonee, anche mediante l'integrazione tra didattica in presenza e modalità da remoto, ma non solo: come si evince anche dalla relazione tecnica, tale disposizione, nel porre a carico delle università gli oneri derivanti da iscrizioni superiori alla loro capacità recettiva, impone alle stesse di gestirle con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili e tramite il ricorso ad adeguate modalità di erogazione della didattica, in-

tendendo implicitamente che il previsto « *surplus* » delle iscrizioni non venga in ogni caso ed in alcun modo a gravare sulla finanza pubblica;

invero, in merito alla sostenibilità delle capacità ricettive delle università, la legge delega avrebbe dovuto tenere conto della carenza di strutture, di laboratori, delle attrezzature, nonché del personale docente e non, indispensabili per assicurare un'elevata qualità della didattica, stanziando le apposite risorse, mentre lo schema in oggetto avrebbe dovuto garantire criteri di sostenibilità finalizzati ad integrare la disponibilità dei posti dichiarata dalle università;

l'articolo 4 dello schema di decreto legislativo in oggetto individua le procedure di iscrizione, in attuazione dei criteri disposti dalle lettere *d)* e *e)* della legge delega, al cosiddetto « semestre filtro » e, contemporaneamente, anche al primo semestre di uno dei corsi di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria opzionabili come seconda scelta in caso di mancata ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, prevedendo la possibilità di iscrizione anche in sovrannumero e in università diverse;

in particolare, lo studente dovrà individuare almeno cinque sedi universitarie, in ordine di preferenza, nelle quali è disposto a proseguire il secondo semestre dei corsi di laurea citati, nonché, in caso di mancata ammissione, in un altro corso di laurea tra quelli opzionabili individuati da un successivo decreto. Viene, inoltre, specificato che l'immatricolazione al primo semestre del secondo corso di studi è gratuita, al fine di consentire allo studente di beneficiare della contemporanea iscrizione (ed eventuale prosecuzione in altro corso di laurea) senza dover sostenere una spesa eccessiva per entrambi i corsi di studio cui si iscrive;

in merito a ciò, occorre ricordare che la legge impone una doppia iscrizione obbligatoria, ma, come evidenziato dalla relazione tecnica, la gratuità dell'iscrizione è garantita limitatamente al primo semestre; pertanto, sarebbe stato più opportuno lasciare la *possibilità* di una doppia iscrizione, tutelando il diritto dello studente ad una scelta consapevole e libera del proprio percorso accademico di formazione. Inoltre, il proseguimento, anche in sovrannumero, di un altro corso di studio in caso di mancata ammissione al secondo semestre potrebbe compromettere la qualità della formazione, in quanto le università interessate vedrebbero il numero dei propri studenti aumentare oltre il limite indicato come sostenibile ad anno accademico in corso, senza la possibilità di programmare le risorse da investire in base ad un numero certo ed effettivo di studenti, oltre a dover ospitare un elevato numero di studenti scarsamente motivati;

infine, il comma 5 dello stesso articolo 4 puntualizza che l'iscrizione al semestre filtro è consentita per un massimo di tre volte, al fine di consentire, come evidenziato dalla relazione illustrativa, agli studenti di poter verificare fattivamente le proprie conoscenze « acquisendo un bagaglio di competenze più strutturato »;

già in sede di esame della legge delega, il MoVimento 5 stelle aveva evidenziato la mancanza di modalità di tutela degli studenti che hanno ottenuto la totalità dei crediti formativi universitari (CFU) necessari per l'accesso al secondo semestre, ma che non risultano collocati in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale prevista dall'articolo 2, comma 2, lettera *d)* della legge delega e dall'articolo 6 dello schema di decreto in oggetto, nonché delle possibilità di riprovare l'ammissione nell'anno accademico successivo, così come avviene oggi per coloro che non superano i *test* d'ammissione. Tuttavia, la soluzione offerta all'articolo 4, comma 5, dello schema di decreto in oggetto continua a non essere chiara sul punto: infatti, la disposizione, per come formulata, sembra subordinare la possibilità di ripetere (fino a tre volte) il semestre filtro alla necessaria rinuncia alla « votazione conseguita negli esami di profitto sostenuti ». Questa soluzione, però, parrebbe escludere l'eventualità che uno

studente decida di ripetere il semestre ad esito del fatto di non essere risultato in posizione utile nella graduatoria, ma per averne conferma bisognerà attendere l'adozione del decreto ministeriale attuativo, nonostante sia un criterio fondamentale per avviare in maniera corretta e regolare la riforma già dal prossimo anno accademico 2025/2026;

l'articolo 5 dello schema di decreto in esame dà attuazione all'articolo 2, comma 2, lettera *c)* della legge delega, la quale prevedeva l'individuazione delle discipline qualificanti comuni che devono essere oggetto di insegnamento nel primo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, nonché la definizione dei medesimi corsi garantendo programmi uniformi e coordinati e l'armonizzazione dei piani di studio, per un numero complessivo di crediti formativi universitari (CFU) stabilito a livello nazionale e non inferiore a diciotto;

tuttavia, la disciplina di dettaglio è demandata ad un decreto ministeriale che dovrà essere adottato, sentito il CUN, entro sessanta giorni, ma la relazione tecnica fa presente che le discipline qualificanti comuni, « saranno trasversalmente caratterizzanti a tutti gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria e non dovranno necessariamente intendersi a frequenza obbligatoria, in quanto si tratta di discipline generiche di base, e non comprenderanno attività laboratoriali, che richiedono, invece, la partecipazione in presenza ». Tale scelta, sempre secondo la relazione, consentirà ai singoli atenei di « individuare, sulla base del numero degli studenti che si iscriveranno al semestre filtro, le modalità di erogazione della didattica più opportune in base alla rispettiva capacità ricettiva e alle comuni esigenze formative. Nell'esercizio della loro autonomia, le università potranno pertanto organizzare le attività formative, a seconda dei casi, anche mediante l'integrazione tra didattica in presenza e modalità da remoto. »;

in questa sede si ribadisce la complessità nel definire insegnamenti comuni per percorsi culturalmente molto differenti, in quanto le discipline qualificanti comuni che devono essere oggetto di insegnamento nel primo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria possono difficilmente essere uniformate, viste le diverse finalità e le specificità dei diversi percorsi formativi. Inoltre, se l'intento è quello di garantire che ogni singolo esame universitario sia utilizzabile per stilare una graduatoria nazionale, è necessario che l'esame sia identico (e non solo standardizzato, come da proposta) per tutti gli atenei nazionali coinvolti, un ulteriore elemento di difficile attuazione, considerato che, come detto dalla relazione, ogni ateneo potrà individuare le modalità di erogazione della didattica che riterrà più consone e quindi la formazione erogata da ogni ateneo non verrà « standardizzata »;

l'articolo 6 dello schema di decreto in oggetto disciplina l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea oggetto della riforma, subordinandola al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto durante il semestre filtro e alla collocazione in posizione utile in una graduatoria nazionale elaborata sulla base sui punteggi conseguiti negli esami in questione. Ove non collocato in posizione utile nella graduatoria, lo studente può continuare nel corso di laurea di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria che aveva opzionato come seconda scelta, con riconoscimento dei CFU conseguiti, o intraprendere un diverso corso di studi. Ove, invece, lo studente non abbia conseguito i CFU necessari nel semestre filtro, questi potranno comunque essere riconosciuti, nei limiti delle scelte del singolo ateneo, in ossequio all'autonomia universitaria;

appare opportuno ribadire la netta contrarietà ad una graduatoria di merito nazionale redatta dal Ministero dell'università e della ricerca sulla base del punteggio conseguito negli esami di profitto del semestre filtro, in quanto lo stesso dipenderebbe da criteri troppo discrezionali, oltre a rappresentare esami sostenuti con modalità differenti di insegnamento, le quali

renderebbero il metodo di formazione della graduatoria costitutivamente iniquo;

inoltre, il comma 4 dell'articolo 6 fa salva l'autonomia delle singole università di prevedere, in caso di « passarella » da uno dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria ad un altro corso di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, il « riconoscimento, anche solo parziale, dei CFU conseguiti sulla base degli esami di profitto sostenuti », permettendo agli studenti che abbiano conseguito anche solo una parte dei CFU previsti per gli esami di profitto relativi alle discipline qualificanti comuni oggetto di insegnamento nel semestre filtro di proseguire il proprio percorso formativo. Tale ipotesi di riconoscimento parziale dei CFU si applica anche al corso di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria che lo studente aveva opzionato come propria seconda scelta all'inizio del semestre filtro, ma solo e soltanto nel caso in cui lo studente « non abbia conseguito tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del semestre filtro » e quindi gli risulti impossibile il proseguimento;

pertanto, in tale caso, lo studente intenzionato a continuare gli studi nel corso che aveva opzionato come propria seconda scelta dovrà procedere ad una iscrizione del tutto nuova, e stavolta non più gratuita, a tale corso;

l'articolo 7 dello schema di decreto in oggetto dà attuazione all'articolo 2, comma 2 lettera i) della legge delega, disponendo che il numero di studenti dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria venga considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) di cui all'articolo 5 della legge n. 537 del 1993, soltanto a partire dall'iscrizione al secondo semestre;

la finalità di tale disposizione, come evidenziato anche dalla relazione tecnica, è di garantire la neutralità finanziaria del nuovo sistema di iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, in quanto il calcolo del costo standard per studente (utilizzato per il riparto del FFO) viene preso in considerazione soltanto per le iscrizioni definitive all'esito del semestre filtro;

come più volte ribadito anche in questa sede, tale disposizione appare in contrasto con l'intero impianto della riforma, in quanto è proprio lo svolgimento del cosiddetto « semestre filtro » ad avere la maggiore necessità di finanziamenti, in quanto gli atenei si troveranno a dover sostenere una spesa ingente senza ottenere un euro in più rispetto alla legislazione vigente, avendo come naturale conseguenza un peggioramento della qualità formativa e didattica dell'intero sistema universitario;

infine, l'articolo 8 dello schema di decreto in oggetto statuisce che, in sede di prima applicazione, le disposizioni del decreto in esame non si applichino alle università non statali legalmente riconosciute, un'esclusione che discende da una ragione esclusivamente pratica, in quanto alcune di queste università hanno già avviato le procedure di selezione mediante l'espletamento dei *test* di ingresso;

inoltre, sarebbe necessario e auspicabile chiarire la netta impossibilità, da parte delle Università telematiche, anche se legalmente riconosciute, di poter erogare i corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, al fine di evitare un allargamento dell'offerta formativa attraverso l'impiego di tali università che comprometterebbero in maniera definitiva la sostenibilità del sistema universitario e l'accesso ad un'offerta formativa di qualità;

ritenuto infine che:

la riforma contenuta nella legge n. 26 del 2025, cui il presente decreto legislativo dà una prima, ma frammentata attuazione, avrà inevitabilmente gravi ripercussioni sul sistema universitario e sanitario italiano, in quanto il superamento del *test* di ingresso

con l'introduzione del semestre filtro, seppur presentato come un passo avanti nell'eliminazione delle disuguaglianze nell'accesso agli studi di medicina, non farà che accentuarle, rendendo il sistema ancora più iniquo e poco oggettivo, oltre ad essere difficilmente realizzabile in presenza di una clausola di invarianza finanziaria che graverà inevitabilmente sulle già scarse risorse finanziarie degli atenei coinvolti,

esprime

PARERE CONTRARIO.

Caso, Amato, Orrico.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO PARTITO DEMOCRATICO – ITALIA PROGRESSISTA DEMOCRATICA

La VII commissione (Cultura, Scienza e Istruzione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. (Atto n. 263).

premesso che:

lo schema di decreto in esame è il primo provvedimento attuativo della legge 14 marzo 2025, n. 26, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 marzo 2025 ed entrata in vigore il 2 aprile 2025, sulla riforma delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (LM-41, LM-46, LM-42) con l'inizio dell'anno accademico 2025/2026;

lo schema di decreto reca alcune definizioni e attuazione e tra esse rileva, in particolare, la definizione di « semestre filtro »; tale definizione di « semestre filtro », come dichiarato in fase di discussione della legge di riforma, non supera il numero chiuso ma rimanda la selezione, di fatto, al secondo semestre, determinando una moltitudine di criticità alla formazione universitaria;

rilevato che:

entrando nel merito dello schema di decreto, si possono evincere diverse criticità che comprendono: la sfera della sostenibilità logistica e didattica delle Università, la ricaduta sullo stress ad affrontare gli studi e la pressione, conseguente, sugli studenti, la valutazione, l'assenza di risorse e il mancato obiettivo di ampliare e potenziare il Servizio sanitario nazionale in termini di numero di medici, chirurghi, odontoiatri e veterinari;

l'iscrizione al semestre filtro, anche in assenza di investimenti, determinerà un *boom* d'iscrizioni, soprattutto nelle sedi più attrattive, l'aumento delle diseguaglianze territoriali, un sovraffollamento delle lezioni, a discapito della qualità formativa, un sovraccarico per il corpo docente, con possibile delega a personale non universitario e la prevalenza della didattica a distanza;

come si evince dalla relazione illustrativa, la norma demanda all'autonomia universitaria la scelta circa le modalità di erogazione della didattica più idonee, anche mediante l'integrazione tra didattica in presenza e modalità da remoto;

considerato, altresì, che:

il numero di iscrizioni, il primo semestre, rischia di essere svolto soprattutto in modalità telematica. Dunque, per garantire omogeneità nelle procedure di selezione, non potranno tenersi esami individuali che consentano l'utilizzo del linguaggio proprio della disciplina e la verifica puntuale dell'efficacia dell'insegnamento;

non è da sottovalutare il carico emotivo e competitivo, soprattutto per studenti meno preparati o provenienti da contesti fragili, con tempi di adattamento differenti, conseguente al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del semestre filtro necessari all'ammissione al secondo semestre;

il tema dell'aspetto emotivo tra gli studenti universitari è stato posto, purtroppo in seguito ad azioni drammatiche da parte di giovani studenti, tra le urgenze da non sottovalutare;

è ancora dimostrato che tra gli studenti universitari il 33,8 per cento soffre di ansia e il 27,2 per cento ha sintomi depressivi. In alcune facoltà particolarmente competitive la situazione è ancora peggiore: fra gli studenti di medicina, l'incidenza della depressione è maggiore da due a cinque volte rispetto alla popolazione generale. Sempre più atenei stanno aprendo sportelli psicologici o servizi di *counselling* per i propri iscritti, ma restano iniziative insufficienti ad arginare un problema che ha cause più profonde di un disagio temporaneo;

come si evince dalle memorie depositate, le modalità di verifica uniformi, stabilite all'articolo 6, comma 1, delle prove d'esame relative agli insegnamenti di cui si compone il semestre filtro potrebbero indurre a risultati distorti da condizionamenti soggettivi nella valutazione, ad una percezione di iniquità tra gli studenti, con effetti particolarmente gravi anche al momento della valutazione. Il che aprirebbe a possibili disparità tra gli studenti e inevitabili ricorsi;

come emerso dalle audizioni, occorrerebbe, al fine del riconoscimento dei Cfu conseguiti, prevedere criteri omogenei da applicare in tutti gli atenei, così da evitare disparità di trattamento tra gli studenti;

vengono sottovalutate le gravi ricadute che ci saranno sulla libertà di insegnamento;

condivise, inoltre, le preoccupazioni dei docenti e ricercatori universitari i quali evidenziano che, per uniformare la formazione, dovranno essere stabiliti in modo rigido i contenuti per gli insegnamenti del primo semestre. Di conseguenza, facendo riferimento alla libertà di insegnamento garantita dall'articolo 33 della Costituzione, i docenti universitari non potranno scegliere del tutto liberamente i contenuti o i testi del proprio corso, riducendo in modo significativo l'autonomia decisionale di Atenei, Dipartimenti e corsi di laurea;

risultano assenti interventi di chiarimento e sostegno agli studenti che vogliono intraprendere tale percorso di studio;

un'ulteriore area di criticità è rappresentata dalla gestione logistica e amministrativa imposta dalla doppia iscrizione obbligatoria prevista nel semestre filtro. Ogni studente dovrà iscriversi sia al corso magistrale a ciclo unico (medicina, odontoiatria o veterinaria) sia a un corso alternativo di area affine, che fungerà da seconda scelta in caso di mancata ammissione al secondo semestre. Questo meccanismo comporta una duplicazione delle carriere accademiche che le università dovranno registrare, gestire e monitorare. Il carico sulle segreterie sarà notevole, aggravato dalla possibilità che le due iscrizioni avvengano in atenei diversi, complicando ulteriormente la gestione dei dati, il riconoscimento dei crediti e il coordinamento delle comunicazioni tra sistemi informativi universitari distinti;

non risultano chiare le modalità dell'iscrizione in sovrannumero anche presso atenei diversi (articolo 4 comma 1), omettendo, lo schema di decreto, di predisporre un protocollo comune per la comunicazione interuniversitaria, il trasferimento dei CFU e l'attribuzione delle responsabilità in caso di controversie studente-ateneo;

condivisa l'osservazione di precisare come sarà consentita l'iscrizione al secondo semestre dei corsi di seconda scelta, nel caso in cui questi siano a numero programmato, sarà inoltre necessario stabilire se e come verrà gestita l'eventuale assenza di posti liberi;

non riscontriamo alcuna definizione di una programmazione del cosiddetto « sovrannumero » con la conseguenza che i corsi di laurea coinvolti nella riforma non potranno effettuare una programmazione adeguata alle proprie risorse economiche, ai propri spazi e alla disponibilità dei docenti;

lo *status* dello studente, la sua iscrizione doppia e la definizione dell'università

« principale » potrebbero generare confusione nei criteri di accesso a borse, alloggi e servizi, soprattutto in presenza di criteri ISEE già complessi. In mancanza di risorse aggiuntive o strumenti digitali avanzati;

a tutela del diritto allo studio nessun chiarimento viene esplicitato circa la gratuità della tassa d'iscrizione al primo semestre se è estesa anche a coloro che frequenteranno il semestre filtro contemporaneamente ad un corso di laurea di anno superiore al primo;

l'articolo 4, comma 1, definisce l'immatricolazione al secondo corso gratuita, senza specificare le modalità di gestione della doppia iscrizione ai fini ISEE, le modalità di accesso ai benefici per il diritto allo studio e se sono da ritenersi inclusi contributi le tasse locali e i servizi;

constatata, altresì, l'assenza di qualsiasi previsione, anche finanziaria, di intervento volto ad incrementare il numero di docenti adeguato e gli spazi universitari adatti a garantire un percorso formativo serio e qualitativamente elevato per tutti gli studenti;

ritenendo inammissibile la possibilità, durante il semestre formativo, di derogare ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi di laurea magistrale, anche in virtù del fatto, che si abbasserebbero notevolmente gli *standard* formativi, rischiando di alterare i giudizi delle prestazioni accademiche;

al contrario, devono essere garantite adeguate infrastrutture formative in relazione al numero di studenti iscritti al semestre formativo;

condividendo l'osservazione di rivedere le disposizioni che prevedono una distinzione tra università statali e non statali e l'esclusione dei corsi erogati in lingua inglese dall'ambito applicativo della riforma;

di fatto, la proiezione secondo la quale tale nuova modalità di accesso nei prossimi anni formi circa 30.000 medici in più rispetto al sistema attuale non trova risposte concrete nel testo normativo in oggetto in quanto non attenziona il problema dell'imbuto formativo sostanziato nel divario tra il numero di laureati in medicina e i posti disponibili nelle scuole di specializzazione;

come evidenziato dalla stessa relazione illustrativa, il decreto evade l'obiettivo fissato della legge delega 14 marzo 2025, n. 26 alle lettere *g)* e *h)* di cui all'articolo 2 « di costruire un sistema di accesso sostenibile che tenga conto sia del fabbisogno effettivo del Servizio Sanitario Nazionale, sia della capacità delle università di garantire una formazione di elevata qualità. In tale prospettiva, occorre riorganizzare anche l'accesso alle scuole di specializzazione, affinché il numero di nuovi professionisti risponda efficacemente alle reali esigenze del Paese. Solo così sarà possibile formare un numero adeguato di professionisti qualificati, rispondendo alle esigenze di un SSN sempre più sotto pressione, superando definitivamente il problema del cosiddetto imbuto formativo »;

dai dati forniti anche in sede di audizione, emerge chiaramente che il vero deficit strutturale del nostro Servizio Sanitario Nazionale non risiede nel numero complessivo di laureati in Medicina e Chirurgia, quanto nella grave carenza di specialisti in discipline critiche, nonché nella insufficiente disponibilità di infermieri e professionisti sanitari; tale dato, pur correttamente riconosciuto nella relazione tecnica, non trova tuttavia una coerente traduzione normativa nella riforma proposta;

si tratta di una riforma parziale che introduce nuove modalità di selezione ma non elimina il vincolo numerico all'accesso né quanto meno risolve i problemi strutturali legati al fabbisogno di medici;

condivise le preoccupazioni della conferenza dei rettori delle università italiane – CRUI secondo le quali l'ingresso di 40-60 mila candidati in più è semplicemente impensabile, le risorse attuali, già insufficienti per gli attuali 20 mila studenti, non possono coprire un aumento così consistente;

constatata l'assenza di risorse da destinare all'incremento del Fondo di finanziamento Ordinario (FFO) volte a garantire, agli Atenei pubblici, i fondi necessari per l'adeguamento stipendiale del personale, a sostenere il piano straordinario di reclutamento e – a fronte dell'incremento del numero degli studenti iscritti – un adeguamento dell'offerta didattica e il potenziamento degli spazi fisici, dei laboratori,

esprime

PARERE CONTRARIO.

Manzi, Orfini, Berruto, Iacono.

ALLEGATO 4

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO ALLEANZA VERDI E SINISTRA

La VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *i)* e *l)* della legge 14 marzo 2025, n. 26;

considerato che:

questa riforma non costituisce una reale eliminazione della graduatoria nazionale e del blocco all'accesso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria ma costituisce un semplice spostamento della graduatoria nazionale alla fine del primo anno, comportando numerose difficoltà agli atenei;

posticipare di 6 mesi la selezione non vuol dire eliminare la selezione; vuol dire semplicemente posticiparla. Una soluzione che non cambierà nulla, che probabilmente, anzi sicuramente, aumenterà i costi alle università, senza che siano previste le risorse necessarie a far fronte a questi costi. Infatti, l'iscrizione al semestre filtro è libera (articolo 3, comma 1), ma non assegna risorse aggiuntive (articolo 7, articolo 10);

non si sta eliminando il numero chiuso, né abolendo sicuramente il *test* d'ingresso, ma lo si sta semplicemente rimandando, creando *caos* e confusione;

viene prevista la possibilità di erogare l'offerta formativa in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti (articolo 4, comma 4), nonché la possibilità, in relazione alla numerosità massima delle classi, di prevedere attività didattiche integrative (articolo 4, comma 4) provocando un notevole incremento d'iscrizioni, soprattutto nelle sedi più attrattive, un sovraffollamento delle lezioni con conseguente peggioramento della qualità formativa, un evidente sovraccarico per il corpo docente, con possibile delega a personale non universitario e, quindi, una prevalenza della didattica a distanza nel semestre filtro;

garantire attività didattiche integrative non costituisce nessuna garanzia in termini di capacità dei singoli atenei nel fornire i giusti servizi di accesso alla didattica sia in presenza che eventualmente a distanza, ma costituirà un elemento ulteriore per ampliare le differenze tra atenei più piccoli e meno finanziati che non potranno mantenere determinati *standard* qualitativi;

l'articolo 3, comma 2, dello schema di decreto non costituisce una garanzia rispetto alla capacità degli atenei di poter garantire la didattica in presenza per tutti gli studenti a causa della carenza strutturale di spazi nelle università, comportando un ritorno della didattica a distanza ormai in parte superato nella fase post pandemica;

l'articolo 4 prevede che ogni studente dovrà iscriversi sia al corso magistrale a ciclo unico (medicina, odontoiatria o veterinaria) sia a un corso alternativo di area affine, che fungerà da seconda scelta in caso di mancata ammissione al secondo semestre. Questo meccanismo comporta una

duplicazione delle carriere accademiche che le università dovranno registrare, gestire e monitorare. Il carico sulle segreterie sarà notevole, aggravato dalla possibilità che le due iscrizioni avvengano in atenei diversi, complicando ulteriormente la gestione dei dati, il riconoscimento dei crediti e il coordinamento delle comunicazioni tra sistemi informativi universitari distinti. Anche l'erogazione dei benefici legati al diritto allo studio rischia di essere compromessa: lo status dello studente, la sua iscrizione doppia e la definizione dell'università « principale » potrebbero generare confusione nei criteri di accesso a borse, alloggi e servizi, soprattutto in presenza di criteri ISEE già complessi;

l'ammissione al secondo semestre è subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del semestre filtro e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale, sulla base del punteggio conseguito negli esami di profitto del semestre filtro (articolo 6, comma 1). In questo modo il semestre filtro assume di fatto la funzione di un esame di ammissione, pur presentandosi formalmente come un percorso universitario;

con l'articolo 5 (Discipline qualificanti comuni), se da un lato il Governo dichiara l'intento di uniformare e coordinare a livello nazionale i programmi formativi del primo semestre dei corsi di laurea di cui al comma 1 garantendo l'armonizzazione dei piani di studio e un numero complessivo di CFU relativi alle discipline qualificanti comuni, dall'altro lascia irrisolte alcune questioni centrali dal punto di vista del diritto degli studenti, *in primis* la definizione precisa del contenuto di tali materie. Non sono stati ancora, infatti, specificati né i criteri quantitativi e qualitativi né *standard* minimi in termini di contenuti, metodologia o articolazione degli esami. La norma afferma soltanto che tali discipline devono appartenere alle macroaree scientifiche indicate e che i CFU non potranno essere inferiori a diciotto, ma non fornisce garanzie sostanziali di omogeneità effettiva dei percorsi. Il rischio concreto è che, dietro un'apparente uniformità nominale, si celino discrepanze significative nella difficoltà delle prove, nella qualità dell'insegnamento, nella valutazione e nella capacità delle strutture universitarie di offrire un'esperienza formativa adeguata. In un sistema che intende selezionare i candidati migliori su scala nazionale, tali disparità possono tradursi in violazioni del principio di parità di trattamento, generando sperequazioni gravi tra studenti di diverse sedi;

rispetto all'articolo 7 (Finanziamento delle università) va ribadito che i tagli al Fondo di Finanziamento Ordinario dell'ultimo anno e il definanziamento strutturale delle università italiane non permetteranno di garantire a tutti gli atenei di coprire i costi causati da questo modello di accesso. L'assenza di finanziamenti uniforme al livello nazionale e la volontà di delegare ai singoli atenei la gestione finanziaria di questa riforma creeranno una divisione ulteriormente problematica tra atenei di serie A e atenei di serie B che depotenzia e indebolisce tutto il sistema di istruzione e ricerca nazionale;

la clausola di invarianza finanziaria impone alle Università di provvedere ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse disponibili (articolo 10): nessuna risorsa aggiuntiva per strutture, personale e servizi, in particolare per il semestre filtro, con conseguente aumento del carico per le Università, senza compensazione economica,

esprime

PARERE CONTRARIO.

Piccolotti.

ALLEGATO 5

DL 27/2025: disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO

La VII Commissione (Cultura, scienza ed istruzione),

esaminato, per le parti di propria competenza, il disegno di legge C. 2362, approvato dal Senato, di conversione in legge del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI:

5-01855 Barbagallo: Misure a sostegno della mobilità nelle regioni meridionali e insulari ... 199

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) ... 204

5-03566 Casu: Ripristino dei fondi finalizzati al rinnovo del materiale rotabile ... 200

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) ... 205

5-03595 Ghio: Impatto della nuova Diga foranea di Genova sulle aziende operanti nel porto . 200

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) ... 206

5-03620 Ghio: Completamento della linea ferroviaria Terzo Valico dei Giovi ... 201

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) ... 208

5-03679 Laus: Soppressione della fermata ferroviaria di Bardonecchia per i convogli di Frecciarossa e TGV ... 201

ALLEGATO 5 (Testo della risposta) ... 210

ATTI DEL GOVERNO:

Proposta di nomina dell'avvocato Matteo Paroli a presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale. Nomina n. 65 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio)* ... 201

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ... 203

INTERROGAZIONI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Salvatore DEIDDA. – Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Tullio Ferrante.

La seduta comincia alle 9.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, avverte che il gruppo PD-IDP ha chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso il sistema di ripresa audiovideo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

5-01855 Barbagallo: Misure a sostegno della mobilità nelle regioni meridionali e insulari.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Anthony Emanuele BARBAGALLO (PD-IDP), replicando, pur ringraziando il sottosegretario Ferrante, si dichiara non soddisfatto della risposta data.

Rileva, infatti, che l'interrogazione in esame risale al gennaio 2024 e che nel frattempo la mobilità nelle regioni meridionali e insulari del Paese appare gravemente peggiorata.

Ricorda, al riguardo, che recentemente Aeroitalia, ossia il quarto vettore aereo per importanza nelle regioni del Sud, ha annunciato la cancellazione dei voli presso l'aeroporto di Comiso. Manifesta sul punto ampie perplessità, soprattutto in considerazione del fatto che gli aeroporti di Comiso e di Catania sono gestiti dalla medesima società. Critica, in particolare, il fatto che tale società, anziché favorire il coordinamento tra i due aeroporti in questione, efficientando così la mobilità all'interno della regione, sembrerebbe privilegiare l'aeroporto di Catania e, conseguentemente, trasferire buona parte dei collegamenti esclusivamente su quest'ultimo, danneggiando gravemente l'aeroporto di Comiso ed i territori. Chiede, dunque, al Governo di valutare attentamente il comportamento posto in essere dalla società.

Ricorda altresì come la situazione si sia ulteriormente aggravata a seguito della decisione delle principali compagnie aeree *low cost* di ridurre di circa 2 milioni i posti sui voli interni al Paese, nonché del consistente aumento del costo dei biglietti.

Rivolge, pertanto, un appello al Governo affinché prenda adeguatamente in considerazione la situazione in essere, al fine di adottare misure in grado di garantire il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale dei cittadini del Mezzogiorno e delle isole.

5-03566 Casu: Ripristino dei fondi finalizzati al rinnovo del materiale rotabile.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Andrea CASU (PD-IDP), replicando, ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta data, della quale si dichiara tuttavia non soddisfatto.

Ricorda, in particolare, che la problematica in esame è stata trattata anche nel corso dell'audizione del viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, Edoardo Rixi, svoltasi lo scorso marzo presso la Commissione Trasporti e nel corso della quale sembrava essere emersa la volontà del Governo di assumere un impegno sul tema. Si rammarica, pertanto, del fatto che tale volontà non risulti in alcun modo confermata dalla risposta oggi fornita dal sottosegretario Ferrante.

Ribadisce, infatti, che ciò che si chiede al Governo è l'assunzione di un impegno volto a sostenere tutte quelle imprese che, alla luce dell'incentivo introdotto dal medesimo Esecutivo con il decreto-legge n. 59 del 2021, hanno posto in essere investimenti per circa 700 milioni di euro e che ora chiedono risposte chiare.

Ricordando l'importanza che il settore della logistica e del trasporto ferroviario delle merci riveste per il sistema economico del Paese, rivolge un appello al Governo affinché rispetti gli impegni assunti in materia, destinandovi le risorse originariamente annunciate.

Si riserva, in conclusione, di presentare ulteriori atti di sindacato ispettivo al riguardo e di incalzare il Governo affinché fornisca alle imprese interessate il sostegno promesso e le risposte ripetutamente richieste.

5-03595 Ghio: Impatto della nuova Diga foranea di Genova sulle aziende operanti nel porto.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Valentina GHIO (PD-IDP), replicando, ringrazia il sottosegretario Ferrante, pur dichiarandosi solo parzialmente soddisfatta della risposta data.

Rileva, in particolare, come lo spirito del PNRR dovrebbe essere quello di realizzare nuove opere in grado di valorizzare le potenzialità di quelle esistenti, creando così anche nuove opportunità lavorative per i cittadini. Al contrario, nella fattispecie portata all'attenzione dell'Esecutivo con l'interrogazione in esame, la realizzazione degli interventi contemplati dal PNRR si traduce in una penalizzazione delle opere esistenti, oltre che in un consistente danno per le imprese e i lavoratori del territorio.

Accoglie, pertanto, con favore la circostanza che il Governo abbia individuato

una soluzione, seppur temporanea, che consenta di evitare i numerosi licenziamenti annunciati dalle aziende operanti nel porto di Genova. Si rammarica, tuttavia, del fatto che non sia stata individuata una soluzione più strutturata e a lungo termine.

Giudica peraltro positivamente il fatto che si sia finalmente in una fase avanzata nell'*iter* di nomina del Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, nomina da troppo tempo attesa dai porti interessati.

5-03620 Ghio: Completamento della linea ferroviaria Terzo Valico dei Giovi.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 4)*.

Alberto PANDOLFO (PD-IDP), replicando in qualità di cofirmatario, reputa difficile ritenersi soddisfatto della risposta data dal rappresentante del Governo, dato che rispetto ai piani di previsione i lavori per il completamento della linea ferroviaria Terzo Valico dei Giovi, che costituisce un'opera di primaria importanza per i collegamenti nazionali e internazionali del Paese, appaiono in forte ritardo.

Ribadisce la necessità di attuare interventi concreti a sostegno del territorio, che da troppo tempo vive in una condizione di forte isolamento. Critica, pertanto, il fatto che anche rispetto alle altre misure messe in campo dal Governo si riscontri un consistente ritardo dei lavori, come nel caso degli interventi di velocizzazione della linea ferroviaria Milano-Genova.

Ricorda, in conclusione, che la realizzazione dell'opera in questione è prevista ormai da moltissimo tempo e che il suo completamento non può essere rimandato oltre il 2026 se non si vuole rischiare di perdere una consistente parte delle risorse stanziate a tale scopo.

5-03679 Laus: Soppressione della fermata ferroviaria di Bardonecchia per i convogli di Frecciarossa e TGV.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 5)*.

Mauro Antonio Donato LAUS (PD-IDP), replicando, ringrazia il sottosegretario Ferrante per la risposta data, pur giudicando eccessivo il tempo che il Governo ha impiegato per fornirla. Auspica, quindi, che per il futuro l'Esecutivo garantisca delle tempistiche più contenute e fornisca tempestivamente le risposte richieste.

Si dichiara, peraltro, non soddisfatto della risposta fornita dal rappresentante dell'Esecutivo, giudicandola superficiale e troppo generica.

Rilevando come la fermata ferroviaria di Bardonecchia costituisca un punto strategico sotto molteplici profili e come, peraltro, i convogli continuino a fermarsi presso tale stazione per sottoporsi ai controlli di frontiera, ritiene che la decisione di escluderla dalla linea ad Alta Velocità costituisca una scelta di natura politica, in merito alla quale chiede al Governo di fornire risposte più puntuali.

Si riserva, in conclusione, di presentare ulteriori atti di sindacato ispettivo sull'argomento, dei quali auspica la sottoscrizione da parte dei colleghi piemontesi di tutte le altre forze politiche, trattandosi di una questione che va oltre gli schieramenti politici.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 9.40.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Salvatore DEIDDA.

La seduta comincia alle 14.

Proposta di nomina dell'avvocato Matteo Paroli a presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale.
Nomina n. 65.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame della proposta di nomina.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, avverte che il gruppo PD-IDP ha chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso il sistema di ripresa audiovideo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Maria Grazia FRIJIA (FDI), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare la proposta di nomina dell'avvocato Matteo Paroli a Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale, ai fini dell'espressione del prescritto parere.

Ricorda che le Autorità di sistema portuale sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria, sottoposti all'indirizzo e alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale è stata istituita dalla riforma del sistema portuale del 2016 (decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169) e comprende i porti di Genova, Savona e Vado Ligure.

In particolare, il procedimento di nomina dei Presidenti delle Autorità di sistema portuale è disciplinato dall'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, modificato dalla riforma del 2016, che prevede la nomina da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regione interessata. Sulla proposta di nomina è altresì acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente è scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale; resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta.

Sulla proposta di nomina dell'avvocato Matteo Paroli è stata acquisita l'intesa della regione Liguria.

La lettera di trasmissione della proposta di nomina evidenzia come la designazione dell'avvocato Paroli appaia funzionale ad assicurare la piena operatività dell'ente, avendo egli una diretta esperienza nelle molteplici problematiche legate all'attività dell'Autorità di sistema portuale e alle interrelazioni con i diversi protagonisti del *cluster* marittimo.

Ricorda che l'avvocato Matteo Paroli è attualmente Segretario dell'Autorità di sistema portuale del Mare Tirreno Settentrionale (dal settembre 2021) e ha ricoperto in precedenza il ruolo di Segretario Generale dell'Autorità portuale di Ancona (dall'ottobre 2015 all'aprile 2017), dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centrale (dall'aprile 2017 al luglio 2021) e dell'Autorità di sistema portuale del Mare Tirreno Settentrionale (dal settembre 2021), nonché il ruolo di Segretario Generale *ad interim* dell'Autorità di sistema portuale di Livorno (dall'aprile 2005 al gennaio 2007).

Richiama inoltre gli incarichi universitari di professore a contratto di diritto marittimo e portuale, dal 2020 al 2023, e di diritto della navigazione da diporto, dal 2017 al 2022, presso l'università di Macerata, nonché l'attività di docente *tutor* presso l'Accademia Navale di Livorno.

Rinvia, infine, per informazioni più dettagliate, al *curriculum vitae* allegato alla proposta di nomina.

Valentina GHIO (PD-IDP) premette che la situazione del porto di Genova è all'attenzione della Commissione Trasporti già da diverso tempo, soprattutto considerando che il commissariamento dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale si protrae da ormai diciotto mesi.

Fa, tuttavia, presente che la relazione predisposta dalla Commissione ministeriale istituita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avente il compito di svolgere l'attività ispettiva tecnica sulle procedure di rilascio degli atti di concessione demaniale da parte della medesima Autorità di sistema portuale, non è stata ancora trasmessa ai componenti della Commissione, né risulta altrimenti reperibile.

Ricorda, nello specifico, che il sottosegretario Ferrante e il viceministro Rixi, nel rispondere a interrogazioni a tale riguardo presentate e svolte presso la Commissione Trasporti, si erano impegnati a trasmettere la relazione in questione non appena il Ministero l'avesse ricevuta. Ebbene, dalle notizie recentemente apprese emerge che suddetta relazione sarebbe già stata ultimata e portata alla conoscenza del Ministero da parte della Commissione ministeriale.

Chiede, pertanto, che vengano instaurati gli opportuni contatti con il Governo affinché tale relazione sia trasmessa al più presto alla Commissione, soprattutto per consentirne la consultazione prima dell'espressione del parere sulla proposta di nomina del Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale formulata dal Governo. Reputa, infatti, essenziale consentire ai componenti della Commissione di valutare gli esiti dell'attività ispettiva svolta dalla Commissione ministeriale prima di procedere all'audizione dell'avvocato Matteo Paroli e prima di pronunciarsi sulla proposta di nomina in discussione.

Luca PASTORINO (MISTO-+EUROPA), associandosi alla richiesta della collega Ghio, chiede chiarimenti in merito all'ultimazione e alla conseguente trasmissione della relazione in questione da parte del Ministero.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, rispondendo alle richieste formulate dai colleghi, fa presente che la questione verrà trattata nel corso dell'Ufficio di presidenza convocato al prossimo punto dell'ordine del giorno della seduta odierna.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.25.

ALLEGATO 1

5-01855 Barbagallo: Misure a sostegno della mobilità nelle regioni meridionali e insulari.

TESTO DELLA RISPOSTA

L'onorevole interrogante, a seguito di un articolo apparso sulla stampa nazionale, ha rappresentato la propria preoccupazione in merito alla riduzione dei posti messi in vendita sui collegamenti interni in Italia, per i primi nove mesi del 2024, da parte di compagnie aeree *low cost*, che penalizzerebbe le regioni del Meridione e le isole.

Giova preliminarmente precisare che lo svolgimento dei servizi aerei per le regioni sopramenzionate è frutto di scelte imprenditoriali dei singoli vettori che hanno libero accesso al mercato in Europa o in applicazione di accordi aerei tra l'Italia e Paesi extra UE. La disciplina nazionale e comunitaria in materia di trasporto aereo prevede, infatti, uno scenario di completa liberalizzazione nel cui ambito l'imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) costituisce una deroga consentita solo nei casi di fallimento del mercato. Ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1008 del 2008, tale onere è imposto esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tali rotte siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale.

Attualmente nelle regioni del Sud – Sardegna, Sicilia e Calabria – sono attivi o stanno per essere attivati i seguenti servizi di trasporto aereo in regime di oneri di servizio pubblico:

da e per Crotone verso Roma Fiumicino;

da e per Alghero, Cagliari, Olbia verso Roma Fiumicino e Milano;

da e per Pantelleria verso Trapani, Palermo e Catania;

da e per Lampedusa verso Palermo e Catania;

da e per Comiso verso Roma Fiumicino e, alternativamente, su una delle tre destinazioni per Milano (Malpensa-Linate-Bergamo).

Si precisa, inoltre, che, nel mese di aprile la società Aeroporti di Puglia ha presentato il documento « Analisi degli aeroporti di Foggia, Taranto e Brindisi e impatti sulla perifericità dei territori connessi » per l'apertura di una discussione in merito all'attivazione degli OSP dagli aeroporti in argomento da e per diversi aeroporti nazionali.

Vale la pena evidenziare che non appare possibile introdurre misure volte a favorire le imprese, quali ad esempio agevolazioni fiscali, che operano in determinate regioni del territorio dello Stato, in quanto le stesse presenterebbero profili di selettività territoriale potenzialmente incompatibili con la normativa europea sugli aiuti di Stato. Sotto il profilo del diritto europeo la concessione di agevolazioni caratterizzate da « selettività » di tipo territoriale soggiace a precisi principi e vincoli derivanti tanto dalla disciplina normativa dettata dalla Commissione europea, quanto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

Con riguardo alla possibilità di incidere sull'addizionale comunale, occorre evidenziare che tale misura comporta oneri per la finanza pubblica. Con riferimento alle regioni richiamate dal deputato interrogante, ad esempio, la regione Calabria ha abolito l'addizionale comunale sui diritti di imbarco a partire dal 1° agosto 2024, come previsto dal « decreto Coesione » La misura è stata adottata al fine di incentivare il traffico aereo e a rendere gli aeroporti calabresi più competitivi, spostando l'onere finanziario dai passeggeri alla regione stessa.

ALLEGATO 2

5-03566 Casu: Ripristino dei fondi finalizzati al rinnovo del materiale rotabile.

TESTO DELLA RISPOSTA

In riferimento al quesito posto, rappresento quanto segue.

In premessa, ricordo che la misura cosiddetta « loco e carri », prevista dal decreto-legge n. 59 del 2021, è stata oggetto di definanziamento a causa di problematiche di carattere finanziario e congiunturale legate al mancato impegno di tali risorse attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte nei tempi previsti.

Come ricordato dall'onorevole interrogante, il Governo si è impegnato compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, a individuare le risorse da destinare a favore del programma « Rinnovo materiale rotabile trasporto ferroviario merci – Locomotori, carri e raccordi ferroviari », approvando uno specifico ordine del giorno in occasione della legge di conversione del cosiddetto « decreto *Omnibus* ».

Conseguentemente, per quanto di competenza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di reperire le risorse necessarie, sta effettuando un monitoraggio per l'individuazione tempestiva di norme volte al rifinanziamento della citata misura, individuando come indicatore certo la consultazione del sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le amministrazioni centrali dello Stato (SICOGE).

Ad ogni modo, rimane fermo l'impegno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a sostenere il settore ferroviario merci e logistica anche con misure a favore dell'intermodalità.

A tal proposito, ricordo che, tra le misure introdotte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti vi è il cosiddetto « ferrobonus », ossia un incentivo ad imprese utenti di servizi di trasporto ferroviario intermodale e/o trasbordato e operatori del trasporto combinato. Grazie al rifinanziamento della misura con legge di bilancio 2025, per un importo di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, si avrà un finanziamento complessivo di circa 112 milioni di euro.

Parallelamente al ferrobonus nazionale, è stato previsto anche il ferrobonus regionale, che prevede, per le regioni che hanno stipulato apposite intese con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la possibilità di stanziare risorse proprie a favore delle imprese, già beneficiarie del ferrobonus nazionale, che effettuano servizi di trasporto ferroviario merci intermodale sul proprio territorio.

Inoltre, è stato confermato il contributo di 100 milioni per l'annualità 2024 e 95 milioni di euro per le successive annualità, per le imprese ferroviarie del settore merci a riduzione dei maggiori costi connessi all'utilizzo della rete ferroviaria nazionale a valere sulla riduzione del pedaggio.

ALLEGATO 3

5-03595 Ghio: Impatto della nuova Diga foranea di Genova sulle aziende operanti nel porto.

TESTO DELLA RISPOSTA

In riferimento al quesito posto, rappresento quanto segue, anche sulla base degli elementi forniti dall'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale.

In premessa sottolineo che la nuova Diga foranea di Genova rappresenta un'opera straordinaria per la sua complessità progettuale, l'imponente dimensione e gli impatti positivi che avrà non solo sulla città e il suo porto ma anche sull'intero sistema economico nazionale.

Per consentire l'esecuzione dei lavori di costruzione della nuova diga è stata necessaria una revisione delle aree disponibili, adeguandole alle esigenze del cantiere. Occorre precisare che, sebbene la costruzione dei cassoni sia ora affidata allo stabilimento di Vado Ligure, le aree del porto di Genova continuano a rivestire un ruolo cruciale per il supporto operativo alla realizzazione della nuova diga, essendo indispensabili per la gestione logistica del cantiere, lo stoccaggio dei materiali necessari e l'ormeggio dei mezzi marittimi impiegati nelle operazioni di realizzazione dell'infrastruttura.

L'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale ha adottato diverse misure volte a mitigare l'impatto dei lavori sulle attività portuali, assicurando che le aziende coinvolte possano continuare ad operare nelle migliori condizioni possibili. A tal fine, l'AdSP ha predisposto una revoca graduale delle concessioni, con l'obiettivo di ridurre gli effetti immediati derivanti dalla riduzione delle aree disponibili. Questo processo è stato articolato in tre fasi cronologiche progressive, previste tra il 2023 e il 2025, al fine di garantire un adeguamento strutturato e sostenibile alle nuove esigenze operative.

Con specifico riguardo alla società Nuovo Borgo Terminal Container (NBTC), si precisa che la stessa opera nel porto di Genova principalmente nell'ambito della logistica e dello stoccaggio di *containers* vuoti, attività non riconducibile direttamente alle « operazioni portuali » ai sensi della legge n. 84 del 1994.

La società NBTC risulta essere titolare di una concessione demaniale rilasciata nell'ottobre del 2018 a carattere temporaneo, in quanto insistente su una zona già destinata ad ospitare cantierizzazioni per la realizzazione di opere di interesse pubblico. Questo vincolo era noto alla società concessionaria già al momento del rilascio della concessione. Tale concessione per circa 13.968 metri quadrati, a seguito di revoche progressive, è stata ridotta a circa 7.060 metri quadrati. La stessa società è anche titolare di una concessione pluriennale, non soggetta a provvedimenti di revoca, di un'estensione di circa 21 mila metri quadrati in posizione adiacente alle aree revocate. Ulteriori concessioni per circa 7.700 metri quadrati sono state rilasciate alla società a parziale compensazione delle aree revocate, ad uso area di manovra e viabilità interna e per deposito contenitori. Inoltre, nello scorso mese di aprile, l'AdSP ha emesso licenza suppletiva all'ampliamento della superficie a suo tempo assentita alla società concessionaria mediante inclusione, nel titolo concessorio, fino al 14 ottobre 2025, di ulteriori 1214 metri quadrati e, fino al 1° agosto 2025, di altri 451 metri quadrati.

Ciò dimostra un tangibile impegno per ricercare soluzioni di equilibrio tra la necessità di soddisfare esigenze pubbliche connesse alla realizzazione dell'opera strategica della nuova Diga foranea e sostenere l'operatività del concessionario senza arrecare pregiudizio per le sue attività.

L'Autorità di sistema portuale è costantemente impegnata a garantire la conti-

nuità delle attività portuali con l'obiettivo di preservare il sistema economico marittimo, rispettando al contempo le necessità pubbliche legate ai lavori infrastrutturali.

Con riferimento alle procedure in corso di nomina dei vertici delle AdSP, si ribadisce che si è scelto di seguire un percorso di condivisione delle nomine dei presidenti dei porti con tutti i territori finalizzato a una valutazione accurata della situazione di ciascuna realtà, aldilà di ogni interesse o ideologia, in modo da poter arrivare a decisioni ponderate e condivise nell'interesse del Paese. Al riguardo si precisa che, a seguito dell'intesa raggiunta tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione Liguria sulla proposta di nomina del nuovo Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, è in corso la fase conclusiva dell'*iter* di nomina, che prevede il parere delle competenti commissioni parlamentari. L'auspicio è che l'*iter* previsto per la nomina possa rapidamente concludersi in modo tale che il nuovo Presidente possa assumere quanto prima le sue funzioni per il bene del sistema portuale ligure.

ALLEGATO 4

5-03620 Ghio: Completamento della linea ferroviaria Terzo Valico dei Giovi.

TESTO DELLA RISPOSTA

Ringrazio per il quesito che mi consente di fornire un aggiornamento sullo stato dei lavori del Terzo Valico di Giovi e rassicurarvi sulla loro prosecuzione nonostante le difficoltà tecniche legate al contesto geologico.

L'avanzamento complessivo dello scavo delle gallerie del Terzo Valico dei Giovi è circa al 91 per cento del totale delle opere in sotterraneo. In 12 anni sono stati scavati 36 chilometri mentre negli ultimi quattro anni ne sono stati scavati circa 44, raggiungendo più di 80 chilometri scavati su 88 chilometri totali. Attualmente su 13 fronti di scavo presenti lungo la linea si lavora regolarmente e in avanzamento su 10. Sui restanti tre scavi, come si dirà appresso, si lavora per consentire la ripresa in avanzamento. L'obiettivo è quello di completare gli scavi entro il 2026.

Come si ricorderà sui due fronti lato Nord del cantiere Vallemme verso Milano, i lavori hanno subito ritardi a causa della scoperta di giacimenti di gas. Sugli altri due fronti lato Sud del cantiere di Radimero, le operazioni di scavo delle due frese meccaniche si sono fermati a causa della complessità geologica del terreno.

In merito alla problematica delle venute di gas si rappresenta che nel corso del 2024 sono state eseguite delle indagini preliminari e successivamente nei mesi di novembre e dicembre 2024 sono stati attivati tavoli tecnici con il General Contractor Cociv ed Italferr, coinvolgendo esperti di settore e professionalità accademiche, che hanno affrontato tutte le problematiche in merito alle possibili modalità di esecuzione degli scavi in sicurezza, considerando anche il futuro esercizio della linea.

A seguito di tali confronti è stata sviluppata una metodologia operativa per consentire la ripresa delle attività nell'undicesimo fronte di scavo (da Vallemme direzione Nord) entro il mese di maggio per il binario pari ed entro il mese di giugno per il dodicesimo fronte di scavo per il binario dispari.

Al fine della ripresa dei lavori in sicurezza, il General Contractor COCIV ha messo in atto una serie di misure tra le quali: ulteriore implementazione del sistema di ventilazione; approvvigionamento delle attrezzature necessarie per l'esecuzione di « prospezioni controllate » al fronte di scavo; progettazione di « volate controllate » per ridurre la frammentazione dell'ammasso roccioso; rivestimento/impermeabilizzazione dei tratti già scavati per ridurre la liberazione di gas in galleria. In parallelo è stata definita l'esecuzione di ulteriori indagini integrative, sia in galleria che da piano campagna (sondaggi, indagini sismiche, analisi chimiche ed isotopiche acqua/gas).

In merito al tredicesimo fronte di scavo – Tratta Radimero – Vallemme direzione Sud – interessata dallo smontaggio delle frese, si rappresenta che dal mese di aprile sono ripresi gli scavi, con metodologia tradizionale, nella canna del binario dispari e che il *General Contractor* ad oggi prevede la ripresa degli scavi sul binario pari entro agosto 2025.

Una volta completati gli scavi, il completamento dell'opera dipenderà dai collaudi e dalla gestione del traffico ferroviario.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha lavorato al massimo e su più fronti per garantire l'impegno a completare l'intervento, nella consapevolezza che si tratta di un'opera strategica per un territorio ad altissima densità produttiva. Nelle rimodulazioni PNRR, il progetto è stato confermato nella misura 1.2 « Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Eu-

ropa », ottenendo un incremento del finanziamento per 290 milioni di euro. Parallelamente, a livello nazionale, sono state assicurate le risorse necessarie alla realizzazione dell'opera.

L'impegno proseguirà anche nei prossimi mesi, considerando che il cantiere rappresenta un caso unico nel suo genere, situato in un territorio con moltissimi fattori di complessità geologici. Di fronte agli imprevisti che sono emersi durante la fase di esecuzione, sono state implementate tutte le soluzioni tecniche correttive possibili, a dimostrazione della massima attenzione e determinazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad affrontare ogni ostacolo per la realizzazione di questa importante infrastruttura.

ALLEGATO 5

5-03679 Laus: Soppressione della fermata ferroviaria di Bardonecchia per i convogli di Frecciarossa e TGV.

TESTO DELLA RISPOSTA

In premessa ricordo che la galleria ferroviaria del Frejus è stata interrotta dal 27 agosto 2023 a causa di una frana avvenuta sul versante francese, nella valle della Maurienne, che aveva distrutto parte della linea ferroviaria esterna e danneggiato una galleria lunga 300 metri. A partire dal 1° aprile scorso, la galleria è stata riaperta al traffico ferroviario e sono nuovamente disponibili i collegamenti internazionali Frecciarossa tra Milano e Parigi, con due coppie di treni al giorno e fermate a Lione, Chambéry, Saint Jean de Maurienne e Modane in territorio francese e ad Oulx e Torino in territorio italiano.

Con specifico riferimento al quesito posto dal deputato interrogante, relativo alla scelta delle fermate del Frecciarossa, ricordo che i servizi ad Alta Velocità di Trenitalia sono soggetti al libero mercato. Nel caso del collegamento Frecciarossa tra Milano e Parigi, l'obiettivo è stato quello di garantire una fermata sia in Val di Susa che nella valle della Maurienne in Francia, raggiungendo un equilibrio tra l'aumento dei tempi di percorrenza dovuto alle fermate con il potenziale incremento del numero di viaggiatori.

Ciò consente il collegamento diretto della Val di Susa sia con Milano e il sistema Alta Velocità italiano che con Lione e Parigi, con importanti ricadute in termini turistici ed economici per l'intero territorio.

La fermata ad Oulx è stata preferita a quella di Bardonecchia in quanto le analisi sui volumi di traffico hanno evidenziato un volume potenziale di utenti, legati al turismo invernale ed estivo, superiore. Oulx, infatti, risulta ben collegata ad un considerevole numero di impianti e presenta una posizione più baricentrica nella valle. E ciò anche in considerazione della limitata distanza, circa 10 chilometri, tra Oulx e Bardonecchia e dei servizi di collegamento tra i due centri turistici.

Si evidenzia, infatti, che, come stabilito dal contratto di servizio in essere tra l'Agenzia della Mobilità Piemontese/regione Piemonte e Trenitalia, le località di Bardonecchia e Oulx sono servite con treni regionali del servizio ferroviario metropolitano linea 3 Torino – Bardonecchia, con treni ogni ora nei giorni feriali e con cadenza bioraria nei festivi. Inoltre, per agevolare i flussi turistici da e verso le località montane di Oulx e Bardonecchia, nei giorni festivi sono previsti due treni aggiuntivi con partenza da Torino alle ore 9.15 e rientro da Bardonecchia alle ore 17.20.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 211

5-03925 Benzoni: Misure per salvaguardare la continuità produttiva delle cartiere del territorio di Fabriano nonché a tutela dell'omonimo marchio 211

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 214

5-03926 Squeri: Sui tempi di adozione del decreto attuativo previsto dalla legge n. 206 del 2023 circa l'introduzione di un contrassegno ufficiale di attestazione dell'origine italiana delle merci 212

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 215

5-03927 Cappelletti: Sui tempi di adozione del decreto direttoriale che specifica gli adempimenti da effettuare per la fruizione degli incentivi di cui al Piano Transizione 4.0 212

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 216

5-03928 Peluffo: Sulle iniziative di competenza volte ad assicurare il rilancio produttivo e la tutela dello stabilimento di STMicroelectronics di Agrate 212

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 217

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 213

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Alberto Luigi GUSMEROLI. – Interviene la sottosegretaria di Stato per le imprese e il made in Italy Fausta Bergamotto.

La seduta comincia alle 13.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la trasmissione attraverso la *web*-tv della Camera dei deputati.

5-03925 Benzoni: Misure per salvaguardare la continuità produttiva delle cartiere del territorio di Fabriano nonché a tutela dell'omonimo marchio.

Fabrizio BENZONI (AZ-PER-RE) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Fausta BERGAMOTTO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Fabrizio BENZONI (AZ-PER-RE), replicando, esprime apprezzamento per l'attenzione con la quale il Ministero sta seguendo la vicenda. Ricorda in tal senso l'accordo già sottoscritto che, tra le altre misure, prevede il ritiro delle procedure di licenziamento collettivo da parte della società. Chiede che venga garantita una vigilanza

rigorosa sull'effettiva attuazione di questa misura. Relativamente all'annunciato incontro odierno tra il Ministro Urso e l'Amministratore delegato del Gruppo Fedrigoni, esprime l'auspicio che possa portare risultati concreti a tutela del marchio, dei lavoratori e del *made in Italy*.

5-03926 Squeri: Sui tempi di adozione del decreto attuativo previsto dalla legge n. 206 del 2023 circa l'introduzione di un contrassegno ufficiale di attestazione dell'origine italiana delle merci.

Luca SQUERI (FI-PPE) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Fausta BERGAMOTTO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Luca SQUERI (FI-PPE), replicando, ringrazia la rappresentante del Governo per la risposta ricevuta che, ritiene, dimostra l'attenzione dell'Esecutivo sulla problematica in titolo. Condivide il cammino intrapreso che ha inteso affrontare la questione assieme alle principali associazioni di categoria e, considerata la delicatezza del tema, con la necessaria prudenza. Rileva con soddisfazione che il Ministero interrogato è ben consapevole dell'importanza dello strumento in oggetto ai fini della tutela delle imprese del *made in Italy*. Auspica, quindi, che la fase finale per l'adozione del predetto strumento possa concludersi quanto prima e preannuncia, comunque, l'impegno della sua forza politica a monitorare che le necessarie ulteriori tappe si svolgano celermente e senza intoppi.

5-03927 Cappelletti: Sui tempi di adozione del decreto direttoriale che specifica gli adempimenti da effettuare per la fruizione degli incentivi di cui al Piano Transizione 4.0.

Enrico CAPPELLETTI (M5S) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Fausta BERGAMOTTO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Enrico CAPPELLETTI (M5S), replicando, da un lato, valuta con favore le parole della sottosegretaria relative al concetto di « opportunità strategica » in riferimento al sistema produttivo nazionale, dall'altro, fa presente come lo stesso concetto risulti incompatibile con la gestione del Piano Transizione 5.0 che considera un « fallimento » del Governo alla luce degli scarsi risultati ottenuti. Auspica che il decreto direttoriale oggetto dell'interrogazione venga pubblicato il più presto possibile nell'ottica di un positivo impatto sul PIL e sul rapporto PIL/debito pubblico. Auspica altresì che il Ministro Urso si adoperi per rendere esecutivo tale provvedimento al fine di rilanciare gli investimenti in un drammatico contesto nazionale che vede diminuire i salari e aumentare la cassa integrazione e, più in generale, il livello di povertà.

5-03928 Peluffo: Sulle iniziative di competenza volte ad assicurare il rilancio produttivo e la tutela dello stabilimento di STMicroelectronics di Agrate.

Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (PD-IDP) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Fausta BERGAMOTTO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 4)*.

Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (PD-IDP), replicando, esprime apprezzamento nei confronti delle parole della sottosegretaria da cui si evince l'intenzione del Governo di minimizzare l'impatto sui posti di lavoro. Allo stesso tempo, sottolinea l'insufficienza di tale approccio in quanto sarebbe maggiormente opportuno intervenire in maniera strutturale affrontando la questione che presenta un carattere industriale rilevante. Fa presente come sia necessario che il Governo intervenga, in quanto azionista, sulla controparte francese circa gli investimenti fatti dall'azienda a tutela delle produzioni strategiche nel sito di Agrate al fine di scongiurare che il rischio concreto di svuotamento della capacità produttiva comporti la perdita del *know-how* e il ruolo strategico dello stabilimento. Conclude auspicando che nel prossimo tavolo

presso la regione Lombardia il Governo si presenti con un orientamento chiaro sul da farsi.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.05.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.05 alle 14.10.

ALLEGATO 1

5-03925 Benzoni: Misure per salvaguardare la continuità produttiva delle cartiere del territorio di Fabriano nonché a tutela dell'omonimo marchio.

TESTO DELLA RISPOSTA

Grazie Presidente.

Con l'interrogazione in oggetto, l'Onorevole interrogante fa riferimento agli sviluppi legati alle vicende della Fedrigoni a Fabriano.

Al riguardo, evidenzio che gli uffici competenti del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, non appena hanno avuta notizia degli intendimenti aziendali, hanno avviato un monitoraggio della situazione, in raccordo con il Ministero del lavoro e con la regione Marche.

Di conseguenza, lo scorso dicembre – presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* – è stato sottoscritto un Accordo tra tutte le parti interessate, che ha previsto altresì l'impegno della società di ritiro della procedura di licenziamento collettivo e di condivisione di un percorso comune sulle possibili opportunità produttive e occupazionali. Al riguardo, informo che l'esecuzione dell'accordo è seguita da un tavolo regionale.

Circa l'utilizzo del marchio Fabriano, come riferito dallo stesso Onorevole, lo scorso marzo, il Gruppo Fedrigoni aveva concesso in licenza il marchio a un distributore internazionale, per la commercializzazione sul mercato europeo di carta per fotocopie prodotta in Germania.

Tale decisione ha suscitato grande sconcerto nonché dubbi di legittimità riguardo l'uso potenzialmente ingannevole del marchio « *Fabriano* », nome storicamente e simbolicamente legato alla città marchigiana nota per la sua produzione cartaria.

A fronte di tale ipotesi, il Ministro Urso, è intervenuto con prontezza, manifestando l'intenzione di attivarsi qualora si fosse configurata una violazione dell'articolo 14 del Codice della Proprietà Industriale nonché del Regolamento europeo in materia di marchi, che sanzionano con la decadenza del marchio la sua sopravvenuta ingannevolezza in merito alla provenienza geografica dei prodotti contrassegnati.

A tal riguardo, il Governo ha assicurato un sostegno a qualunque soggetto volesse presentare istanza per accertare la decadenza del marchio, qualora questo venisse ritenuto ingannevole nella sua indicazione geografica, anche a tutela dei consumatori.

A rappresentare plasticamente l'impegno e l'attenzione del Governo sul tema, informo che, proprio oggi, presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* è prevista una riunione con l'Amministratore delegato del Gruppo Fedrigoni. La linea di azione del Ministero è sempre la medesima: tutelare il *Made in Italy*, difendere il valore economico e culturale delle nostre imprese che, in questo caso, è rappresentato dalla produzione della carta del marchio « *Fabriano* ».

ALLEGATO 2

5-03926 Squeri: Sui tempi di adozione del decreto attuativo previsto dalla legge n. 206 del 2023 circa l'introduzione di un contrassegno ufficiale di attestazione dell'origine italiana delle merci.

TESTO DELLA RISPOSTA

Grazie Presidente.

Come ricordato dagli Onorevoli interroganti, la legge n. 206 del 2023 ha introdotto, all'articolo 41, un'importante misura di valorizzazione e tutela del *Made in Italy*: il contrassegno ufficiale di attestazione dell'origine italiana delle merci. Si tratta di uno strumento a cui le imprese che producono sul territorio nazionale potranno aderire su base volontaria, nel rispetto della normativa doganale europea, con l'obiettivo di rafforzare l'identità dei prodotti italiani e contrastare in modo più efficace la contraffazione e i fenomeni di imitazione.

Il contrassegno, che sarà realizzato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato con *standard* di sicurezza elevati, mira a rendere immediatamente riconoscibile l'origine italiana dei prodotti, a beneficio sia dei consumatori che delle imprese. Sarà dotato di elementi identificativi come codici univoci e *QR-code*, e potrà essere integrato con tecnologie digitali per la tracciabilità e la comunicazione.

Per garantire un'implementazione efficace e realmente utile al sistema produttivo, gli Uffici competenti del Ministero hanno avviato un confronto approfondito con le principali associazioni di categoria. Dal dialogo sono emerse osservazioni preziose, ma anche alcune criticità di ordine operativo e applicativo, che meritano un'attenta valutazione. È evidente, infatti, che uno strumento pensato per essere un'opportunità per le imprese non può presentare ostacoli tali da comprometterne la fruibilità o la diffusione.

Per questo, si sta lavorando per superare le criticità emerse, così da poter definire un quadro normativo chiaro, sostenibile e pienamente coerente con il diritto dell'Unione europea.

Una volta completata questa fase di affinamento tecnico e raccolte le ultime valutazioni, sarà possibile procedere alla formalizzazione del decreto attuativo.

L'obiettivo è mettere a disposizione delle imprese uno strumento credibile e funzionale, che le aiuti a distinguersi sui mercati globali e a valorizzare appieno l'eccellenza produttiva italiana.

Il Governo è pienamente consapevole del valore strategico di questa misura e conferma l'impegno a concludere l'*iter* in tempi congrui, per dare concretezza e visibilità a un'iniziativa attesa e condivisa da ampie parti del tessuto produttivo nazionale.

ALLEGATO 3

5-03927 Cappelletti: Sui tempi di adozione del decreto direttoriale che specifica gli adempimenti da effettuare per la fruizione degli incentivi di cui al Piano Transizione 4.0.

TESTO DELLA RISPOSTA

Grazie Presidente. Grazie Onorevole interrogante.

Tengo a specificare, in premessa, che il Governo ritiene che i Piani Transizione 5.0 e 4.0 siano un'opportunità strategica per rafforzare la competitività del sistema produttivo nazionale e supportare le imprese nella duplice transizione *green* e digitale.

In tale ottica, come ricordato dall'Onorevole interrogante, la legge di bilancio 2025 ha previsto specifiche disposizioni normative volte a garantire una maggiore fruibilità degli incentivi e accelerare l'assorbimento dei fondi stanziati. In particolare, sono state introdotte importanti semplificazioni riguardanti il calcolo della riduzione dei consumi energetici.

Quanto alla richiesta sulla fase di adozione del decreto attuativo delle modifiche relative al decreto direttoriale del 24 aprile 2024, confermo che tale decreto è in fase di pubblicazione. In particolare, esso recepisce le modifiche introdotte dai commi 445-448 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2025 (legge n. 207 del 30 dicembre 2024), con particolare riferimento al rispetto del limite di spesa di 2,2 miliardi di euro per gli investimenti effettuati dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, ovvero entro il 30 giugno 2026, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2025 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

Si precisa che, nelle more dell'emanazione del nuovo decreto direttoriale, le imprese conservano la facoltà di procedere con l'invio delle comunicazioni dei dati e delle altre informazioni riguardanti i crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, di cui all'articolo 1, commi da 1057-*bis* a 1058-*ter*, della legge n. 178 del 2020, sulla base del decreto direttoriale del 24 aprile 2024.

La misura continua pertanto ad essere pienamente operativa in vista dell'entrata in vigore del nuovo decreto.

ALLEGATO 4

5-03928 Peluffo: Sulle iniziative di competenza volte ad assicurare il rilancio produttivo e la tutela dello stabilimento di STMicroelectronics di Agrate.

TESTO DELLA RISPOSTA

Grazie Presidente. Grazie Onorevoli interroganti.

Voglio evidenziare in premessa che la produzione della STMicroelectronics è senz'altro strategica per gli interessi nazionali. Per tale motivo, il Ministero delle imprese e del *made in Italy* ha tenuto diversi incontri con i vertici dell'azienda, chiedendo un nuovo piano industriale che riporti l'Italia al centro dello sviluppo dell'azienda, in sintonia con la politica industriale varata sui semiconduttori.

All'incontro del 10 aprile scorso, l'azienda ha presentato il Piano di sviluppo e ha ribadito la centralità del polo di Agrate Brianza, incentrato sulla fab AG300, al fine di mantenere la propria competitività e raddoppiare la capacità produttiva tra il 2025 e il 2027.

In particolare, l'azienda investirà sul sito di Agrate Brianza fino a 1,4 miliardi di euro nel prossimo biennio. A questi si aggiungono i 2,6 miliardi destinati al sito di Catania, per un totale complessivo di 4 miliardi di euro di investimento destinati all'Italia nel primo triennio 2025-2027, sui 6,5 miliardi di investimenti che l'azienda ha programmato a livello europeo.

Invero, ci troviamo di fronte ad una duplice sfida: da un lato, sostenere il rilancio e la riconversione di una produzione strategica per il Paese ed in questa direzione, l'obiettivo del Governo è quello di rafforzare la competitività italiana nel settore dei semiconduttori e raggiungere gli obiettivi del *Chips Act* europeo; dall'altro lato, tutelare l'occupazione, alla luce degli eventuali esuberi negli stabilimenti italiani.

Su questo fronte, il Ministero delle imprese e del *made in Italy* collaborerà con il Ministero del lavoro e con il Ministero dell'economia e delle finanze, azionista di STMicroelectronics Holding NV, per trovare le soluzioni necessarie a limitare l'impatto sociale ed economico dei citati esuberi. Al riguardo, si informa che anche l'azienda si è impegnata per minimizzare l'impatto sulla forza lavoro, anche prevedendo uscite volontarie, un *turnover* naturale e progressività negli eventuali esuberi.

Si tratta di una sfida difficile, ma che affronteremo. La duplice attenzione al rilancio produttivo e alla tutela occupazionale è la modalità con la quale il Governo si è sempre mosso, anche con STMicroelectronics, come è il caso dello schema di Accordo che si sta stipulando con l'azienda relativamente alla domanda di Contratto di Sviluppo presentata dalla stessa a giugno 2024: nello schema di Accordo è stata dedicata particolare attenzione alla forza lavoro impiegata e al suo mantenimento nel tempo, anche al fine di favorire la crescita dell'occupazione qualificata e competente.

Come annunciato anche dal Ministro Urso, si sta lavorando anche ad un protocollo d'intesa con tutte le parti coinvolte, al fine di prevedere un impegno condiviso tra azienda, Governo, regioni e sindacati, affinché ciascuno, per quanto di competenza, contribuisca allo sviluppo di questo settore strategico. Definito il protocollo, verrà avviato un tavolo di settore sulla microelettronica, per concordare una strategia di sviluppo nazionale.

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-03929 Mari: Sui tempi di erogazione del trattamento di fine rapporto in favore di quindici lavoratrici della cooperativa sociale, in liquidazione, l'Intesa, con sede a Lioni, licenziate il 1° settembre 2020 218

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 228

5-03930 Gribaudo: Sui dati relativi alle sospensioni delle patenti a crediti e ai punti effettivamente decurtati dall'introduzione di tale strumento per le imprese edili, nonché sui criteri specifici adottati per la selezione delle imprese da sottoporre a controllo 219

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 229

5-03931 Barzotti: Misure volte all'adozione di un Piano straordinario nazionale per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro 219

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 231

5-03932 Soumahoro: Iniziative volte a contrastare le morti sul lavoro, con particolare riferimento agli incidenti mortali verificatisi nell'ambito della cosiddetta alternanza scuola-lavoro 220

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 233

SEDE CONSULTIVA:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 220

ALLEGATO 5 (Parere approvato) 235

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 227

AVVERTENZA 227

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Walter RIZZETTO. – Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Claudio Durigon.

La seduta comincia alle 14.20.

Walter RIZZETTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

5-03929 Mari: Sui tempi di erogazione del trattamento di fine rapporto in favore di quindici lavoratrici della cooperativa sociale, in liquidazione, l'Intesa, con sede a Lioni, licenziate il 1° settembre 2020.

Francesco MARI (AVS) rinuncia all'illustrazione dell'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Claudio DURIGON risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Francesco MARI (AVS) segnala che dalla risposta del Governo emergono elementi sconosciuti sia ai lavoratori interessati che ai sindacati coinvolti. Giudica come un fatto positivo che sia in corso la procedura per la revoca del commissario liquidatore. Si augura che, a seguito dell'interrogazione in esame, vi possa essere un utile ripristino dei corretti canali informativi tra le parti e una adeguata soluzione della vicenda.

5-03930 Gribaudo: Sui dati relativi alle sospensioni delle patenti a crediti e ai punti effettivamente decurtati dall'introduzione di tale strumento per le imprese edili, nonché sui criteri specifici adottati per la selezione delle imprese da sottoporre a controllo.

Chiara GRIBAUDO (PD-IDP) illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Claudio DURIGON risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Chiara GRIBAUDO (PD-IDP), nel ritenersi insoddisfatta dalla risposta del Governo, evidenzia che, comunque, rispetto ai dati indicati nella interrogazione in titolo, quelli forniti dal Governo nella risposta risultano essere di poco superiori, ma comunque inferiori alla esigua cifra del 5 per cento del totale delle imprese dotate di patente a punti. Ritiene, dunque, che il tema della sicurezza dei lavoratori delle imprese edili sia urgente. Giudica positivamente che il Governo, come emerge anche dalla risposta del Sottosegretario, incontri, domani 8 maggio 2025, le parti sindacali ed il mondo datoriale e produttivo. Sui temi della sicurezza nei luoghi di lavoro manifesta la disponibilità a svolgere un lavoro comune, in Commissione, purché sia improntato alla serietà. Evidenzia come, tuttavia, lo strumento della patente a punti non funzioni adeguatamente. Ciò è dimostrato anche dal fatto che, ad oggi, nessuna patente è stata sospesa ad alcuna impresa, anche per via della necessità che a tal fine si passi per un procedimento i cui tempi in Italia, come è noto, sono sempre molto lunghi. Auspica, pertanto, che l'incontro di domani, annunciato dal Governo, sia produttivo, ancorché si dice certa che questo non sarò sufficiente a risolvere il tema oggetto dell'interrogazione in titolo. Ritiene opportuno che sul tema della sicurezza nei luoghi di lavoro si ascolti chi, anche negli organi costituzionali, possa portare un contributo di idee su quella che definisce essere una vera e propria piaga sociale, come ha recentemente ricordato anche il Capo dello Stato. Conclude richiamando alla necessità di programmare ed introdurre interventi sul tema, senza che nel farlo si svilisca il ruolo del Parlamento.

5-03931 Barzotti: Misure volte all'adozione di un Piano straordinario nazionale per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Dario CAROTENUTO (M5S) illustra l'interrogazione in titolo di cui è cofirmatario.

Il sottosegretario Claudio DURIGON risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Dario CAROTENUTO (M5S), replicando, dichiara che le morti sul lavoro non possono essere definite sempre come « morti bianche »; spesso, sottolinea, si tratta di veri e propri omicidi sul lavoro in quanto è possibile riscontrare delle vere e proprie responsabilità. Ciò accade, segnala, quando i lavoratori, ad esempio, vengono esposti a rischi maggiori solo per logiche di profitto. Per questo, e anche per le perdite che subiscono le famiglie delle vittime, ritiene che esse abbiano le stesse caratteristiche di un omicidio. Per questo dichiara che è necessario iniziare a lavorare insieme, maggioranza e opposizione, per una legge che preveda l'introduzione della fattispecie dell'omicidio sul lavoro e l'istituzione di una Procura nazionale sul lavoro. Ritiene, infatti, che entrambi questi strumenti possano rappresentare uno strumento reale di contrasto al fenomeno delle morti sul lavoro. Sul tema oggetto dell'interrogazione in titolo, ritiene che sia inoltre fondamen-

tale regolamentare i subappalti in quanto, spesso, le morti sul lavoro vedono coinvolti i dipendenti di aziende in subappalto. Segnala, inoltre, che spesso le statistiche non riportano tutte le casistiche nelle quali i lavoratori sono coinvolti in morti ed infortuni sui luoghi di lavori. A tal fine fa riferimento alle 26 vittime e ai 32.500 infortuni che in sei anni hanno coinvolto i portalettere di Poste italiane. Manifesta la disponibilità per trovare insieme una soluzione comune volta a migliorare lo strumento della patente a punti per le imprese, ritenendo che per come è strutturato adesso non è adeguatamente funzionante. Concludendo, dichiara che non è ammissibile che siano ancora in attività imprese dove vi siano state delle vittime sul lavoro per gravi responsabilità delle stesse imprese.

5-03932 Soumahoro: Iniziative volte a contrastare le morti sul lavoro, con particolare riferimento agli incidenti mortali verificatisi nell'ambito della cosiddetta alternanza scuola-lavoro.

Aboubakar SOUMAHORO (MISTO) rinuncia all'illustrazione dell'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Claudio DURIGON risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 4)*.

Aboubakar SOUMAHORO (MISTO) ricorda che nella giornata di ieri, 5 maggio, Endrit Ademi, giovane di 24 anni ha perso la vita sul lavoro. Ricorda, inoltre, che a tale incidente mortale si aggiungono le recenti morti, tutte sul luogo di lavoro, di Raffaele Galano, Stefano Alborino e Vincenzo Salimando. Evidenzia che i più recenti dati Inail segnalano un aumento di circa il 10 per cento delle morti sul lavoro: solo nel primo trimestre del 2025 sono già 200 le vittime di gravi infortuni sul lavoro. Rilevando di non aver nulla da aggiungere ai dati drammatici appena esposti, si alza in piedi e dichiara che utilizzerà il restante tempo a disposizione della sua replica per osservare un minuto di silenzio in memoria di tutte le vittime nei luoghi di lavoro.

(La Commissione tutta si associa osservando, in piedi, un minuto di silenzio).

Walter RIZZETTO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.50.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Walter RIZZETTO, indi del vicepresidente Marco SARRACINO.

La seduta comincia alle 14.50.

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025.
C. 2362 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione avvia l'esame del provvedimento.

Silvio GIOVINE (FDI), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere alla I Commissione (Affari costituzionali) il parere di competenza sul disegno di legge C. 2362, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025, approvato dal Senato.

Passando ad esaminare il contenuto del provvedimento, con riferimento agli ambiti più direttamente riferibili alle competenze della XI Commissione, fa presente che l'articolo 3, comma 3, prevede, a decorrere dal 1° ottobre 2025, l'incremento della dotazione organica del Ministero dell'interno di una unità dirigenziale di seconda fascia, autorizzando la relativa spesa di 44.942 euro per l'anno 2025 e di 179.768 euro annui a decorrere dal 2026. Il comma 4 dispone circa la copertura finanziaria di tali oneri.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole *(allegato 5)*.

Arturo SCOTTO (PD-IDP) intervenendo, dichiara il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore, ritenendo che il percorso e la scelta della maggioranza avrebbero dovuto essere di segno diverso. Segnala, al riguardo, che le elezioni amministrative, oggetto del provvedimento in esame, riguardano diversi comuni e si incrociano con lo svolgimento di un *referendum* su cinque tematiche importanti, quattro delle quali relative al mondo del lavoro.

Rilevando che sulle proposte referendarie vi possono essere legittimamente posizioni diverse tra maggioranza e opposizione, evidenzia che sarebbe necessario evitare che la maggioranza ed il Governo lavorino, anche indirettamente, affinché il *quorum* non venga superato, evitando di individuare, come hanno fatto col provvedimento in esame, una data di svolgimento della consultazione referendaria molto a ridosso dell'estate e che, pertanto, rischi di scoraggiare la partecipazione. A tal proposito, ricorda che i Comitati promotori del *referendum* e le opposizioni avevano chiesto un accorpamento del *referendum* con il primo turno delle elezioni amministrative. Pur dando atto al Presidente della Commissione di essere intervenuto pubblicamente auspicando la partecipazione al *referendum*, non condivide la posizione della maggioranza e del Governo di invitare all'estensione gli elettori. Considera, peraltro, che tale posizione abbia in sé un elemento diseducativo soprattutto se proviene dai titolari di cariche di Governo o da chi ricopre incarichi di responsabilità. Giudica, pertanto, questo decreto sbagliato in quanto produce un disincentivo alla partecipazione degli elettori al voto referendario. Fa presente che, in un periodo storico dove l'affluenza è sempre più bassa, il Governo e il Parlamento dovrebbero valorizzare gli istituti di democrazia diretta e partecipativa, come il *referendum* abrogativo o le proposte di legge di iniziativa popolare. Ricorda, giudicandolo positivamente, che, recentemente, la Camera ha calendarizzato e poi approvato una proposta di legge, sul tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili dell'impresa, di iniziativa popolare, promossa dalla Cisl. Chiede, pertanto, che allo stesso modo venga calendarizzata in Commissione alla Camera la proposta di legge C. 2179 di iniziativa popolare sul salario minimo legale promossa dalle opposizioni, anche perché, come sottolineato dai dati della Fondazione Di Vittorio, sono circa 6,5 milioni i lavoratori che, pur lavorando, si trovano sotto la soglia di povertà. Ricorda, inoltre, che spesso lavoro povero e precarietà sono due facce della stessa medaglia e ritiene che l'approvazione dei quesiti referendari in materia di lavoro possa portare ad un netto miglioramento della condizione salariale in Italia. Conclude ribadendo il voto contrario del suo gruppo alla proposta di parere del relatore.

Mauro Antonio Donato LAUS (PD-IDP) ritiene che l'istituto del *referendum* vada rispettato a prescindere dal merito e dal contenuto delle proposte referendarie di volta in volta in esame. Evidenzia, richiamandosi all'intervento del collega Scotto, che il Governo ha deciso di calendarizzare il *referendum* contestualmente al secondo turno delle elezioni amministrative e non al primo turno. Sottolinea come questa decisione sia uno strumento utilizzato scientificamente dal Governo per far abbassare l'affluenza e non far raggiungere il *quorum* di validità del *referendum*. Segnala, dunque, che non si tratta di una scelta tecnica, ma di un tentativo politico di neutralizzare la partecipazione al voto referendario. Dichiara che la democrazia diretta non si debba svuotare con quella che giudica una furbizia giocata attraverso il calendario. Richiama la maggioranza al fatto che chi ha il coraggio delle proprie idee non teme il voto dei cittadini, ma lo rispetta. Evidenzia come, dopo tale scelta, che scoraggia la partecipazione dei cittadini al voto referendario, la maggioranza ed il Governo non potranno più sostenere che occorre stimolare in ogni tornata elettorale la partecipazione al voto. Si associa quindi alla richiesta di calendarizzazione della proposta di legge di iniziativa popolare sul salario minimo legale. Rivolgendosi alla Ministra del lavoro, per il tramite della maggioranza, chiede di sapere quale sia l'importo mi-

nimo sotto il quale il Governo ritenga che non sia più dignitoso lavorare. Concludendo chiede, inoltre, di ricevere una precisa risposta sulla richiesta di calendarizzazione della proposta sul salario minimo legale, paventando che, in caso contrario, le opposizioni farebbero le loro valutazioni sul comportamento da tenere durante i lavori della Commissione.

Marco SARRACINO (PD-IDP), associandosi agli interventi dei colleghi Scotto e Laus, ribadisce che la soluzione introdotta dal Governo con il provvedimento in esame è, a tutti gli effetti, una scelta sbagliata. Ritiene che sarebbe stato possibile accorpare il voto referendario con il primo turno delle elezioni amministrative, sostenendo che la scelta di calendarizzarlo in concomitanza con il secondo turno dimostra una certa allergia del Governo nei confronti della partecipazione popolare. Sul tema, infatti, sottolinea che con questa scelta la maggioranza non è neutrale, ma al contrario si inserisce nel novero di quanti intendono fare in modo che il *referendum* non superi il *quorum*. Sottolinea, ancora, che si tratta di una scelta politica che incentiva gli elettori a non partecipare. Conclude dichiarando che, come annunciato dal collega Scotto, il gruppo del Partito Democratico voterà contro e chiedendo al più presto la calendarizzazione della proposta di legge di iniziativa popolare sul salario minimo legale, ritenendo che il tema dei salari bassi sia la principale emergenza del Paese.

Valentina BARZOTTI (M5S), ricordando che il MoVimento 5 stelle sostiene le cinque proposte oggetto della prossima consultazione referendaria, denuncia il paradosso davanti al quale si trova la maggioranza, tenuto conto che, quando furono approvati alcuni dei provvedimenti legislativi ora oggetto della proposta referendaria, la stessa si trovava all'opposizione e ne aveva contestato l'approvazione. Ritiene, pertanto, incomprensibile che, adesso che la consultazione referendaria potrebbe, appunto, abrogarli la maggioranza inviti all'astensione gli elettori. Ripercorrendo il contenuto delle proposte referendarie, non capisce come la maggioranza possa essere d'accordo a che la tutela del lavoratore licenziato possa essere esclusivamente affidata alla corresponsione di un indennizzo da parte del datore di lavoro. Contesta, inoltre, l'assioma secondo cui che la flessibilità del lavoro garantisca un incremento dei posti di lavoro e un lavoro di qualità, come dimostrato peraltro dai dati degli ultimi anni. Per tali ragioni, aggiunge che è assolutamente necessario calendarizzare la proposta di iniziativa popolare sul salario minimo legale, ricordando che, secondo gli ultimi dati Eurostat, il 9 per cento dei lavoratori dipendenti è sotto la soglia di povertà. Avviandosi verso le conclusioni del suo intervento, auspica che la maggioranza e il Governo tutelino il diritto alla partecipazione dei cittadini in vista del prossimo *referendum*. Ricorda, infine, che sul tema dell'imparzialità e della trasparenza dei titolari di cariche di Governo ha presentato un'interrogazione relativa al conflitto di interessi della Ministra Calderone con il vertice del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, essendo il marito della Ministra presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.

Francesco MARI (AVS), annunciando il voto contrario del suo gruppo, coglie l'occasione per denunciare la scelta del Governo di calendarizzare la consultazione referendaria accorpandola al secondo turno delle elezioni amministrative. Ritiene che si tratti di una scelta squisitamente politica fatta al solo scopo di disincentivare la partecipazione degli elettori al voto referendario. Ritiene, infatti, che il Governo avrebbe fatto meglio a calendarizzare il *referendum* in concomitanza con il primo turno delle elezioni amministrative e, successivamente, pur dichiarando di non condividere politicamente una scelta in tale senso, invitare gli elettori all'astensione.

Denuncia, inoltre, che viene segnalato dalle prefetture che è vietata ogni tipo di comunicazione istituzionale volta a promuovere la partecipazione al voto referendario, sostenendo che, al contrario, a suo avviso sarebbe doveroso che le istituzioni ricordassero che è importante andare a

votare. A tal proposito, rileva come a suo avviso dal Governo emerga che vi siano due livelli di partecipazione: quello referendario, meno importante e per il quale il Governo e la maggioranza invitano all'astensione; quello delle elezioni amministrative, dove invece – secondo la maggioranza ed il Governo – è importante recarsi alle urne. Conclude, tuttavia, ricordando che le due consultazioni si influenzano reciprocamente, come fu in occasione della mancata attuazione del *referendum* sull'acqua pubblica, che condusse ad una flessione di partecipazione nelle tornate elettorali successive proprio perché il risultato di tale voto era stato, nei fatti, disatteso.

Lorenzo MALAGOLA (FDI) dichiara di aver ascoltato con attenzione gli interventi dei colleghi dei gruppi di opposizione, che richiamano importanti temi di attualità su cui la maggioranza ed il Governo prestano la massima attenzione. Segnala, tuttavia, che a suo avviso gli interventi delle opposizioni tradiscono una certa frustrazione dovuta agli ottimi risultati che il Governo sta conseguendo sull'occupazione, dopo anni in cui, quando le attuali forze di opposizioni erano al Governo, i dati sul lavoro non erano mai stati così positivi.

Sul tema della calendarizzazione della consultazione referendaria dichiara che la maggioranza non ha paura del voto degli italiani. Se essi vorranno dare una indicazione chiara a favore delle proposte oggetto del *referendum* la maggioranza ne prenderà atto. Ritiene, inoltre, legittimo che le forze politiche della maggioranza invitino all'astensione gli elettori, in quanto il compito di raggiungere il *quorum* è affidato ai comitati promotori dei *referendum* e non ai partiti.

Nelle more della celebrazione del referendum, tuttavia, segnala come il Governo e la maggioranza, avendo presentato agli elettori un programma in cui, ad esempio, non era inclusa la proposta sul salario minimo legale, andranno avanti con iniziative di segno diverso. Sul tema della sicurezza nei luoghi di lavoro evidenza che il Governo ha appena stanziato 650 milioni aggiuntivi e, a sostegno dei salari, insieme alla maggioranza procederà con la politica – già in atto – di defiscalizzazione delle parti variabili delle retribuzioni.

Davide AIELLO (M5S), confermando il voto contrario del suo gruppo, annuncia che a suo avviso sono le forze di maggioranza ad essere frustrate, poiché altrimenti non si comprenderebbe la paura nei confronti del *referendum* dimostrata dall'invito all'astensione, che giudica come qualcosa di vergognoso. Ricordando che lo scorso 25 aprile il Presidente della Repubblica ha rivolto un messaggio a tutte le forze politiche per lavorare affinché si riduca la distanza tra politica e cittadini, ritiene che proprio la calendarizzazione del *referendum* durante il primo turno delle elezioni amministrative avrebbe potuto aiutare a tal fine. Evidenza che con i *referendum* dell'8 e 9 giugno gli elettori potranno dire basta alla precarietà, basta alle morti e agli infortuni sul lavoro. Ricorda che, proprio qualche giorno fa, è stato l'anniversario della strage di Casteldaccia, in provincia di Palermo, dove cinque operai, dipendenti di un'azienda in subappalto, hanno perso la vita mentre stavano lavorando. Fa presente ancora che secondo l'ILO l'Italia è l'ultimo Paese in Europa per la crescita dei salari. Associandosi alla richiesta di calendarizzare la proposta di legge di iniziativa popolare sul salario minimo legale, segnala che il costo della vita è sempre più alto e che è urgente affrontare la questione salariale. Chiede, infine, alla maggioranza e al Governo Meloni un cambio di passo sul tema, anche se ritiene che purtroppo ciò non avverrà.

Aboubakar SOUMAHORO (MISTO), annunciando il suo voto contrario, segnala che sul tema in esame ci si trovi dentro quella che definisce una vera e propria metamorfosi di tre tipologie. La prima riguarda la partecipazione, intesa come una pianta che causa allergia, facendo sì che i cittadini si rifugino altrove e distanti da essa. Ritiene, tuttavia, che questa scarsa partecipazione non sia responsabilità del singolo cittadino, ma al contrario della politica che dovrebbe interrogarsi sul motivo per il quale le proposte che avanza non

contribuiscono a stimolare l'interesse e la partecipazione. A ciò, si aggiungono gli ostacoli che, come con riferimento alla calendarizzazione della consultazione referendaria, sono posti allo scopo di disincentivare la partecipazione degli elettori al *referendum*. La seconda metamorfosi ha a che fare con il lavoro e con la crisi del potere di acquisto degli stipendi dei lavoratori, che non permette a questi di poter soddisfare nemmeno i bisogni primari e vitali per sé e per la propria famiglia.

Sottolinea, inoltre, che la maggioranza ed il Governo si vantano della crescita dell'occupazione, ma fa presente che ci si dovrebbe interrogarsi sul tipo di occupazione che si tra creando. Questo tema, a suo avviso, conduce alla terza metamorfosi: quella della remunerazione, dove a stabilire i salari dei lavoratori sono sempre più solo « *big player* », come nel caso del settore agricolo. Dinanzi a questo quadro crede che tra maggioranza e opposizione non ci dovrebbero essere barricate e la Commissione dovrebbe affrontare, insieme, le metamorfosi descritte approvando misure che tornino alla sostanza dell'articolo 1 della Costituzione.

Andrea VOLPI (FDI) dichiara di concordare con i due recenti appelli al voto in occasione delle prossime consultazioni referendarie fatti rispettivamente dal Presidente del Senato, Ignazio La Russa, e dal Presidente della Commissione, Walter Rizzetto. Evidenzia, tuttavia, che vada rispettata la scelta delle forze di maggioranza di invitare all'astensionismo, richiamando alcuni precedenti in cui i membri dell'attuale opposizione, quando erano in maggioranza, avevano inviato gli elettori a non recarsi alle urne in occasione di alcuni *referendum*. Segnala, inoltre, che la calendarizzazione in giugno delle consultazioni referendarie è assolutamente in linea con quella di precedenti tornate referendarie.

Dario CAROTENUTO (M5S) ricorda che il MoVimento 5 Stelle ha sempre sostenuto la necessità di adottare in maniera diffusa il *referendum* come strumento di partecipazione e democrazia diretta in modo da responsabilizzare nella gestione della cosa pubblica. Fa presente che oggi la distanza tra istituzioni e cittadini si manifesta anche nella minore affluenza al voto, per tale motivo ritiene che siano insensati gli stratagemmi che il Governo sta attuando, come la calendarizzazione, insieme al secondo turno delle elezioni amministrative, della consultazione referendaria, per rendere più difficile il raggiungimento del *quorum*. Segnala che è necessario difendere gli istituti di democrazia diretta, come è stato fatto con la calendarizzazione della proposta di iniziativa popolare, citata dal collega Scotto, in materia di partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili dell'impresa. Richiamandosi a tale precedente, chiede che venga quanto prima calendarizzata la proposta di legge di iniziativa popolare sul salario minimo legale, come richiesto dal collega Scotto e da altri colleghi di opposizione già intervenuti.

Walter RIZZETTO, *presidente*, ricorda che, secondo l'attuale leader del M5S, Giuseppe Conte, « l'uno vale uno » è stato un grave errore del passato e che quindi ciò dimostra che le idee nell'ambito dei partiti possono cambiare nel tempo. Non è d'accordo sulla tesi della crisi della democrazia, giacché nella storia le grandi democrazie hanno talvolta vissuto periodi conflittuali. Sembrerebbe, a suo avviso, che con questo *referendum* il centrosinistra di oggi disconoscesse le scelte fatte precedentemente dallo stesso schieramento politico; peraltro la parte riformista del PD farà molta fatica a recarsi alle urne per il *referendum*.

Ricorda che lo stesso Presidente Napolitano nel 2016 dichiarò che l'astensione referendaria è un modo per esprimere la propria scelta. Inoltre, nell'ambito delle consultazioni referendarie che si svolsero nel giugno del 2003 sull'abrogazione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, il partito dei DS fece una campagna per l'astensione. La legittimità della scelta dell'astensionismo è spiegata molto bene da Marco Pannella, che nel 1985, quando fu celebrato il *referendum* sulla scala mobile – che poi venne definitivamente soppressa

dal Governo Amato – invitò a non andare alle urne.

Ricorda come il *quorum* della maggioranza degli aventi diritto al voto venne inserito dai Costituenti per proteggere il Parlamento da attacchi referendari ripetuti. Inoltre la dichiarazione di Landini secondo cui « Il voto è la nostra rivolta » non è, a proprio avviso, il modo migliore per invogliare al voto un elettorato moderato.

Con riferimento alla richiesta di inserimento all'ordine del giorno della Commissione della proposta di legge C. 2179 d'iniziativa popolare, recante disposizioni per l'istituzione del salario minimo, avanzata dal gruppo del PD e da altri gruppi di opposizione in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e ribadita nella seduta odierna, ricorda che presso la 10a Commissione del Senato è in corso l'esame in sede referente della proposta di legge S. 957, recante Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione, già approvato dalla Camera dei deputati il 6 dicembre 2023 (C. 1275), cui sono abbinate le proposte di legge S. 956 d'iniziativa popolare (recante « Disposizioni in materia di salario minimo ») e S. 1237 Magni (recante anch'essa « Disposizioni per l'istituzione del salario minimo »).

Al riguardo fa presente che l'articolo 78 del regolamento della Camera prevede che « quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato al Senato, il Presidente della Camera ne informa il Presidente del Senato per raggiungere le possibili intese ».

L'articolo 51, comma 3, del regolamento del Senato prevede a sua volta che « quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato alla Camera dei deputati, il Presidente del Senato ne informa il Presidente della Camera per raggiungere le possibili intese ».

Nella prassi, le citate norme regolamentari trovano applicazione nel caso in cui la Commissione intenda iscrivere o abbia iscritto all'ordine del giorno un determinato progetto di legge e si accerti che il Senato ha iniziato (precedentemente o successivamente) l'esame di un progetto di legge avente, anche parzialmente, un oggetto identico o strettamente connesso.

Nonostante il tenore letterale delle disposizioni, pertanto, non assume rilievo il mero dato della presentazione, presso l'altro ramo del Parlamento, di un progetto di legge avente le caratteristiche in questione.

La prassi è infatti nel senso che la promozione delle intese costituisce un atto dovuto, per ragioni di correttezza istituzionale e di ordinato svolgimento del processo legislativo, solo qualora la Commissione intenda procedere all'esame o abbia già iniziato l'esame di materia della quale l'altro ramo del Parlamento abbia anch'esso effettivamente avviato la discussione.

L'istituto, che risponde a esigenze di economia e razionalizzazione procedurale, tende a evitare che le Camere nell'attività legislativa lavorino contemporaneamente sugli stessi argomenti e a promuovere la ricerca di accordi per stabilire, in caso di contemporaneo interesse per una data materia, quale delle due Camere debba occuparsene per prima (cioè in prima lettura).

La *ratio* di tali norme appare vieppiù pregnante nel caso cui si è fatto sopra riferimento, cioè la richiesta di avviare presso la XI Commissione della Camera l'esame della proposta di legge C. 2179 d'iniziativa popolare, recante disposizioni per l'istituzione del salario minimo, giacché presso l'altro ramo del Parlamento, come detto, è già all'esame la proposta di legge S. 957, recante Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione, già approvato dalla Camera dei deputati il 6 dicembre 2023 (C. 1275), vertente su identica materia.

Una ipotetica calendarizzazione della citata proposta di legge C. 2179, oltre ad essere contraria a principi di economia procedurale, in sostanza interferirebbe con i lavori del Senato sulla materia in que-

stione (peraltro il testo della predetta proposta di legge è identico a quello di una delle proposte di legge all'esame del Senato, la S. 1237 Magni). Oltre ad essere illogico da parte della Camera voler ritornare su un argomento su cui ha già espresso la sua decisione con l'approvazione della proposta di legge C. 1275, che non a caso è stato formalmente trasmesso al Senato per una seconda lettura, nell'ipotesi – per assurdo – che si avviasse l'esame della proposta di legge C. 2179 e si giungesse alla sua approvazione, verrebbe trasmesso al Senato un testo che potrebbe contenere scelte di merito confliggenti con quelle contenute nelle proposte di legge già all'esame del Senato, che *medio tempore* potrebbe peraltro approvare le predette proposte di legge. Si rischierebbe quindi di deliberare in maniera diversa sulla stessa materia creando un cortocircuito legislativo.

Non per caso quindi non si ravvisano precedenti in cui si è proceduto ad una scelta di calendarizzazione in tal senso.

Peraltro, come sopra detto, nel caso in cui – nonostante l'illogicità di tale scelta, comunque rimessa all'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – la XI Commissione per assurdo decidesse di avviare l'esame della proposta di legge C. 2179, comunque, applicando per analogia i principi di cui all'articolo 78 del regolamento della Camera, la Commissione non potrebbe procedere finché il Presidente della Camera – acquisito l'avviso del Presidente del Senato – non abbia fornito le necessarie indicazioni al riguardo (che presumibilmente sarebbero nel senso di non occuparsi del tema presso la Camera fino a quando la sua trattazione è ancora in corso presso il Senato).

Per tali motivi ritiene come appaia evidente non doversi procedere all'inserimento all'ordine del giorno della Commissione della proposta di legge C. 2179 d'iniziativa popolare recante disposizioni per l'istituzione del salario minimo.

Inoltre precisa che, come emerge da un prospetto posto in distribuzione – se non si considerano le proposte di legge la cui calendarizzazione si può considerare condivisa dai gruppi – il rapporto tra proposte di legge calendarizzate su richiesta dell'opposizione rispetto alle proposte di legge calendarizzate nel complesso si attesta sui 3/8, al di sopra quindi della quota di almeno 1/5 riservata all'opposizione, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del Regolamento.

Arturo SCOTTO (PD-IDP), intervenendo sull'ordine dei lavori, ringrazia il Presidente per la risposta articolata e precisa. Ritiene che sia naturalmente fondamentale il rispetto dei regolamenti e delle procedure parlamentari, ma allo stesso punto crede che accanto ad esse vi sia anche la possibilità, con la politica, di affrontare le questioni in campo. In primo luogo, giudica necessario un richiamo del Presidente della Camera sul ritardo che l'*iter* del provvedimento sta subendo al Senato. In secondo luogo, dichiarando di aver appresso dalla stampa che la Lega sta lavorando ad un progetto di legge sul sostegno ai salari, ritiene che la proposta di legge sul salario minimo possa eventualmente abbinarsi a questo nuovo progetto di legge. In terzo luogo, fa presente che nella delega introdotta dalla maggioranza in sede di approvazione della proposta sul salario minimo alla Camera, non siano nemmeno più presenti le parole « salario minimo », il che renderebbe possibile che la Camera torni ad occuparsene tramite una nuova iniziativa. Segnala, infine, che comunque la prossima settimana il suo gruppo farà pervenire una proposta alternativa con la quale poter tornare ad affrontare il tema del salario minimo.

Walter RIZZETTO, *presidente*, segnala, con riguardo ai tempi di esame al Senato della proposta di legge S. 957, recante Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione, già approvata dalla Camera dei deputati (C. 1275), che sarebbe irrituale pretendere che il Presidente della Camera richiami l'altro ramo del Parlamento ad una maggiore speditezza. Peraltro l'eventuale calendarizzazione in Assemblea al Senato sarebbe comunque rimessa alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Valentina BARZOTTI (M5S) ringrazia per la risposta il Presidente, ma ritiene che questa sia stata eccessivamente formalistica. Inoltre, evidenzia che se da un lato è vero che la Presidenza ha concesso più spazi alle proposte in quota opposizione, dall'altro occorre verificare l'*iter* di avanzamento delle stesse per capire se tali maggiori spazi hanno avuto un effetto positivo. A tale riguardo, elencando le distinte proposte in quota opposizione a prima firma Colucci, Di Biase e Fratoianni, fa presente che sono tutte in una fase di stallo. Auspica, pertanto, che qualche testo di tali proposte in quota opposizione venga approvato.

Walter RIZZETTO, *presidente*, fa presente che la quota di almeno un quinto riservata ai gruppi di opposizione nella programmazione dei lavori ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del Regolamento, riguarda il solo inserimento all'ordine del giorno, non garantendo naturalmente l'approvazione della proposta di legge nel testo perorato dall'opposizione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 17.05.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 17.05 alle 17.10.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE CONSULTIVA

Modifica all'articolo 19 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e altre disposizioni in materia di assistenza sanitaria in favore dei cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero.

C. 1042 Di Giuseppe, C. 1415 Di Sanzo e C. 1998 Onori.

COMITATO RISTRETTO

Riduzione dei termini per la liquidazione del trattamento di fine servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e rivalutazione dei limiti di importo per l'erogazione rateale del medesimo trattamento.

C. 1254 Alfonso Colucci e C. 1264 Bagnasco.

ALLEGATO 1

5-03929 Mari: Sui tempi di erogazione del trattamento di fine rapporto in favore di quindici lavoratrici della cooperativa sociale, in liquidazione, l'Intesa, con sede a Lioni, licenziate il 1° settembre 2020.

TESTO DELLA RISPOSTA

Ringrazio l'Onorevole interrogante per il quesito proposto, in merito al quale, sentiti anche gli uffici competenti del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e dell'INPS, rappresento quanto segue.

Il Ministero delle imprese e del made in Italy competente sulla vigilanza delle società cooperative, ha riferito che la società cooperativa « INTESA » è stata posta in liquidazione coatta amministrativa con successiva nomina del Commissario liquidatore con decreto ministeriale n. 298 del 2021; quest'ultimo, subito dopo l'accettazione dell'incarico, ha fatto pervenire una relazione dettagliata in cui esponeva fatti e problematiche riscontrate, nonché la situazione patrimoniale della cooperativa esistente alla data del suo insediamento.

Dall'invio della suddetta relazione, il Commissario liquidatore non faceva pervenire alcuna notizia sulla procedura, peraltro omettendo di trasmettere le relazioni semestrali *ex* articolo 205 L.F. e notiziare il Ministero competente sul deposito dello Stato passivo che, agli atti, non risulta depositato.

A seguito di tale « inattività », segnalata anche da una comunicazione del legale di alcune ex dipendenti della cooperativa che sono in attesa del pagamento del TFR, il Ministero delle imprese e del made in Italy in data 30 ottobre 2024 ha provveduto ad emettere Diffida agli adempimenti obbligatori nei confronti del Commissario liquidatore il quale, ad oggi, non ha fatto pervenire alcun riscontro. Pertanto, è in corso la procedura per la revoca del suddetto professionista dall'incarico di Commissario liquidatore.

L'INPS in proposito ha rappresentato che con l'articolo 3 della legge 29 maggio 1982, n. 297 è stato istituito il Fondo di Garanzia per il TFR, per garantire il pagamento del TFR in sostituzione del datore di lavoro insolvente ai lavoratori subordinati. Possono chiedere l'intervento del Fondo di garanzia tutti i lavoratori dipendenti da datori di lavoro tenuti al versamento del contributo al Fondo, che abbiano cessato un rapporto di lavoro subordinato. In particolare, l'accertamento nelle procedure concorsuali avviene con l'ammissione del credito nello stato passivo della procedura, che determina la misura dell'obbligazione del Fondo di garanzia.

L'articolo 2 della legge 297 del 1982 prevede che la domanda di intervento del Fondo possa essere presentata trascorsi 30 giorni dal deposito dello stato passivo; tuttavia al riguardo l'istituto rappresenta che non sono pervenute domande di intervento al Fondo di garanzia da parte dei dipendenti della Cooperativa Sociale l'Intesa.

In conclusione, si rappresenta che pur non essendo le società cooperative sotto la vigilanza diretta di questo Ministero, la questione verrà costantemente monitorata da questo Governo al fine di individuare una soluzione nei confronti delle lavoratrici interessate dal licenziamento ed una corresponsione in tempi ragionevoli del trattamento di fine rapporto.

ALLEGATO 2

5-03930 Gribaudo: Sui dati relativi alle sospensioni delle patenti a crediti e ai punti effettivamente decurtati dall'introduzione di tale strumento per le imprese edili, nonché sui criteri specifici adottati per la selezione delle imprese da sottoporre a controllo.

TESTO DELLA RISPOSTA

Grazie Presidente. Grazie Onorevoli.

Il quesito mi consente di mettere in luce alcuni aspetti fondamentali dello strumento della patente a crediti: una misura che risponde alla richiesta, a lungo rimasta inascoltata, delle parti sociali di dare attuazione alle previsioni dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Come già ribadito in diverse occasioni, la tutela della sicurezza sui luoghi del lavoro e la promozione della cultura della prevenzione sono al centro del programma di Governo, il quale, mediante concreti interventi e normative dettagliate, intende contribuire a formare lavoratori consapevoli, capaci di prevenire situazioni di rischio e di partecipare alla creazione di ambienti lavorativi più sicuri. E in questa direzione che si inserisce l'introduzione della « Patente a crediti », uno strumento di qualificazione delle imprese edili teso a garantire che ogni lavoratore operi in condizioni di sicurezza adeguate.

Passando alle osservazioni formulate nel quesito odierno, è necessario chiarire che, ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 81 del 2008, sono tenuti al possesso della patente le imprese e i lavoratori autonomi, che operano nei cantieri temporanei o mobili, indipendentemente dal contratto collettivo applicato; pertanto, anche imprese operanti con contratti diversi dall'edilizia ne hanno fatto richiesta.

Qualora nell'immediatezza di un accesso ispettivo in cantiere venga accertato che un'impresa sta operando senza essere in possesso di patente, gli organi di vigilanza dispongono non solo l'allontanamento dal cantiere ispezionato, ma anche la preclusione ad operare all'interno di qualunque altro cantiere temporaneo o mobile in tutto il territorio nazionale.

In riferimento, poi, all'assenza di enti terzi certificatori e alla conseguente inadeguatezza dell'autocertificazione attualmente prevista, si evidenzia che in questo caso l'attività degli organi di vigilanza ha non solo la funzione di controllo della veridicità delle dichiarazioni rese al momento della richiesta di patente, ma anche quella di deterrente dalle possibili autocertificazioni mendaci; perché, nel corso dei controlli ispettivi, la documentazione di cui è richiesta l'esibizione comprende tutti i documenti, di cui si è autocertificato il possesso.

Qualora, all'esito degli accertamenti emerga un'ipotesi di dichiarazione mendace, l'ispettorato comunica la relativa notizia di reato all'autorità giudiziaria competente e, ove ne sussistano i presupposti, procede alla revoca per dodici mesi della patente a crediti.

Con specifico riferimento alla decurtazione dei crediti, si evidenzia che la stessa è correlata alle risultanze di provvedimenti definitivi, pertanto, ad oggi non risultano avvenute decurtazioni in ragione della elevata durata dei procedimenti, che portano all'adozione di sentenze passate in giudicato o di ordinanze di ingiunzione diventate definitive.

In riferimento alla sospensione cautelare della patente, l'INL ha comunicato che, nel periodo che va dall'entrata in vigore del sistema della patente a crediti alla data del 30 aprile 2025 sono state riscontrate 21 circostanze comportanti la possibile adozione della sospensione della patente.

Tuttavia, alla data odierna non sono state adottate le relative sospensioni: in alcuni casi ciò non è avvenuto perché non

ne ricorrevano i presupposti, in altri casi invece i procedimenti sono ancora in corso. Si tratta, infatti, di accertamenti tesi a determinare con certezza una serie di aspetti: non solo le cause che hanno comportato l'infortunio e tutti i soggetti coinvolti e potenzialmente responsabili, ma anche il nesso causale tra la violazione accertata e l'infortunio.

Relativamente ai criteri specifici di selezione delle imprese da sottoporre a controllo, si evidenzia come, per la natura trasversale dell'obbligo, non è opportuno circoscrivere in alcun modo i soggetti da verificare. Pertanto, gli accertamenti sul possesso del titolo abilitativo vengono effettuati sistematicamente nei confronti di ogni impresa o lavoratore autonomo che risulti operante al momento dell'accesso ispettivo all'interno del cantiere temporaneo o mobile ai sensi dell'articolo 89, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Nel periodo che va dal 1° ottobre 2024 ad oggi, nel settore dell'edilizia sono state effettuate oltre 22.000 ispezioni. Di queste circa 12.000 sono state dedicate specificatamente alla materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Segnalo che dall'inizio dell'anno 2025 sono stati effettuati circa 40.000 accessi ispettivi in aziende di tutti i settori produttivi ed è in corso una campagna speciale di vigilanza, prevista nell'ambito delle azioni specifiche finalizzate al raggiungimento degli obiettivi previsti nel « Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro » adottato dal MLPS per il 2025, che riguarda anche il settore dell'edilizia.

Concludo sottolineando che è nostro convinto obiettivo monitorare l'operatività e l'efficacia delle azioni adottate e segnalo, proprio per questa ragione, che in materia di sicurezza sul lavoro, per domani 8 maggio è stato convocato un tavolo con le parti sociali per vagliare l'adozione di ulteriori interventi in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il Governo porterà proposte e linee di lavoro da condividere preventivamente con il mondo sindacale, datoriale e produttivo, così da potersi avvalere di valutazioni e sollecitazioni per portare a compimento un processo iniziato che mira a rafforzare ed estendere la cultura della vita sicura.

ALLEGATO 3

5-03931 Barzotti: Misure volte all'adozione di un Piano straordinario nazionale per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

TESTO DELLA RISPOSTA

Ringrazio gli Onorevoli interroganti perché il tema della sicurezza sul lavoro impone sempre la massima attenzione e riflessione da parte del Governo che, sin dal suo insediamento, ha inserito questo tema di importanza fondamentale tra le priorità da affrontare.

Invero, i fatti di cronaca e i dati sugli infortuni e sulle malattie professionali impongono il confronto con una realtà che necessita non solo di azioni ben definite, ma anche di una nuova cultura e consapevolezza della tutela della salute e della sicurezza.

Voglio ricordare che il Governo ha già adottato, in poco tempo, una pluralità di azioni che non si vedevano da anni: è stata riconosciuta la giusta centralità alle ispezioni e alla vigilanza, rafforzato l'assetto normativo e sanzionatorio puntando sulla prevenzione e sulla formazione.

Sottolineo, altresì, che gli interventi posti in essere perseguono l'obiettivo di arginare il fenomeno delle morti bianche e dei gravi infortuni sul lavoro, con una prospettiva che prenda in considerazione non solo i lavoratori di oggi, ma anche quelli di domani, con attività trasversali che guardino al mondo del lavoro, delle imprese e della scuola e che siano improntate alla prevenzione ed alla formazione, alla sensibilizzazione ed alle azioni concrete di contrasto all'irregolarità.

Proprio allo scopo di accrescere in maniera organica e strutturale la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, segnalo l'adozione del « Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro », approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 17 dicembre 2024 che rappresenta un nuovo strumento, immediatamente operativo, che intende proporre il tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro non più come mero adempimento normativo, bensì come valore fondante in ogni contesto di vita, dall'ambito scolastico a quello lavorativo.

Finalità precipua del Piano è la creazione di una rete sinergica di collaborazione, che vede il coinvolgimento, innanzitutto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INL, dell'INAIL, dell'INPS, ma anche dei cittadini, delle imprese, delle parti sociali, degli enti pubblici e privati al fine di predisporre attività mirate per specifiche aree di intervento e di massimizzare ogni iniziativa utile a contrastare il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Primo passo per instaurare tale rete è, sicuramente, l'implementazione del piano divulgativo e di sensibilizzazione tra i giovani ed i lavoratori, accompagnata da concrete iniziative sia di sostegno alle imprese che vogliano investire nella sicurezza, sia di lotta al lavoro sommerso, irregolare ed al caporalato.

Il piano operativo dal primo gennaio al 31 dicembre 2025, potrà essere aggiornato per rispondere a nuove esigenze, grazie a un sistema di monitoraggio mensile delle attività e di verifica dei risultati.

Nell'ambito delle iniziative e delle azioni previste nell'ambito del citato Piano integrato, significativa è l'attività di sostegno per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso il Bando Isi e l'Avviso pubblico Formazione e Informazione 2024 dell'Inail per incentivare attivamente le imprese italiane a elevare gli *standard* di salute e sicurezza all'interno dei propri ambienti lavorativi.

In particolare, il bando Isi, avviato nel 2010 in modo sperimentale, con un *budget*

di 60 milioni di euro, si è evoluto nel corso del tempo: oggi il Bando Isi 2024 conta 5 Assi di finanziamento e ha un *budget* di 600 milioni di euro.

In riferimento all'attività ispettiva, mi preme sottolineare che il personale di vigilanza tecnica dell'INL, che effettua le ispezioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, incrementato, per effetto delle recenti procedure concorsuali, ha effettuato nei primi 4 mesi del 2025 circa 40.000 accessi ispettivi, di cui oltre 14.000 dedicati alla materia specifica della salute e sicurezza.

Inoltre, è in corso una campagna speciale di vigilanza, prevista nell'ambito delle azioni specifiche finalizzate al raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Concludo ribadendo che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle competenze istituzionali attribuite e, in raccordo con tutti gli altri soggetti coinvolti, garantisce il massimo impegno nel favorire e rafforzare il dialogo con le parti sociali perché vi è la consapevolezza che solo attraverso un serio confronto è possibile valorizzare l'effettiva efficacia delle misure poste a presidio della tutela della salute e della sicurezza di tutti i lavoratori.

ALLEGATO 4

5-03932 Soumahoro: Iniziative volte a contrastare le morti sul lavoro, con particolare riferimento agli incidenti mortali verificatisi nell'ambito della cosiddetta alternanza scuola lavoro.

TESTO DELLA RISPOSTA

Ringrazio l'Onorevole interrogante per il quesito proposto, in merito al quale fornisco i seguenti elementi, con la consapevolezza che i fatti di cronaca e i dati sugli infortuni e sulle malattie professionali impongono il confronto con una realtà che necessita non solo di azioni ben definite, ma anche di una nuova cultura della tutela della salute e della sicurezza.

Proprio allo scopo di accrescere in maniera organica e strutturale la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, segnalo l'adozione del « Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro », approvato con decreto del Ministro del lavoro del 17 dicembre 2024, che rappresenta un nuovo strumento, immediatamente operativo, che intende proporre il tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, non più come mero adempimento normativo, bensì come valore fondante in ogni contesto di vita, dall'ambito scolastico a quello lavorativo.

Con specifico riferimento al tema della sicurezza nell'alternanza scuola-lavoro, si segnala che il Ministro del lavoro ha indicato anche alcune direttive da attuare al fine di ottimizzare la sicurezza nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro, tra le quali a titolo esemplificativo, è bene segnalare:

la stabilizzazione dell'estensione della tutela INAIL per studenti e personale docente e non docente prevista dal Decreto Lavoro del 2023;

la promozione e ampliamento dell'attività formativa in materia anche rispetto alla loro qualità e coerenza con i fattori di rischio specifici;

la premialità per le realtà virtuose che investono in modo appropriato per incrementare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Inoltre di particolare importanza è il protocollo d'intesa del 26 maggio 2022 sottoscritto da Ministero del lavoro, INL, INAIL e MIUR (ora MIM) che introduce diverse novità in materia di salute e sicurezza. L'obiettivo del protocollo, di durata triennale, è quello di ridurre gli incidenti e gli infortuni per i soggetti coinvolti nei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, cioè dirigenti, insegnanti, studenti e imprese. Il protocollo prevede iniziative congiunte tra Ministero del lavoro, MIUR (ora MIM), INAIL e INL per diffondere anche nelle istituzioni scolastiche la cultura della salute e della sicurezza sul lavoro, in maniera efficace attraverso azioni di formazione e informazione.

In funzione di tale protocollo l'INL, in particolare, è impegnato nello sviluppo di iniziative di sensibilizzazione e formazione sui temi della legalità e della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro rivolte a studenti, personale docente e aziende, sia presso gli istituti che sui luoghi di lavoro, e prevede, annualmente, all'interno del documento di programmazione dell'attività di vigilanza una sezione dedicata ai tirocini extracurricolari e ai percorsi formativi scuola-lavoro, in particolare in relazione alla sicurezza e alle concrete modalità di realizzazione delle attività formative.

Nell'ambito delle iniziative e delle azioni previste nell'ambito del Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro integrato, significativa è l'attività di sostegno per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro svolta dall'INAIL attraverso l'Avviso pub-

blico Formazione e Informazione 2024 e il Bando Isi.

L'Avviso pubblico Formazione e Informazione 2024, con dotazione di 24 milioni di euro, in particolare finanzia progetti in diversi 4 ambiti, tra i quali è ricompreso quello dedicato al ruolo delle figure coinvolte nella prevenzione e tutela nei Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento.

I soggetti proponenti, individuati quali soggetti qualificati nell'attività di formazione e informazione, sono le organizzazioni sindacali nazionali dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali nazionali dei lavoratori rappresentate in seno alla Commissione consultiva permanente *ex* articolo 6 decreto legislativo n. 81 del 2008.

Concludo ribadendo l'impegno del Ministero a promuovere e attuare ogni utile iniziativa formativa che rappresenta una leva imprescindibile, per avviare e supportare processi educativi virtuosi, e finalizzati al trasferimento ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema prevenzionale, delle conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda, per l'identificazione dei pericoli e per la gestione dei rischi.

ALLEGATO 5

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il disegno di legge C. 2362, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025, approvato dal Senato;

preso atto che l'articolo 3, comma 3, prevede, a decorrere dal 1° ottobre 2025, l'incremento della dotazione organica del Ministero dell'interno di una unità dirigenziale di seconda fascia,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 237

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 242

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 238

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 238

5-03936 Marianna Ricciardi: Iniziative per contrastare informazioni fuorvianti diffuse da strutture sanitarie private accreditate 238

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 243

5-03937 Zanella: Sul documento sottoscritto da 130 associazioni contro il declino del Servizio sanitario nazionale 238

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 244

5-03938 Vietri: Adozione di provvedimenti volti a consentire la prescrizione elettronica delle cure termali 239

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 247

5-03939 Malavasi: Campagne di informazione e di sensibilizzazione sull'importanza della vaccinazione contro il morbillo 239

ALLEGATO 5 (Testo della risposta) 248

5-03940 Loizzo: Inserimento del farmaco *inavolisib*, in combinazione con *palbociclib* e *fulvestrant*, nell'elenco istituito ai sensi della legge n. 648 del 1996 239

ALLEGATO 6 (Testo della risposta) 250

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sui Centri di oncofertilità.

Sulla pubblicità dei lavori 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) *(Svolgimento e conclusione)* 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome *(Svolgimento e conclusione)* 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO) e del Consiglio nazionale Ordine degli psicologi (CNOP) *(Svolgimento e conclusione)* 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione Gemme dormienti *(Svolgimento e conclusione)* 240

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di terapie digitali. Seguito esame C. 1208 Loizzo, C. 2095 Quartini e C. 2220 Girelli 241

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI.

La seduta comincia alle 13.30.

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025.
C. 2362 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Elisabetta Christiana LANCELLOTTA (FDI), *relatrice*, fa presente che il provvedimento all'esame della XII Commissione, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal Senato, si compone complessivamente di otto articoli, compresa la norma sull'entrata in vigore. Per quanto concerne le competenze della Commissione Affari sociali, segnala che l'articolo 2 introduce una disciplina dell'esercizio del voto da parte degli elettori « fuori sede », con riferimento alle consultazioni referendarie da svolgersi nel 2025. In particolare, l'articolo fornisce, al comma 1, una definizione di elettori « fuori sede ». Tali sono gli elettori che per motivi di studio, lavoro o cure mediche sono temporaneamente domiciliati, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento delle predette consultazioni referendarie, in un Comune situato in una Provincia diversa da quella in cui si trova il Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Si prevede che l'elettore interessato si rivolga al Comune di temporaneo domicilio; la domanda di esercizio del diritto di voto referendario deve contenere, tra l'altro, la certificazione o altra documentazione attestante la condizione di elettore « fuori sede » per motivi di studio, di lavoro o di cura.

Segnala altresì l'articolo 4, che prevede disposizioni volte a consentire la sottoscrizione delle liste di candidati agli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa. Il comma 1, come modificato dal Senato, consente appunto la sottoscrizione delle liste di candidati alle elezioni mediante modalità digitale all'elettore impossibilitato ad apporre la firma autografa per grave impedimento fisico o che si trovi nelle condizioni di dover esercitare il voto domiciliare, in quanto affetto da gravissime infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione. Il comma 2 prevede che il documento informatico sottoscritto digitalmente sia consegnato agli uffici preposti su supporto digitale, corredato dalla certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

Evidenzia che tali disposizioni recepiscono i princìpi enunciati dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 3 del 2025, con la quale sono state dichiarate illegittime le norme che non consentono alla persona con disabilità di usare la firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati a una qualsiasi consultazione elettorale.

Alla luce delle considerazioni svolte, formula una proposta di parere favorevole *(vedi allegato 1)*.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole della relatrice.

La seduta termina alle 13.40.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.40 alle 13.45.

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI. – Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Marcello Gemmato.

La seduta comincia alle 13.50.

Sulla pubblicità dei lavori.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

5-03936 Marianna Ricciardi: Iniziative per contrastare informazioni fuorvianti diffuse da strutture sanitarie private accreditate.

Marianna RICCIARDI (M5S) illustra l'interrogazione in titolo, evidenziando che essa solleva essenzialmente tre problemi dovuti alla diffusione di informazioni fuorvianti da parte di strutture sanitarie private accreditate: viene ingenerato un « bisogno di salute » in persone sane; viene legittimato l'ingiusto principio secondo il quale la prevenzione è riservata a quanti possano permettersi di pagare costosi esami presso strutture private; non è certa l'utilità degli esami stessi sul piano diagnostico, mentre studi recenti mostrano che essi possono addirittura arrecare danni.

Il sottosegretario Marcello GEMMATO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Marianna RICCIARDI (M5S), replicando, si dichiara soddisfatta della risposta fornita dal sottosegretario, dalla quale emerge che le segnalazioni del Movimento 5 Stelle hanno contribuito a porre un argine al serio problema denunciato.

Fa presente, tuttavia, che la vigilanza del proprio gruppo non si affievolirà, poiché non è certo che la struttura privata in questione abbia cessato di diffondere informazioni fuorvianti.

5-03937 Zanella: Sul documento sottoscritto da 130 associazioni contro il declino del Servizio sanitario nazionale.

Luana ZANELLA (AVS) illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Marcello GEMMATO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Luana ZANELLA (AVS), replicando, ringrazia il sottosegretario per l'accurata risposta, assicurando che la esaminerà con attenzione.

Si domanda, tuttavia, se l'insieme dei dati testé sciorinati non abbia natura programmatica piuttosto che analitica rispetto alle effettive misure adottate dal Governo. Fa riferimento, in particolare, al permanere di problemi di carattere strutturale, quali il divario tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'UE – che non è affatto colmato con l'aumento di qualche decimo percentuale di crescita della spesa sanitaria rispetto al PIL –, l'assistenza di prossimità, che non è tuttora garantita, le Case della comunità le quali, a causa di una cronica mancanza di organico, rischiano di rimanere cantieri volti alla realizzazione di edifici vuoti.

Ricordando altresì il dramma della sperequazione territoriale tra le regioni del nord e del sud relativamente alle condizioni alle quali è assicurata ai cittadini un'assistenza sanitaria più o meno efficiente, annuncia che presenterà presto un'interrogazione sul tema delle ondate di calore nei mesi estivi, che colpiscono maggiormente la popolazione anziana che non può permettersi efficaci meccanismi di refrigerazione degli ambienti domestici.

Ritiene, quindi, che il Governo dovrebbe prendere atto delle tante lacune presenti

nel sistema sociosanitario anziché proseguire con una rappresentazione molto lontana dalla realtà.

5-03938 Vietri: Adozione di provvedimenti volti a consentire la prescrizione elettronica delle cure termali.

Gaetana RUSSO (FDI) illustra l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmataria.

Il sottosegretario Marcello GEMMATO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 4)*.

Gaetana RUSSO (FDI), replicando, si dichiara soddisfatta della risposta fornita dal sottosegretario, precisando che attenderà l'adozione delle misure attuative in questione, dicendosi fiduciosa del fatto che esse saranno al più presto licenziate.

5-03939 Malavasi: Campagne di informazione e di sensibilizzazione sull'importanza della vaccinazione contro il morbillo.

Gian Antonio GIRELLI (PD-IDP) illustra l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmatario.

Il sottosegretario Marcello GEMMATO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 5)*.

Gian Antonio GIRELLI (PD-IDP), replicando, ringrazia il sottosegretario per la risposta, evidenziando come sia necessario adottare una comunicazione più efficace, che coinvolga le strutture sanitarie e i medici pediatri tramite adeguate campagne informative e di sensibilizzazione.

Osserva altresì come sia assolutamente imprescindibile evitare di ingenerare dubbi di alcun tipo in riferimento all'efficacia dei vaccini, segnatamente di quello contro il morbillo.

A questo proposito, riprendendo alcuni elementi emersi dalla risposta, ritiene che non siano giustificabili delle differenze così elevate a livello territoriale nelle campagne di vaccinazione infantile.

5-03940 Loizzo: Inserimento del farmaco *inavolisib*, in combinazione con *palbociclib* e *fulvestrant*, nell'elenco istituito ai sensi della legge n. 648 del 1996.

Simona LOIZZO (LEGA) illustra l'interrogazione in titolo, evidenziando come essa debba essere intesa come un appello per smuovere una situazione che sta diventando insostenibile rispetto agli altri Paesi europei, dove i farmaci in questione rappresentano oramai un nuovo consolidato *standard* di cura.

Il sottosegretario Marcello GEMMATO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 6)*.

Simona LOIZZO (LEGA), replicando, ringrazia il sottosegretario per la puntuale risposta. Tuttavia, in riferimento alla deliberazione dell'AIFA del 15 aprile 2025, osserva che, sebbene sia del tutto comprensibile la scelta di attendere l'autorizzazione dell'EMA relativamente al farmaco *inavolisib* preso singolarmente, il *palbociclib* e il *fulvestrant* sono attualmente già rimborsabili, motivo per cui non si comprende la reticenza all'autorizzazione per l'uso compassionevole in via sperimentale dell'*inavolisib* in combinazione con gli altri due farmaci, soprattutto perché esso sarebbe fornito gratuitamente, senza comportare quindi nuovi oneri per il Servizio sanitario nazionale.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.35.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI.

La seduta comincia alle 14.35.

Indagine conoscitiva sui Centri di oncofertilità.

Sulla pubblicità dei lavori.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas).

(Svolgimento e conclusione).

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, introduce l'audizione.

Giulia SCARAVELLI, *responsabile del Registro nazionale Procreazione medicalmente assistita (PMA) dell'ISS*, e Manuela TAMBURO DE BELLA, *responsabile della « UOS Reti cliniche ospedaliere e monitoraggio DM 70/2015 » dell'Agenas*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene quindi la deputata Simona LOIZZO (LEGA) per formulare un quesito.

Giulia SCARAVELLI, *responsabile del Registro nazionale PMA dell'ISS*, risponde al quesito formulato.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

(Svolgimento e conclusione).

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, introduce l'audizione.

Massimo FABI, *coordinatore della Commissione Salute, Assessore della Regione Emilia-Romagna*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, non essendoci richieste di intervento da parte dei deputati, ringrazia l'audito e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO) e del Consiglio nazionale Ordine degli psicologi (CNOP).

(Svolgimento e conclusione).

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, introduce l'audizione.

Verena DE ANGELIS, *componente del Comitato centrale della FNOMCeO e presidente dell'OMCeO di Perugia*, e Daniela Pia Rosaria CHIEFFO, *rappresentante del CNOP*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, non essendoci richieste di intervento da parte dei deputati, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione Gemme dormienti.

(Svolgimento e conclusione).

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, introduce l'audizione.

Mariavita CICCARONE, *presidente dell'Associazione Gemme dormienti*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene quindi la deputata Simona LOIZZO (LEGA) per formulare un quesito.

Mariavita CICCARONE, *presidente dell'Associazione Gemme dormienti*, risponde al quesito formulato.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, ringrazia l'audito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.55.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMITATO RISTRETTO

Mercoledì 7 maggio 2025.

Disposizioni in materia di terapie digitali. Seguito esame C. 1208 Loizzo, C. 2095 Quartini e C. 2220 Girelli.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 15.55 alle 16.05.

ALLEGATO 1

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO

La XII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2362, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, recante « Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025 »;

apprezzate, in particolare, le disposizioni che, recependo quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 3 del 2025, sono volte a consentire, alle persone impossibilitate ad apporre la firma autografa per gravi impedimenti fisici, la sottoscrizione delle liste di candidati mediante modalità digitale, nonché la disposizione che disciplina l'esercizio del voto alle consultazioni referendarie del 2025 da parte degli elettori che si trovino « fuori sede » per motivi di cure mediche,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

5-03936 Marianna Ricciardi: Iniziative per contrastare informazioni fuorvianti diffuse da strutture sanitarie private accreditate.

TESTO DELLA RISPOSTA

Con riferimento a quanto esposto nell'interrogazione riporto quanto riferito dalla regione Lombardia interessata da questo Ministero sulla questione.

L'amministrazione regionale ha comunicato che a seguito della segnalazione concernente la pubblicità relativa alla prestazione sanitaria denominata « *Full Body Scan* », promossa dall'Ospedale San Raffaele, l'ATS di Milano ha adottato le seguenti misure:

in data 24 febbraio 2025 è stata fatta una segnalazione all'Ordine dei Medici di Milano, con richiesta di valutazione in merito ai contenuti e alle modalità della pubblicità in questione, alla luce delle Linee guida in tema di pubblicità dell'informazione sanitaria;

in data 6 marzo 2025 si è tenuto un incontro informale con la Direzione dell'Ospedale San Raffaele.

Durante l'incontro è stato ribadito che la pubblicità sanitaria deve rispettare stringenti criteri di trasparenza e correttezza, sia nei contenuti che nella forma, evitando ogni forma di promozione che possa indurre fenomeni di consumismo sanitario, generare aspettative infondate nei pazienti o compromettere il principio di appropriatezza delle cure.

A seguito di tale confronto, è stato rilevato che le principali criticità presenti nel testo pubblicitario pubblicato sul sito *web* della struttura risultano essere state rimosse.

Nella medesima data del 6 marzo 2025, inoltre, è stata inviata una nota formale al Legale Rappresentante dell'Ospedale San Raffaele, con cui si è richiamata l'attenzione sulla necessità di adottare modalità di promozione della prestazione sanitaria in oggetto pienamente conformi alla normativa vigente in materia di pubblicità sanitaria, nonché ai principi deontologici della professione medica.

Nella medesima nota è stato posto in evidenza che ogni prestazione sanitaria, anche se erogata in regime di solvenza, deve essere fondata su una comprovata utilità clinica e supportata da evidenze scientifiche solide.

In data 6 maggio 2025 è stata trasmessa una comunicazione a tutti gli Enti Privati Accreditati del territorio dell'ATS di Milano, volta a richiamare l'attenzione sull'importanza di assicurare che tutte le prestazioni sanitarie, incluse quelle a pagamento, rispettino i principi di appropriatezza clinica e siano basate su evidenze scientifiche consolidate.

È stato inoltre ribadito il divieto di diffondere messaggi pubblicitari suscettibili di promuovere il consumismo sanitario.

Si è altresì sottolineata la necessità di garantire una comunicazione corretta con i pazienti, anche in relazione al coinvolgimento del medico di medicina generale, al fine di evitare indebite pressioni prescrittive e oneri impropri a carico del servizio sanitario nazionale.

ALLEGATO 3

5-03937 Zanella: Sul documento sottoscritto da 130 associazioni contro il declino del Servizio sanitario nazionale.

TESTO DELLA RISPOSTA

Con riferimento al quesito posto rappresento quanto segue.

La legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario nazionale *standard*, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza.

A tal riguardo, voglio sottolineare che, a seguito degli indirizzi politici di questo Governo, si è registrato, proprio per l'anno 2024, un significativo aumento di risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale a seguito degli incrementi previsti con la Legge di Bilancio 2023 e la Legge di Bilancio 2024.

Evidenzio, oltretutto, che proprio in virtù di dette Leggi di Bilancio si è mantenuto nel livello del finanziamento anche l'intero ammontare delle risorse straordinarie che erano state appostate per gli anni della pandemia.

In particolare, nell'anno 2024 è stato finanziato un livello di fabbisogno sanitario nazionale *standard* maggiore di oltre 5.140 milioni di euro rispetto a quello dell'anno precedente.

Inoltre, evidenzio che, sulla base di quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2025, per l'anno 2025 è previsto un incremento di ulteriori 2.500 milioni di euro rispetto a quello già registrato nel 2024.

Per l'anno 2026, poi, sono previsti ancora ulteriori 4.000 milioni di euro.

Nel complesso, il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale passerà dai 136,5 miliardi del 2025 ai 141,3 miliardi del 2027.

Registro, inoltre, che nel 2019 il fondo sanitario nazionale non arrivava ai 115 miliardi di euro, mentre oggi disponiamo di oltre 21 miliardi di euro in più a distanza di soli sei anni. A testimonianza dell'impegno di questo Governo a continuare il *trend* di aumento del finanziamento alla sanità pubblica avviato in modo più significativo negli anni della passata emergenza sanitaria.

Il Governo ha sempre difeso la sanità pubblica e intende finanziarla adeguatamente: ma è fondamentale poi che tali risorse siano effettivamente impegnate e ottimizzate.

In merito alla destinazione delle risorse in ambiti prioritari di intervento, con specifico riferimento alla valorizzazione del personale in servizio negli enti del SSN, evidenzio, innanzitutto, che con il decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73, all'articolo 5, si è intervenuto sul sistema di determinazione della spesa, al fine di operare un graduale superamento del regime del tetto alla spesa legislativamente predeterminato.

Ciò posto, con riferimento alle più recenti misure volte alla valorizzazione del personale del SSN, le leggi di bilancio degli ultimi due anni, hanno incrementato in misura consistente il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e parte importante di queste risorse – pensiamo ai 2,4 miliardi di euro allocati con la Legge di Bilancio 2024 – sono state destinate al rinnovo dei contratti della dirigenza medica e sanitaria, all'aumento del trattamento accessorio del personale e per finanziare una serie di misure volte ad incidere positivamente sulla retribuzione dei professionisti sanitari.

Riguardo alla riorganizzazione delle cure primarie, in primo luogo ricordo che la riforma dell'assistenza territoriale prevista dalla Component 1 della Missione 6 del PNRR, concernente la « Definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale. Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio », ha l'obiettivo di definire un nuovo modello organizzativo volto all'individuazione di standard strutturali, tecnologici e organizzativi uniformi su tutto il territorio nazionale e alla creazione di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico.

L'assistenza domiciliare viene garantita dal Distretto che provvede all'erogazione al domicilio di interventi caratterizzati da un livello di intensità e complessità assistenziale variabile nell'ambito di specifici percorsi di cura e di un piano personalizzato di assistenza.

Con riferimento al sub-investimento M6C1I1.2.1, al quale è destinato un finanziamento di circa 3 miliardi, per le iniziative legate alla presa in carico in assistenza domiciliare di almeno 842.000 nuovi pazienti *over* 65 entro giugno 2026, faccio presente che dall'esame dei dati registrati nel flusso Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza domiciliare (SIAD), è stata rilevata una percentuale pari al 119,2 per cento del numero incrementale degli assistiti rispetto all'obiettivo incrementale complessivo riferito all'annualità 2024.

Per quanto concerne la riorganizzazione delle cure primarie e l'operatività dei Distretti sociosanitari e delle Case di Comunità, devo segnalare quanto previsto dal decreto del Ministro della salute di concerto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 maggio 2022, n. 77, recante « Regolamento recante la definizione di modelli e *standard* per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale », in attuazione della *milestone* PNRR M6C1-1.

Nell'ambito della riforma sancita con detto decreto, ricordo le nuove funzioni del Distretto, inteso quale articolazione organizzativo-funzionale dell'Azienda sanitaria locale (ASL) su un territorio di circa 100.000 abitanti e le Case della Comunità (CdC), quali i luoghi fisici e di facile individuazione al quale i cittadini possono accedere per bisogni di assistenza sanitaria e sociosanitaria, aperte fino a 24h su 24 e 7 giorni su 7 e diffuse in tutto il territorio nazionale.

Il *target* da raggiungere nell'ambito del PNRR consiste nell'implementazione di almeno 1.038 Case della Comunità entro giugno 2026.

Al riguardo faccio presente che a livello nazionale risultano avviati cantieri per 1.079 Case della Comunità per una percentuale di interventi pari al 104 per cento rispetto a quella richiesta per il conseguimento del *target* stesso.

In merito alla riforma dell'assistenza delle persone non autosufficienti, ricordo che il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, prevede molteplici iniziative.

Al riguardo riferisco che è in corso di predisposizione il regolamento ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del citato decreto, che disciplinerà la valutazione multidimensionale unificata, il punto unico di accesso e la composizione e le modalità di funzionamento delle Unità di valutazione multidimensionale, nell'ottica della promozione di un invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana.

Inoltre, ricordo che è stata predisposta, a cura di Agenas, la proposta di « Linee di indirizzo nazionali per l'integrazione operativa degli interventi sociali e sanitari previsti nei servizi di cura e assistenza domiciliari e per l'adozione di un approccio continuativo e multidimensionale della presa in carico della persona anziana non autosufficiente e della sua famiglia anche attraverso strumenti digitali », che saranno adottate con il menzionato regolamento.

Per quanto concerne il tema del rapporto ambiente-salute e, di conseguenza, quello dell'interazione tra le Istituzioni preposte alla tutela dei due interessi costituzionalmente protetti, ricordo che nell'ambito della missione 6 del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti complemen-

tari, è previsto il progetto « Salute, Ambiente, Biodiversità e Clima ».

Inoltre l'articolo 27 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, istituisce il Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), ponendo le basi per la realizzazione di una nuova *governance* del settore, allo scopo di migliorare e armonizzare le politiche e le strategie messe in atto dal SSN per la prevenzione, il controllo e la cura delle malattie acute e croniche, trasmissibili e non trasmissibili, associate a rischi ambientali e climatici.

ALLEGATO 4

5-03938 Vietri: Adozione di provvedimenti volti a consentire la prescrizione elettronica delle cure termali.

TESTO DELLA RISPOSTA

Con riferimento all'interrogazione rappresento preliminarmente che, come noto, il processo di dematerializzazione delle prescrizioni termali è subordinato all'aggiornamento dell'allegato 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante « Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 ».

In tale prospettiva, segnalo che è in corso di approvazione il decreto predisposto dalla Direzione generale della programmazione sanitaria di questo Ministero per l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza.

In particolare, faccio presente che il nuovo decreto rivede, amplia e rende più appropriate numerose prestazioni sanitarie garantite dal Servizio Sanitario Nazionale.

Con l'adozione di questo provvedimento si potrà dare attuazione alla ricetta dematerializzata nel settore termale, in quanto verranno indicate specifiche codifiche per le prestazioni termali, allo stato attuale assenti.

Ricordo ad ogni buon fine che il complesso *iter* prescritto dall'articolo 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, prevede altresì l'espressione dell'Intesa da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

All'esito di questo procedimento sarà attuabile la dematerializzazione delle ricette per le cure termali.

ALLEGATO 5

5-03939 Malavasi: Campagne di informazione e di sensibilizzazione sull'importanza della vaccinazione contro il morbillo.

TESTO DELLA RISPOSTA

Ringrazio gli Onorevoli interroganti per il quesito posto poiché mi consente di riferire in merito alle iniziative poste in essere dal Governo per prevenire la diffusione del morbillo.

Prioritariamente faccio presente che il Ministero della salute ha da tempo adottato il Piano Nazionale di eliminazione del Morbillo e della Rosolia congenita (PNEMoRc), che si prefiggeva, attraverso una serie di azioni, l'interruzione della trasmissione indigena del morbillo e per la riduzione dell'incidenza della rosolia congenita.

Ricordo, poi, che nell'ottobre 2024, è stata istituita la Cabina di regia con il compito di monitorare e valutare l'implementazione del Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale (PNPV) 2023-2025, che include obiettivi specifici per l'eliminazione del morbillo e della rosolia.

Nello specifico, il Piano ha l'obiettivo di:

raggiungere e mantenere coperture vaccinali superiori al 95 per cento per entrambe le dosi del vaccino morbillo-parotite-rosolia (MPR), essenziali per interrompere la trasmissione di queste malattie;

vaccinare le donne in età fertile suscettibili alla rosolia, per prevenire casi di rosolia congenita;

migliorare la sorveglianza epidemiologica per identificare e gestire tempestivamente eventuali focolai.

Rappresento, inoltre, che nel 2024, è stato costituito il gruppo di lavoro per provvedere all'aggiornamento del Piano Nazionale di eliminazione del Morbillo e della Rosolia congenita (PNEMoRc).

Fermo restando quanto riferito, evidenzio che vista l'elevata contagiosità del morbillo, per prevenire focolai e raggiungere l'eliminazione, sono necessarie, così come indicato dal predetto Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale, coperture vaccinali nella popolazione di almeno il 95 per cento con due dosi di vaccino.

Dai dati delle coperture vaccinali relativi all'anno 2023, risulta che a livello nazionale, la copertura per la prima dose di vaccino a 24 mesi di età (coorte di nascita 2021) è pari al 94,6 per cento, sostanzialmente stabile rispetto quella del 2022 (94,4 per cento).

La copertura vaccinale per la seconda dose a 5-6 anni di età (coorte 2016), invece, è diminuita di 0,3 punti percentuali rispetto al 2022, da 85,1 per cento a 84,8 per cento.

Esistono inoltre ampie differenze tra le Regioni, con un *range*, per la prima dose, da 83,8 per cento a 97,3 per cento, e per la seconda dose a 5-6 anni, da 71,0 per cento a 94,2 per cento.

Di fatto, solo 10 Regioni/Province autonome hanno raggiunto l'obiettivo del 95 per cento di copertura vaccinale per la prima dose, mentre nessuna Regione/Provincia autonoma ha raggiunto una copertura vaccinale di almeno il 95 per cento per la seconda dose.

Tutto ciò premesso, per quanto riguarda la richiesta di avviare campagne di informazione sull'importanza della vaccinazione, devo precisare che il Ministero della salute da anni è impegnato a valorizzare la pratica della vaccinazione come strumento di prevenzione di numerose patologie attraverso la realizzazione di molteplici campagne informative, rivolte a diverse fasce della popolazione.

Le iniziative realizzate sono consultabili sul portale del Ministero della salute, dove è presente una pagina tematica dedicata con le indicazioni sulle vaccinazioni da effettuare per età, per categorie e per condizione, nonché ulteriori infor-

mazioni riguardanti le misure di prevenzione, la normativa in materia, l'anagrafe nazionale vaccini, la copertura vaccinale nell'infanzia e nell'adolescenza e i dati sulla copertura vaccinale.

Per quanto riguarda il morbillo, in particolare, segnalo che consultando l'area del sito dedicata alle malattie infettive, si potrà trovare la pagina dedicata specificamente a tale malattia e reperire tutte le informazioni sulle modalità di trasmissione, sui sintomi, sulle complicanze, sulla diagnosi, sulla terapia e, ovviamente, sulle modalità di prevenzione.

ALLEGATO 6

5-03940 Loizzo: Inserimento del farmaco *inavolisib*, in combinazione con *palbociclib* e *fulvestrant*, nell'elenco istituito ai sensi della legge n. 648 del 1996.

TESTO DELLA RISPOSTA

Con riferimento al quesito posto dall'On. Interrogante, riporto quanto precisato dall'Agenzia Italiana del Farmaco.

La richiesta di inserimento del farmaco *inavolisib*, in associazione a *palbociclib* e *fulvestrant*, nell'elenco istituito ai sensi della legge n. 648 del 1996, per il trattamento di pazienti adulti affetti da carcinoma mammario localmente avanzato o metastatico, positivo ai recettori ormonali (HR), negativo al recettore del fattore umano di crescita epidermico di tipo 2 (HER2), con mutazione di PIK3CA, dopo recidiva o entro 12 mesi dal completamento della terapia endocrina adiuvante, è stata presentata dall'azienda Roche S.p.A., titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) del medicinale *inavolisib*.

L'Azienda ha proposto di fornire gratuitamente tale farmaco in regime di uso compassionevole sottolineando che, con tale modalità, non si verificherebbe alcun impatto incrementale di spesa per il Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

L'Azienda ha inoltre manifestato l'intenzione di garantire il trattamento delle pazienti in regime di uso compassionevole fino alla rimborsabilità di *inavolisib* da parte del SSN e per ulteriori 30 giorni successivi alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* per favorire l'inserimento del farmaco nei prontuari regionali.

In ordine allo stato autorizzativo del medicinale *inavolisib*, inibitore di PI3K di nuova generazione, riferisco che lo stesso è in corso di registrazione presso l'Agenzia Europea dei Medicinali (EMA) per il trattamento, in associazione a *palbociclib* e *fulvestrant*, di pazienti adulti affetti dalla summenzionata patologia.

La domanda di registrazione è stata infatti depositata presso l'EMA il 30 aprile 2024 ed è in attesa di pubblicazione l'*opinion* del CHMP (*Committee for Medicinal Products for Human Use*).

Segnalo, inoltre, che la combinazione *palbociclib* (di titolarità dell'Azienda Pfizer S.r.l.) e *fulvestrant* è già un'opzione terapeutica autorizzata e rimborsata dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN), attualmente sottoposta a registro di monitoraggio per il trattamento del carcinoma mammario localmente avanzato o metastatico positivo ai recettori ormonali (HR) e negativo al recettore del fattore di crescita epidermico umano 2 (HER2):

in associazione ad un inibitore dell'aromatasi;

in associazione a *fulvestrant* in donne che hanno ricevuto una terapia endocrina precedente.

Come precisato dall'AIFA, nelle donne in pre o perimenopausa, la terapia endocrina deve essere associata ad un agonista dell'ormone di rilascio dell'ormone luteinizzante (LHRH).

Per quanto concerne, infine, l'inserimento della combinazione dei tre farmaci nell'elenco di cui alla legge n. 648 del 1996, faccio presente che, nella riunione del 16-20 dicembre 2024, la Commissione Scientifica ed Economica del farmaco (CSE) dell'AIFA ha espresso parere non favorevole al suddetto inserimento, richiesto direttamente dalla sola Azienda titolare di uno dei tre farmaci interessati, per insussistenza dei requisiti regolatori necessari e per la presenza di un registro di monitoraggio per uno degli altri due farmaci coinvolti, il *palbociclib* (Ibrance) di titolarità Pfizer.

Da ultimo faccio presente che l'AIFA ha riferito, che un'analoga richiesta di inserimento nella disciplina della legge n. 648 del 1996, per i medesimi medicinali e indicazione, è stata presentata da un soggetto terzo diverso dall'Azienda farmaceutica.

Tale richiesta è ad oggi in valutazione per l'inserimento nell'ordine del giorno della prossima riunione del Segretariato Area Pre Autorizzazione, ai fini dell'invio per valutazione alla prima riunione utile della CSE.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Utilitalia, in merito all'attività di trattamento dei fanghi di depurazione da acque reflue per il loro utilizzo in agricoltura come fertilizzanti 252

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 252

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle prospettive del settore vitivinicolo *(Deliberazione)* 252

ALLEGATO (Programma dell'indagine) 253

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Mirco CARLONI.

Audizione informale di rappresentanti di Utilitalia, in merito all'attività di trattamento dei fanghi di depurazione da acque reflue per il loro utilizzo in agricoltura come fertilizzanti.

L'audizione informale è stata svolta dalle 8.30 alle 9.05.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.20 alle 9.25.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Mirco CARLONI.

La seduta comincia alle 9.25.

Indagine conoscitiva sulle prospettive del settore vitivinicolo.

(Deliberazione).

Mirco CARLONI, *presidente*, ricorda che nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, di giovedì 24 aprile 2025, si è convenuto di svolgere un'indagine conoscitiva sulle prospettive del settore vitivinicolo.

Comunica che sul programma dell'indagine *(vedi allegato)* è stata acquisita la prescritta intesa con il Presidente della Camera.

Fa presente inoltre che, a seguito dell'odierna deliberazione, i lavori dell'indagine conoscitiva potranno iniziare già a partire dalla prossima settimana e che l'indagine dovrà concludersi entro il 30 aprile 2026.

Propone, quindi, di deliberare l'avvio dell'indagine conoscitiva secondo il programma concordato.

La Commissione delibera all'unanimità lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in titolo.

La seduta termina alle 9.30.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle prospettive del settore vitivinicolo.

PROGRAMMA DELL'INDAGINE

Il comparto vitivinicolo italiano

Secondo l'Annuario dell'agricoltura italiana 2023 del CREA, le attività viticole e vinicole svolte all'interno del settore agricolo hanno dato origine, nello stesso anno, ad un valore della produzione intorno ai 5.870 milioni di euro, pari all'8,7 per cento circa del valore della produzione agricola.

Il primato dei bianchi trova riscontro all'interno delle diverse tipologie produttive, con il peso relativo che raggiunge il valore più elevato (oltre il 66 per cento) in relazione ai vini DOP; risultato strettamente ancorato alla ripartizione del Nord-est, dalla quale proviene circa il 70 per cento della produzione nazionale di tali vini. I vini rossi e rosati restano ancora maggioritari esclusivamente nell'area centrale (61,6 per cento del totale), mentre al Sud si ritrovano in una condizione di sostanziale equilibrio rispetto ai vini bianchi. Tuttavia, va segnalata la prevalenza dei rossi e rosati all'interno delle produzioni DOP relativamente ad alcune delle aree di maggiore tradizione, Centro e Sud (isole escluse), mentre, nella ripartizione del Nord-ovest si registra il superamento dei bianchi DOP, trascinati verso l'alto dal forte ridimensionamento dei rossi di qualità in Lombardia.

La vendemmia 2023 ha registrato un -21 per cento per la componente da vino e un -17 per cento per quello da tavola, risultando la meno produttiva dall'ultimo dopoguerra. Analizzando i dati a livello regionale, il Nord-est ha segnato un -9 per cento, mentre il Meridione un -33 per cento. Un crollo produttivo si è verificato in Puglia (-40 per cento) e in Abruzzo (-57,7 per cento). Il risultato negativo della vendemmia 2023 è dovuto agli eventi meteorologici, caratterizzati da abbondanti piogge primaverili seguiti da grandine, che hanno creato condizioni favorevoli per la diffusione delle malattie fungine della vite, quali la peronospora e la flavescenza dorata. La produzione dei vini rossi è scesa del 25,5 per cento ed ha, pertanto, consolidato il primato dei vini bianchi a livello nazionale, così come è avvenuto a livello globale. Le DOP rappresentano il 48 per cento della produzione vinicola nazionale, mentre il vino da tavola riveste un ruolo marginale. Anche a livello europeo, la vendemmia ha registrato una riduzione dovuta alle scarse vendemmie di Spagna e Italia, mentre la Francia, con una produzione in controtendenza, è risultata il primo produttore mondiale (20 per cento dei volumi) ed europeo (con oltre il 32 per cento della produzione totale). L'Italia, invece, è risultata con una quota pari a quasi il 26 per cento della produzione continentale.

In base alle anticipazioni sulla vendemmia 2024 si stima, infatti, una ripresa della produzione italiana (+7 per cento), anche se al di sotto della media degli ultimi 5 anni. Il contestuale calo della Francia (-18 per cento) riporterebbe l'Italia in testa alla classifica per volumi di produzione di vino.

Il valore della produzione delle attività viticole e vinicole – sempre in riferimento ai dati della vendemmia 2023 – rappresenta l'8,7 per cento del valore della produzione agricola, pur con un -14 per cento delle uve conferite e un -18 per cento del vino prodotto. A livello territoriale, il Nord-est sfiora il 53 per cento per la materia prima e il 40 per cento per il vino autoprodotto, mentre il Sud registra il 30 per cento per entrambe le voci, raggiungendo il 97,5 per cento per le uve da tavola. Per quanto riguarda il listino dei prezzi, l'andamento è stato trascinato dai vini da tavola, mentre i vini di qualità (DOP e IGP) hanno registrato una sofferenza sui mer-

cati, per le importanti giacenze delle campagne precedenti.

Sempre nel 2023, secondo i dati ISTAT, i consumatori in Italia rappresentano il 55,1 per cento della popolazione (65 per cento uomini e 45 per cento donne). Le abitudini di consumo risultano più responsabili e consapevoli, con una diminuzione dei consumatori quotidiani dovuta agli stili di vita e alla difficoltà economiche delle famiglie. In termini di preferenze, i bianchi prevalgono sui rossi.

Sono 528 i vini a indicazione geografica, di cui 410 sono DOP e 119 sono IGP.

Nel 2023 la produzione di vino DOP è diminuita del 17,4 per cento in tutte le regioni, analogamente alla produzione totale di vino (-21,7 per cento), a causa – come in parte già sottolineato – dell'andamento climatico, delle tensioni internazionali che hanno minato l'economia e la fiducia del consumatore e della crescente attenzione alla salute. Nonostante la diminuzione della produzione del vino, le componenti DOP e IGP continuano a rappresentare più dei tre quarti di vino prodotto in Italia (47 per cento di vino DOP sul totale e quasi il 27 per cento di IGP). Mentre i vini IGP sono cresciuti in termini di volume di imbottigliamento di oltre il 16,5 per cento, le DOC hanno sofferto maggiormente, perdendo il 2,8 per cento dei volumi. Le denominazioni al vertice della piramide qualitativa nazionale sono scese soprattutto nelle regioni del Nord-ovest (-8,3 per cento), nel Centro (-5,3 per cento) e nel Sud (-7,5 per cento). Il risultato migliore si registra nel Nord-est (+3,7 per cento), soprattutto grazie all'aumento di produzione del Veneto IGT (+106 per cento). Il prosecco è al primo posto nella classifica del valore delle denominazioni con 2,6 miliardi di euro, seguito dalla DOP delle Venezie (954 milioni), dal Conegliano Valdobbiadene (555 milioni) e dal Franciacorta (361 milioni).

L'enoturismo fornisce un contributo significativo al settore vitivinicolo. Come è riportato nel Rapporto sull'enoturismo in Italia predisposto dall'Associazione Italiana Turismo Enogastronomico e da ISMEA, pubblicato a dicembre 2024, il 64,5 per cento dei turisti italiani, pari a circa 13,4 milioni, ha partecipato ad almeno una esperienza a tema vino nel corso dei viaggi degli ultimi tre anni.

Per quanto riguarda l'indice dei prezzi del 2023, secondo i dati ISMEA, i vini DOP hanno perso il 2 per cento e i vini IGT il 3 per cento, mentre per i vini comuni si è registrato un +2 per cento.

Tra i prodotti agroalimentari italiani destinati alle esportazioni il vino gode di un assoluto primato.

In termini di valore, le esportazioni complessive di vino registrano nel 2024 un aumento di +5,5 per cento rispetto al 2023, passando da 7,710 miliardi di euro a 8,135 miliardi di euro, in controtendenza rispetto al 2023, anno nel quale si è avuto un rallentamento delle vendite sul vino italiano nel mercato globale, con un -1,6 per cento. Relativamente alle esportazioni verso gli Stati Uniti, il comparto vinicolo nel 2024 registra un aumento del 10,2 per cento rispetto al 2023, passando da 1,758 miliardi di euro a 1,938 miliardi di euro. Anche in termini di volumi le esportazioni del comparto in esame nel 2024 registrano un aumento del 3,3 per cento rispetto al 2023, con un +7 per cento rispetto agli USA. Per quanto riguarda le importazioni complessive, in termini di valore si registra un +14,5 per cento rispetto al 2023, con un aumento da circa 517 milioni euro a 592 milioni di euro. Le importazioni dagli USA registrano un +59,6 per cento rispetto al 2023, passando da 2 miliardi circa a 3,342 miliardi di euro. In termini di volumi, il complesso delle importazioni di vino nel 2024 registra un forte aumento pari al 65,6 per cento rispetto al 2023, mentre riportano una diminuzione pari a 26,3 per cento nei confronti degli USA. Il saldo *import-export* a livello globale è passato da 7,1 miliardi nel 2023 a 7,5 miliardi di euro nel 2024, con un aumento del 4,9 per cento (nel 2023 si era registrata una diminuzione del saldo di 2,3 per cento). Il saldo *import-export* con gli USA nel 2024 ha registrato un +10,2 per cento, passando da 1,7 miliardi a 1,9 miliardi di euro.

Il settore vitivinicolo in ambito europeo

L'Unione europea è il principale produttore mondiale di vino, con una produzione media annua, tra il 2020 e il 2025, di 157 milioni di ettolitri, che ha rappresentato, nel 2023, il 44 per cento della superficie vitivinicola mondiale, oltre il 60 per cento della produzione e il 48 per cento del consumo.

La produzione vinicola è il terzo settore agroalimentare dell'UE in termini di esportazioni, con il 7,3 per cento del valore agroalimentare esportato nel 2024 (*Monitoring EU agro-food trade*, febbraio 2025). Le esportazioni di vino dell'UE rappresentano due terzi del commercio mondiale del settore.

In base alle proiezioni di Eurostat, nell'Unione europea nel 2024/2025 l'Italia si attesta come il principale produttore vinicolo dell'UE, seguita dalla Francia e dalla Spagna.

Nonostante tali dati positivi, il consumo di vino è complessivamente diminuito nell'UE, per effetto di cambiamenti sociali e demografici ed anche le esportazioni risentono di una generale tenenza alla riduzione del consumo di alcolici, oltre che dell'attuale incertezza geopolitica.

Dopo la pubblicazione da parte della Commissione europea della comunicazione C/2023/1190 sull'attuazione delle nuove disposizioni dell'UE in materia di etichettatura della vini, il 24 novembre 2023 sono entrate in vigore le norme che integrano l'etichettatura del vino, ai sensi del Regolamento UE 2117/2021, e che rendono obbligatoria la comunicazione dell'elenco degli ingredienti e la dichiarazione nutrizionale, anche attraverso un *QR code*. Con nota della Commissione europea del 12 marzo 2024 sono stati forniti chiarimenti circa le diciture che devono essere affiancate al *QR Code*, apponibile sulle etichette dei vini per fornire in via elettronica i dati nutrizionali e quelli sugli ingredienti. È stato chiarito come la dicitura « ingredienti » sulle etichette non debba essere tradotta, e che né gli Stati membri, né gli operatori della distribuzione potranno chiedere ai produttori di aggiungere la dicitura « informazioni nutrizionali » al *QR code* apposto sul retro delle bottiglie.

Il 7 dicembre 2023 il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha posticipato con decreto l'introduzione e l'applicazione della normativa europea sul cambio di etichettatura del vino, permettendo così l'utilizzo e l'esaurimento delle etichette già in magazzino.

Nella comunicazione recante il Piano europeo di lotta contro il cancro, presentata il 3 febbraio 2021, la Commissione europea ha annunciato una serie di misure per contenere il consumo nocivo di alcol, in quanto fattore di rischio per la salute. Ha manifestato, pertanto, la volontà di sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle migliori pratiche per contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, tra cui la riduzione di almeno il 10 per cento del consumo nocivo di alcol entro il 2025. A tal fine, ha prospettato il riesame della legislazione dell'UE sulla tassazione dei prodotti alcolici, anche negli acquisti transfrontalieri, misure per limitare l'esposizione dei giovani alla pubblicità di prodotti alcolici (in collaborazione con gli Stati membri, i regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) e i portatori di interessi). Dalla stessa sono, peraltro, conseguiti gli obblighi sull'etichettatura evidenziati in precedenza. Il 4 febbraio 2025 sempre la Commissione europea ha pubblicato una revisione del Piano europeo di lotta contro il cancro in cui si ribadisce sia la necessità di introdurre avvertenze sanitarie sulle etichette delle bevande alcoliche, sia l'esigenza di rivedere la direttiva sulle accise per l'alcole e le bevande alcoliche (direttiva 92/84/CEE del 19 ottobre 1992).

Il 17 dicembre 2024, il Gruppo di alto livello sulla politica vitivinicola, istituito dalle istituzioni dell'UE per discutere le sfide e le opportunità per il settore vitivinicolo, ha presentato raccomandazioni concordate con tutti i Paesi dell'UE, proponendo azioni politiche mirate per affron-

tare le sfide del settore vitivinicolo e concentrarsi su tre sfide chiave:

allineare la produzione vinicola ai cambiamenti di una domanda attualmente in diminuzione;

rafforzare la resilienza del settore alle sfide del mercato e climatiche;

adattarsi alle tendenze dei consumatori, nell'UE e a livello globale, per cogliere nuove opportunità di mercato.

Nelle raccomandazioni si sottolinea la necessità di gestire il potenziale produttivo vitivinicolo per affrontare l'eccesso di offerta strutturale anche tramite programmi mirati di estirpazione per determinate regioni o vini, una modulazione temporanea del potenziale produttivo attraverso un sistema di gestione più flessibile per le autorizzazioni all'impianto e al reimpianto di vigneti, meccanismi per facilitare l'adeguamento delle rese di uva. Si rileva, inoltre, la necessità di rafforzare la resilienza dei produttori a fronte dei rischi di mercato e climatici, attraverso una lotta più incisiva contro le pratiche commerciali sleali, la rimodulazione degli strumenti di sostegno verso una più efficace gestione del rischio, soluzioni assicurative e investimenti nei piani di adattamento ai cambiamenti climatici. Per quanto riguarda il bilancio della politica agricola comune (PAC) per il settore vitivinicolo, il Gruppo raccomanda di garantire flessibilità nella gestione finanziaria e di modificare i programmi nazionali di sostegno dedicati al settore, per consentire una reazione più rapida agli eventi climatici o alle variazioni di mercato.

Il 28 marzo 2025, infine, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento volta a sostenere la competitività e la resilienza del settore vitivinicolo incentrata su alcune modifiche mirate alla normativa vigente dell'UE, tra cui figurano:

la prevenzione delle eccedenze di produzione, lasciando agli Stati membri la facoltà di adottare misure per l'estirpazione delle viti in eccesso e la c.d. vendemmia verde (rimozione delle uve non mature prima della vendemmia);

la flessibilità nel sistema di autorizzazioni per il reimpianto delle viti, per favorire l'adattamento al mercato delle decisioni di investimento dei produttori;

maggiore sostegno per fare fronte alle conseguenze dei cambiamenti climatici;

l'introduzione di regole di commercializzazione armonizzate e semplificate, e di denominazioni armonizzate per i prodotti a bassa gradazione alcolica (il termine « analcolico » potrà essere apposto se il titolo alcolometrico effettivo del prodotto non supera lo 0,5 per cento in volume, con in aggiunta l'espressione « 0,0 per cento » se il titolo alcolometrico effettivo non supera lo 0,05 in volume);

l'armonizzazione delle etichette per ridurre i costi, favorire gli scambi tra Stati membri dell'UE e l'informazione dei consumatori;

la promozione del turismo legato alla produzione vinicola;

la prosecuzione delle campagne promozionali sostenute dall'UE nei Paesi terzi.

Alla luce degli elementi evidenziati, la Commissione Agricoltura ritiene indispensabile svolgere un'indagine conoscitiva sulle prospettive del comparto vitivinicolo italiano di fronte ai mutamenti in atto nel commercio internazionale e alle riforme presentate in sede europea. Tale approfondimento potrà servire per delineare nuove strategie di crescita del comparto vitivinicolo, sia sul versante nazionale sia su quello europeo e internazionale.

In tale ambito nel corso dell'indagine si intenderebbe ascoltare:

il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

rappresentanti di istituzioni ed organismi operanti in ambito di Unione europea, e, in particolare, membri delle competenti Commissioni parlamentari del Parlamento europeo e rappresentanti della Commissione europea;

rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome:

rappresentanti delle organizzazioni di categoria del settore agroalimentare;

rappresentanti delle organizzazioni rappresentative del settore vitivinicolo;

il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA);

l'Istituto di servizi per il mercato agroalimentare (ISMEA);

rappresentanti del mondo accademico e scientifico, nonché esperti e studiosi del settore.

L'indagine si concluderebbe entro il 30 aprile 2026.

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024. C. 2280 Governo, approvato dal Senato *(Seguito dell'esame e conclusione)* 259

SEDE CONSULTIVA:

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 260

ALLEGATO (Parere approvato) 264

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 262

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Confagricoltura nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Federacciai nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confetra nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI) nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della

proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale di rappresentanti di Federbeton nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 263

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confcommercio nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 263

Audizione informale di rappresentanti di Confapi nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 263

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA. — Interviene la Sottosegretaria di Stato per i rapporti con il Parlamento, Giuseppina Castiello.

La seduta comincia alle 13.10.

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024.

C. 2280 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 2 aprile 2025.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, comunica che tutte le Commissioni di merito hanno espresso parere contrario sugli emendamenti di loro competenza presentati presso la XIV Commissione e che, pertanto, le proposte emendative non saranno poste in votazione.

Avverte quindi che nella seduta odierna sarà posta in votazione la proposta di conferire il mandato ai relatori a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato.

Stefano CANDIANI (LEGA), *relatore*, intervenendo anche a nome dell'altra relatrice, Mantovani, alla quale rivolge un sentito ringraziamento per la proficua collaborazione, evidenzia come l'esame in sede referente del provvedimento non abbia comportato l'approvazione di modifiche ulteriori rispetto al testo già approvato dal Senato della Repubblica.

Sottolinea, tuttavia, l'opportunità che, per il tramite del Presidente della Commissione, si promuova un intervento volto a modificare il regolamento della Camera dei deputati, al fine di riconoscere alla Commissione Politiche dell'Unione europea funzioni e competenze dirette in ordine all'esame in sede referente della legge di delegazione europea. Ciò permetterebbe, in prospettiva, di garantire una più adeguata valutazione delle proposte emendative, che potrebbero così essere esaminate in via diretta dalla XIV Commissione, in coerenza con la sua specifica vocazione istituzionale in materia di rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea.

Piero DE LUCA (PD-IDP) esprime perplessità in merito alla disciplina regolamentare attualmente prevista per le competenze della Commissione Politiche dell'Unione europea, evidenziando come l'attuale Regolamento risulti carente nel riconoscere appieno le prerogative istituzionali spettanti a tale Commissione. Ricorda come la questione sia stata sollevata in più occasioni e sottolinea l'urgenza di un intervento regolamentare che restituisca alla Commissione il pieno esercizio delle competenze che le dovrebbero spettare, anche con riguardo a quelle attinenti alla verifica dei profili di compatibilità degli atti legislativi nazionali con il diritto dell'Unione europea.

Osserva, infatti, che nella configurazione vigente, nell'ambito dell'esame in sede referente della legge di delegazione europea, la Commissione si limita a recepire le proposte emendative esaminate da altre Commissioni di merito, senza la possibilità di intervenire, se non nei limitati casi previsti dal Regolamento. Tale limitazione, afferma, rappresenta una significativa compressione delle competenze proprie della XIV Commissione, che dovrebbe invece esercitare un ruolo di approfondimento e filtro, al pari della I Commissione, proprio in relazione alla coerenza dei provvedimenti legislativi con il diritto europeo.

Alla luce di tali considerazioni, annuncia l'astensione del proprio Gruppo sulla deliberazione di conferimento del mandato ai relatori a riferire favorevolmente all'Assemblea.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, avverte che la Presidenza si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 13.20.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.

La seduta comincia alle 13.20.

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare.
C. 2329 Governo.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Antonio GIORDANO (FDI), *relatore*, rileva che il disegno di legge in esame, di conversione del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, si inserisce nel solco della cooperazione internazionale delineata dal Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania, firmato a Roma il 6 novembre 2023 e ratificato con la legge 21 febbraio 2024, n. 14.

Ricorda che il provvedimento consta di due articoli.

Rinviando alla documentazione predisposta dagli Uffici per ulteriori approfondimenti, segnala che l'articolo 1 è composto da due commi e reca disposizioni urgenti ai fini del rafforzamento dell'azione di rimpatrio. Il comma 1, lettera *a)*, modifica l'articolo 3, comma 2, della citata legge n. 14 del 2024, estendendo la platea degli stranieri che possono essere trasferiti nelle strutture per il rimpatrio collocate in territorio albanese anche a coloro che sono già destinatari di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione). Fa notare che nella disciplina previgente questa possibilità era limitata ai soggetti intercettati in mare aperto da mezzi delle autorità italiane.

Evidenzia che l'ipotesi di trattenimento in centri per il rimpatrio collocati fuori dal territorio nazionale non è vietata dalla vigente direttiva 2008/115/CE in materia di rimpatri, che non la disciplina.

Osserva che la lettera *b)* del medesimo comma interviene sul comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 14 del 2024. Ricorda che tale comma equipara le strutture indicate nel Protocollo Italia-Albania – denominate, a norma del Protocollo, « strutture per le procedure di ingresso » e « strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi il diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano » – agli *hotspot* previsti dal testo unico immigrazione. Inoltre, rileva che le sole strutture destinate al rimpatrio sono equiparate ai centri di permanenza per i rimpatri. Precisa pertanto che per effetto della modifica in esame il trasferimento presso le strutture in Albania non incide né sul titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo articolo e già convalidato o prorogato dall'autorità giudiziaria, né sulla procedura amministrativa di espulsione o respingimento in corso.

Fa presente che il comma 2 dell'articolo 1 interviene direttamente sull'articolo 14 del Testo unico immigrazione. La lettera *a)* attribuisce alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno non solo il potere di assegnazione del posto all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), ma anche il potere di trasferimento dello straniero in altra struttura analoga, compresa quella situata in Albania.

La lettera *b)* del medesimo comma 2 specifica che il trasferimento dello straniero in altro centro non richiede una nuova convalida del trattenimento da parte dell'autorità giudiziaria e può avvenire in qualsiasi momento, a condizione che permanga il titolo originario del trattenimento.

Gli articoli 2 e 3 recano la clausola di invarianza finanziaria e l'entrata in vigore.

Osserva che, nel suo complesso, l'intervento normativo si muove in coerenza con l'obiettivo strategico dell'Unione europea, espresso nel Nuovo Patto su migrazione e asilo, di rafforzare l'efficacia delle politiche di rimpatrio mediante una maggiore cooperazione con Paesi terzi, valorizzando approcci basati sulla responsabilità condivisa e sulla gestione integrata delle frontiere. Inoltre, come evidenzia la relazione illustrativa, rileva che sul provvedimento è stata sentita la Commissione europea.

Alla luce di quanto esposto, tenuto conto della piena coerenza del provvedimento con l'ordinamento dell'Unione europea e con il Protocollo Italia-Albania, formula una proposta di parere favorevole *(vedi allegato)*.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 13.25.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.25 alle 13.30.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.

Audizione informale di rappresentanti di Confagricoltura nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 14 alle 14.15.

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Federacciai nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.15 alle 14.30.

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confetra nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.30 alle 14.40.

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI) nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.40 alle 14.55.

Audizione informale di rappresentanti di Federbeton nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto

riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.55 alle 15.10.

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.10 alle 15.20.

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confcommercio nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.20 alle 15.30.

Audizione informale di rappresentanti di Confapi nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final).

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.30 alle 15.50.

ALLEGATO

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo.

PARERE APPROVATO

La XIV Commissione,

esaminato, per i profili di competenza, il disegno di legge C. 2329, di conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, recante disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare;

rilevato che l'articolo 1, comma 1, lettera *a),* del provvedimento modifica l'articolo 3, comma 2, della legge 21 febbraio 2024, n. 14, recante ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania, firmato a Roma il 6 novembre 2023, estendendo la possibilità di trasferire in strutture per il rimpatrio situate nel territorio albanese anche cittadini stranieri già destinatari di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);

osservato che l'ipotesi di trattenimento in centri per il rimpatrio collocati fuori dal territorio nazionale non è vietata dalla vigente direttiva 2008/115/CE in materia di rimpatri, che non la disciplina;

considerato che l'articolo 1, comma 1, lettera *a),* stabilisce che il trasferimento dalle strutture di cui all'articolo 14, comma 1, del citato testo unico all'analoga struttura realizzata in Albania non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo articolo e già convalidato o prorogato dall'autorità giudiziaria, né produce effetti sulla procedura amministrativa – di espulsione o di respingimento – cui lo straniero è sottoposto;

rilevato che l'articolo 1, comma 2, lettera *a),* attribuisce alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, oltre al potere di assegnazione nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), anche quello di trasferimento dello straniero in altra struttura analoga, compresa quella situata in Albania;

rilevato altresì che l'articolo 1, comma 2, lettera *b),* specifica che il trasferimento in altra struttura non richiede una nuova convalida del trattenimento da parte dell'autorità giudiziaria e può essere disposto in qualsiasi momento, a condizione che permanga il titolo originario del trattenimento;

considerato che il provvedimento nel suo complesso si inserisce nel quadro della strategia dell'Unione europea delineata nel Nuovo Patto su migrazione e asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 e attuato attraverso un insieme organico di regolamenti adottati nel 2024, il quale mira a rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne, a promuovere una cooperazione strutturata con i Paesi terzi e a rendere più efficace la politica di rimpatrio, sulla base del principio della responsabilità condivisa tra Stati membri;

rilevato che pertanto il provvedimento non evidenzia profili d'incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

AUDIZIONI:

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione, e conclusione)* 265

AUDIZIONI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Alberto STEFANI.

La seduta comincia alle 8.15.

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione, e conclusione).

Alberto STEFANI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Giampaolo ARACHI, *componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene, per formulare quesiti e osservazioni, la senatrice Vincenza ALOISIO (M5S).

Giampaolo ARACHI, *componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, risponde ai quesiti posti e fornisce precisazioni e chiarimenti.

Alberto STEFANI, *presidente*, ringrazia Giampaolo ARACHI, *componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, per il suo intervento.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

S O M M A R I O

II COMITATO – GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI, MISURE NON ABLATORIE ED EFFETTI DELLE INFORMAZIONI ANTIMAFIA INTERDITTIVE:

Audizione di Antonio Caputo, responsabile *National Public Affairs* di Intesa San Paolo, Raffaele Cosimo, responsabile Direzione Centrale *Anti Financial Crime* di Intesa San Paolo, e di Stefano Martarelli, responsabile Coordinamento Crediti Banca dei Territori di Intesa San Paolo 266

II COMITATO – GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI, MISURE NON ABLATORIE ED EFFETTI DELLE INFORMAZIONI ANTIMAFIA INTERDITTIVE

Mercoledì 7 maggio 2025.

Audizione di Antonio Caputo, responsabile *National Public Affairs* di Intesa San Paolo, Raffaele Cosimo, responsabile Direzione Centrale *Anti Financial Crime* di Intesa San Paolo, e di Stefano Martarelli, responsabile Coordinamento Crediti Banca dei Territori di Intesa San Paolo.

Il comitato II si è riunito dalle 8.35 alle 9.15.

COMITATO PARLAMENTARE

per la sicurezza della Repubblica

S O M M A R I O

AUDIZIONI:
Audizione del Ministro della difesa, Guido Crosetto *(Svolgimento e conclusione)* 267
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE 267

AUDIZIONI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Lorenzo GUERINI. – Interviene Guido Crosetto, Ministro della difesa.

La seduta comincia alle 15.30.

Audizione del Ministro della difesa, Guido Crosetto.

(Svolgimento e conclusione).

Lorenzo GUERINI, *presidente*, introduce l'audizione del Ministro della difesa, Guido Crosetto.

Guido CROSETTO, *Ministro della difesa*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando quesiti e osservazioni, Lorenzo GUERINI, *presidente*, i senatori Claudio BORGHI (LSP-PSD'AZ) e Enrico BORGHI (IV-C-RE) e la senatrice Licia RONZULLI (FI-BP-PPE) e i deputati Giovanni DONZELLI (FDI), Marco PELLEGRINI (M5S) e Ettore ROSATO (AZ-PER-RE), ai quali risponde Guido CROSETTO, *Ministro della difesa*.

Lorenzo GUERINI, *presidente*, dopo aver ringraziato il ministro Crosetto, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.05.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Lorenzo GUERINI.

La seduta comincia alle 17.05.

Lorenzo GUERINI, *presidente*, rende alcune comunicazioni sulla programmazione dei lavori del Comitato.

La seduta termina alle 17.10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 268
COMMISSIONE PLENARIA:
Sulla pubblicità dei lavori 268
Comunicazioni del presidente 268

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 14,.30 alle 14.45.

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Jacopo MORRONE.

La seduta comincia alle 14.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

Jacopo MORRONE, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Comunicazioni del presidente.

Jacopo MORRONE, *presidente*, comunica che, secondo quanto convenuto in ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione appena svoltasi, si recherà in missione, in rappresentanza della Commissione, presso Pordenone, nella giornata del 16 maggio 2025, per partecipare a un simposio sugli ecoreati, con il coinvolgimento degli studenti delle scuole superiori. Inoltre, secondo quanto convenuto nella medesima riunione, comunica che nella giornata del 20 maggio 2025, prenderà parte, in rappresentanza della Commissione, alla presentazione della ottava edizione del Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia. La partecipazione è estesa ai commissari interessati.

Comunica altresì che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, all'esito della medesima riunione, ha convenuto che delle delegazioni della Commissione si rechino in missione: in Toscana, dal 17 al 19 giugno prossimi, con termine per i gruppi per comunicare i commissari partecipanti, nel numero massimo di tre per la maggioranza e tre per l'opposizione, fissato a mercoledì 21 maggio; negli Stati Uniti, dal 29 giugno al 5 luglio prossimi, con termine per i gruppi per comunicare i commissari partecipanti,

nel numero massimo di due per la maggioranza e due per l'opposizione, fissato al prossimo mercoledì 14 maggio; in Cina e Giappone, dal 6 al 14 ottobre prossimi, con termine per i gruppi per comunicare i commissari partecipanti, nel numero massimo di due per la maggioranza e due per l'opposizione, fissato a mercoledì 21 maggio.

Non essendovi altri interventi, dichiara concluse le comunicazioni in titolo.

La seduta termina alle 14.50.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori 270

Audizione della Presidente e fondatrice dell'associazione « Il giardino segreto », avvocata Patrizia Schiarizza, e dell'avvocata Cecilia Gradassi, consulente legale dell'associazione « Il giardino segreto » *(Svolgimento e conclusione)* 270

Comunicazioni del Presidente 271

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Martina SEMENZATO.

La seduta comincia alle 8.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

Martina SEMENZATO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione della Presidente e fondatrice dell'associazione « Il giardino segreto », avvocata Patrizia Schiarizza, e dell'avvocata Cecilia Gradassi, consulente legale dell'associazione « Il giardino segreto ».

(Svolgimento e conclusione).

Martina SEMENZATO, *presidente*, ricorda che la seduta si svolge nelle forme dell'audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione. Ricorda, inoltre che i lavori potranno proseguire in forma segreta, a richiesta delle audite o dei commissari, sospendendosi in tal caso la partecipazione da remoto e la trasmissione sulla *web-tv*.

Introduce quindi l'audizione.

Patrizia SCHIARIZZA, *Presidente e fondatrice dell'associazione « Il giardino segreto »*, e Cecilia GRADASSI, *consulente legale dell'associazione « Il giardino segreto »*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'inchiesta.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, la deputata Elisabetta Christiana LANCELLOTTA (FdI), la senatrice Cecilia D'ELIA (PD-IDP) e Martina SEMENZATO, *presidente*.

Patrizia SCHIARIZZA, *Presidente e fondatrice dell'associazione « Il giardino segreto »*, e Cecilia GRADASSI, *consulente legale dell'associazione « Il giardino segreto »*, rispondono ai quesiti posti e forniscono ulteriori precisazioni.

Martina SEMENZATO, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

Comunicazioni del Presidente.

La seduta comincia alle 9.30.

Martina SEMENZATO, *presidente*, facendo seguito a quanto unanimemente convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, svolta ieri 6 maggio 2025, conformemente all'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, avendo anche acquisito l'assenso degli auditi, propone la desecretazione integrale dei resoconti stenografici della seduta del 10 febbraio 2025, in cui è stata svolta l'audizione di Pier Carlo Montali, amministratore delegato della *start up* « *Security Watch Srl* » e ideatore del dispositivo *WinLet*, e della seduta del 1° aprile 2025, in cui sono state svolte le audizioni di Stefania Pinto, sorella di Ornella Pinto, vittima di femminicidio, di Alexandra Zurria, zia di Sofia Castelli, vittima di femminicidio, e di Vera Squatrito, madre di Giordana Di Stefano, vittima di femminicidio. In assenza di obiezioni, i resoconti stenografici delle citate sedute saranno ripubblicati, anche sul sito *web* della Camera, includendo le parti desecretate.

La Commissione concorda.

Martina SEMENZATO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, dichiara concluse le comunicazioni in titolo.

La seduta termina alle 9.35.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 272

Indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.

Audizione, in videoconferenza, di Emanuele Cani, assessore all'industria della regione Sardegna, e di Edmondo Tamajo, assessore alle attività produttive della Regione Siciliana *(Svolgimento e conclusione)* 272

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Tommaso Antonino CALDERONE.

La seduta comincia alle 9.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.

Audizione, in videoconferenza, di Emanuele Cani, assessore all'industria della regione Sardegna, e di Edmondo Tamajo, assessore alle attività produttive della Regione Siciliana.

(Svolgimento e conclusione).

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, introduce i temi all'ordine del giorno. Avverte che l'assessore all'industria della regione Sardegna, Cani, ha chiesto un rinvio della sua audizione – che gli è stato concesso – alla prossima settimana al fine di preparare un intervento esaustivo sui temi oggetto dell'indagine.

Edmondo TAMAJO, *assessore alle attività produttive della Regione Siciliana*, collegato in videoconferenza, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine.

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, nel ringraziare l'assessore Tamajo per la sua partecipazione all'odierna seduta, dispone che la documentazione che sarà presentata sia pubblicata in allegato al resoconto stenografico dell'odierna seduta. Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.20.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI:
Comunicazioni del presidente e programmazione dei lavori 273

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente LISEI.

Comunicazioni del presidente e programmazione dei lavori.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.36 alle 9.36.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza e sugli interventi di emergenza e di ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2019

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori 274

Audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) *(Svolgimento e conclusione)* 274

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 274

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 7 maggio 2025. — Presidenza del presidente Pino BICCHIELLI.

La seduta comincia alle 19.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Pino BICCHIELLI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori dell'audizione odierna, se non vi sono obiezioni, sia assicurata anche tramite l'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione in diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI).

(Svolgimento e conclusione).

Pino BICCHIELLI, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI), nelle persone dei Consiglieri ingegneri Domenico Condelli e Alberto Romagnoli.

Domenico CONDELLI, *Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, e Alberto ROMAGNOLI, *Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, Luciano D'ALFONSO (PD-IDP), Antonino IARIA (M5S), Beatriz COLOMBO (FDI), Barbara POLO (FDI) e Eleonora EVI (PD-IDP) ai quali rispondono Domenico CONDELLI, *Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, e Alberto ROMAGNOLI, *Consigliere del Consiglio Nazionale degli Ingegneri*.

Pino BICCHIELLI, *presidente*, ringrazia gli auditi per la partecipazione e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 20.20.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 7 maggio 2025.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 20.20 alle 20.35.

INDICE GENERALE

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

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

Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale. C. 2316 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite IX e X) *(Esame e conclusione – Parere con osservazioni)* 3

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione *(Esame del documento conclusivo e rinvio)* 6

ALLEGATO (Proposta di documento conclusivo) 8

COMMISSIONI RIUNITE (IX e X)

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 94

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti della Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale ... 94

Audizione informale di rappresentanti del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 94

Audizione informale di rappresentanti di META nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

Audizione informale di Marco Pironti, professore ordinario di economia e gestione dell'innovazione dell'Università degli studi di Torino nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Anitec-Assinform e della Federazione industria musicale italiana (FIMI) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

Audizione informale di rappresentanti dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2316, approvato dal Senato, recante disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale 95

I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

SEDE REFERENTE:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato *(Seguito dell'esame e rinvio)* 96

ALLEGATO 1 (Proposte emendative presentate) 117

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* 101

ALLEGATO 2 (Proposte emendative della relatrice) 120

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 39/2025: Misure urgenti in materia di assicurazione dei rischi catastrofali. Emendamenti C. 2333-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Esame emendamenti e conclusione – Nulla osta)* 116

II Giustizia

COMITATO DEI NOVE:

Istituzione della Giornata nazionale « Enzo Tortora » in memoria delle vittime di errori giudiziari. Emendamenti C. 441 Faraone e abb. 122

Modifiche all'articolo 132 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, concernenti l'acquisizione di dati relativi al traffico telefonico e telematico per esigenze di tutela della vita e dell'integrità fisica del soggetto interessato, nonché istituzione della Giornata nazionale dedicata alle persone scomparse. Emendamenti C. 1074-A Bagnai 122

SEDE REFERENTE:

Modifiche al codice penale e al regolamento di polizia mortuaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, in materia di disposizione delle spoglie mortali delle vittime di omicidio. C. 2304, approvata dal Senato *(Seguito dell'esame e rinvio)* 122

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 123

III Affari esteri e comunitari

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle dinamiche geopolitiche nella regione dell'Artico.

Sulla pubblicità dei lavori 125

Audizione, in videoconferenza, di Fabrizio Bozzato, *Senior Research Fellow* presso la *Sasakawa Peace Foundation (Svolgimento e conclusione)* 125

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 125

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 125

5-03933 Francesco Silvestri: Su iniziative volte ad imporre un embargo sul commercio di armi con Israele 125

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 129

5-03934: Su iniziative in merito all'arresto del sindaco di Istanbul 125

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 130

SEDE CONSULTIVA:

DL 37/25: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo (Parere alla I Commissione) *(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole)* 126

ALLEGATO 3 (Parere approvato) 131

SEDE REFERENTE:

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico A*randora Star*, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Amich ed altri *(Seguito dell'esame e conclusione)* 127

ALLEGATO 4 (Emendamento approvato) 132

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle dinamiche del commercio internazionale e interesse nazionale.

Sulla pubblicità dei lavori 127

Audizione di rappresentanti della Camera di Commercio italiana in Cina *(Svolgimento e conclusione)* 127

IV Difesa

AUDIZIONI:

Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Generale Luca Goretti, sulle linee generali dell'incarico ricoperto *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)* 133

V Bilancio, tesoro e programmazione

SEDE CONSULTIVA:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame conclusione – Parere favorevole)* 134

ALLEGATO (Relazione tecnica aggiornata) 157

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo (Parere alla I Commissione) *(Esame e rinvio)* 140

Istituzione della Giornata nazionale in memoria di 446 italiani internati e deportati dal Regno Unito per causa di guerra, periti nel naufragio del piroscafo britannico Arandora Star, silurato da un'unità della Marina tedesca nell'Oceano Atlantico il 2 luglio 1940. C. 1895 Governo (Parere alla III Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione)* 143

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 23 febbraio 2023, n. 18, recante attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Atto n. 260 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 145

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Atto n. 262 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* 145

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 150

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 156

VI Finanze

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie. Atto n. 262 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 170

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 172

ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo PD-IDP) 177

VII Cultura, scienza e istruzione

ATTI DEL GOVERNO:

Sulla pubblicità dei lavori 179

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria. Atto n. 263 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 179

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 185

ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo MoVimento 5 Stelle) 187

ALLEGATO 3 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Partito Democratico – Italia Progressista Democratica) 192

ALLEGATO 4 (Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Alleanza Verdi e Sinistra) . 196

SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 182

DL 27/2025: disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 182

ALLEGATO 5 (Parere approvato) 198

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 184

IX Trasporti, poste e telecomunicazioni

INTERROGAZIONI:

5-01855 Barbagallo: Misure a sostegno della mobilità nelle regioni meridionali e insulari ... 199

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 204

5-03566 Casu: Ripristino dei fondi finalizzati al rinnovo del materiale rotabile 200

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 205

5-03595 Ghio: Impatto della nuova Diga foranea di Genova sulle aziende operanti nel porto . 200

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 206

5-03620 Ghio: Completamento della linea ferroviaria Terzo Valico dei Giovi 201

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 208

5-03679 Laus: Soppressione della fermata ferroviaria di Bardonecchia per i convogli di Frecciarossa e TGV 201

ALLEGATO 5 (Testo della risposta) 210

ATTI DEL GOVERNO:

Proposta di nomina dell'avvocato Matteo Paroli a presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale. Nomina n. 65 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio)* 201

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 203

X Attività produttive, commercio e turismo

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 211

5-03925 Benzoni: Misure per salvaguardare la continuità produttiva delle cartiere del territorio di Fabriano nonché a tutela dell'omonimo marchio 211

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 214

5-03926 Squeri: Sui tempi di adozione del decreto attuativo previsto dalla legge n. 206 del 2023 circa l'introduzione di un contrassegno ufficiale di attestazione dell'origine italiana delle merci 212

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 215

5-03927 Cappelletti: Sui tempi di adozione del decreto direttoriale che specifica gli adempimenti da effettuare per la fruizione degli incentivi di cui al Piano Transizione 4.0 212

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 216

5-03928 Peluffo: Sulle iniziative di competenza volte ad assicurare il rilancio produttivo e la tutela dello stabilimento di STMicroelectronics di Agrate 212

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 217

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 213

XI Lavoro pubblico e privato

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-03929 Mari: Sui tempi di erogazione del trattamento di fine rapporto in favore di quindici lavoratrici della cooperativa sociale, in liquidazione, l'Intesa, con sede a Lioni, licenziate il 1° settembre 2020 218

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 228

5-03930 Gribaudo: Sui dati relativi alle sospensioni delle patenti a crediti e ai punti effettivamente decurtati dall'introduzione di tale strumento per le imprese edili, nonché sui criteri specifici adottati per la selezione delle imprese da sottoporre a controllo 219

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 229

5-03931 Barzotti: Misure volte all'adozione di un Piano straordinario nazionale per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro 219

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 231

5-03932 Soumahoro: Iniziative volte a contrastare le morti sul lavoro, con particolare riferimento agli incidenti mortali verificatisi nell'ambito della cosiddetta alternanza scuola-lavoro 220

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 233

SEDE CONSULTIVA:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 220

ALLEGATO 5 (Parere approvato) 235

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 227

AVVERTENZA 227

XII Affari sociali

SEDE CONSULTIVA:

DL 27/2025: Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. C. 2362 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 237

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 242

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 238

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 238

5-03936 Marianna Ricciardi: Iniziative per contrastare informazioni fuorvianti diffuse da strutture sanitarie private accreditate 238

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 243

5-03937 Zanella: Sul documento sottoscritto da 130 associazioni contro il declino del Servizio sanitario nazionale 238

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 244

5-03938 Vietri: Adozione di provvedimenti volti a consentire la prescrizione elettronica delle cure termali 239

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 247

5-03939 Malavasi: Campagne di informazione e di sensibilizzazione sull'importanza della vaccinazione contro il morbillo 239

ALLEGATO 5 (Testo della risposta) 248

5-03940 Loizzo: Inserimento del farmaco *inavolisib*, in combinazione con *palbociclib* e *fulvestrant*, nell'elenco istituito ai sensi della legge n. 648 del 1996 239

ALLEGATO 6 (Testo della risposta) 250

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sui Centri di oncofertilità.

Sulla pubblicità dei lavori 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) *(Svolgimento e conclusione)* 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome *(Svolgimento e conclusione)* 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO) e del Consiglio nazionale Ordine degli psicologi (CNOP) *(Svolgimento e conclusione)* 240

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione Gemme dormienti *(Svolgimento e conclusione)* 240

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di terapie digitali. Seguito esame C. 1208 Loizzo, C. 2095 Quartini e C. 2220 Girelli 241

XIII Agricoltura

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Utilitalia, in merito all'attività di trattamento dei fanghi di depurazione da acque reflue per il loro utilizzo in agricoltura come fertilizzanti 252

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 252

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle prospettive del settore vitivinicolo *(Deliberazione)* 252

ALLEGATO (Programma dell'indagine) 253

XIV Politiche dell'Unione europea

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024. C. 2280 Governo, approvato dal Senato *(Seguito dell'esame e conclusione)* 259

SEDE CONSULTIVA:

DL 37/2025: Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare. C. 2329 Governo (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 260

ALLEGATO (Parere approvato) 264

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 262

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Confagricoltura nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Federacciai nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confetra nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI) nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale di rappresentanti di Federbeton nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 262

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda

taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 263

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confcommercio nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 263

Audizione informale di rappresentanti di Confapi nell'ambito dell'esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025) 81 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2025) 87 final) 263

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

AUDIZIONI:

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione, e conclusione)* 265

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

II COMITATO – GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI, MISURE NON ABLATORIE ED EFFETTI DELLE INFORMAZIONI ANTIMAFIA INTERDITTIVE:

Audizione di Antonio Caputo, responsabile *National Public Affairs* di Intesa San Paolo, Raffaele Cosimo, responsabile Direzione Centrale *Anti Financial Crime* di Intesa San Paolo, e di Stefano Martarelli, responsabile Coordinamento Crediti Banca dei Territori di Intesa San Paolo 266

COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro della difesa, Guido Crosetto *(Svolgimento e conclusione)* 267

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE 267

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 268

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori 268

Comunicazioni del presidente 268

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori 270

Audizione della Presidente e fondatrice dell'associazione « Il giardino segreto », avvocata Patrizia Schiarizza, e dell'avvocata Cecilia Gradassi, consulente legale dell'associazione « Il giardino segreto » *(Svolgimento e conclusione)* 270

Comunicazioni del Presidente 271

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL CONTRASTO DEGLI SVANTAGGI DERIVANTI DALL'INSULARITÀ

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 272

Indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.

Audizione, in videoconferenza, di Emanuele Cani, assessore all'industria della regione Sardegna, e di Edmondo Tamajo, assessore alle attività produttive della Regione Siciliana *(Svolgimento e conclusione)* 272

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA CAUSATA DALLA DIFFUSIONE EPIDEMICA DEL VIRUS SARS-COV-2 E SULLE MISURE ADOTTATE PER PREVENIRE E AFFRONTARE L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA SARS-COV-2

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI:

Comunicazioni del presidente e programmazione dei lavori 273

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RISCHIO IDROGEOLOGICO E SISMICO DEL TERRITORIO ITALIANO, SULL'ATTUAZIONE DELLE NORME DI PREVENZIONE E SICUREZZA E SUGLI INTERVENTI DI EMERGENZA E DI RICOSTRUZIONE A SEGUITO DEGLI EVENTI CALAMITOSI VERIFICATISI DALL'ANNO 2019

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori 274

Audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) *(Svolgimento e conclusione)* 274

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 274

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S. p. A.

PAGINA BIANCA



19SMC0141350