

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:	
Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante disposizioni di attuazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (esame atto n. 3 Governo) (Parere alla I Commissione) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere con osservazione</i>) ..	3
Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE, relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello <i>status</i> di rifugiato (esame atto n. 4 Governo) (Parere alla I Commissione) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	5
Schema di decreto legislativo recante ulteriori modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (esame atto n. 5 Governo) (Parere alla I Commissione) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	8
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 93, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (C. 1366 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni I e II) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e opinione dissenziente</i>)	10
Sull'ordine dei lavori	13
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (C. 1386 Governo) (Parere alle Commissioni V e VI) (<i>Esame e rinvio</i>)	13
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 93, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (C. 1366 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni I e II) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e opinione dissenziente</i>)	16

Mercoledì 2 luglio 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 13.45.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante disposizioni di attuazione della

direttiva 2003/86/CE del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (esame atto n. 3 Governo).

(Parere alla I Commissione).

(Seguito esame e conclusione – Parere con osservazione).

Lino DUILIO, *relatore*, richiama le considerazioni emerse nel dibattito sviluppatosi nella seduta dello scorso 26 giugno, a seguito della sua relazione. La proposta di parere da lui predisposta tiene conto, nella parte premissiva, degli elementi di discussione che sono emersi. Vengono, infatti, delineati i parametri che definiscono i confini entro i quali si colloca l'esercizio della potestà delegata di tipo « correttivo e integrativo » e, contestualmente, l'esigenza di una complessiva valutazione da parte delle Commissioni assegnatarie del provvedimento sulla conformità alle disposizioni di delega, con particolare riferimento alla verifica della conformità della normativa interna al diritto comunitario da parte della Commissione Politiche dell'Unione europea. Formula, pertanto, la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 3 e rilevato che esso:

è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, proveniente dalla I Commissione, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3;

reca un contenuto omogeneo, volto ad incidere sulla disciplina del diritto al ricongiungimento familiare per gli stranieri immigrati in Italia modificando la disciplina di recepimento della direttiva 2003/86/CE, recata dal decreto legislativo n. 286 del 1998 (a tal fine novellato dal recente decreto legislativo n. 5 del 2007), in particolare specificando taluni requisiti soggettivi dei familiari per i quali, ai sensi del nuovo articolo 29, è possibile chiedere il ricongiungimento e prevedendo, ove necessario, il ricorso all'esame del DNA per l'accertamento del rapporto di parentela;

costituisce attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2004 (articolo 1, commi 3 e 5, della legge n. 62 del 2005), per la parte in cui conferisce al Governo la facoltà di emanare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi stessi; al riguardo va ricordato che i parametri ordinamentali di esercizio della potestà delegata integrativa e correttiva sono stati esplicitati dalle supreme magistrature, e segnatamente dalla Corte Costituzionale (in particolare, si veda la sentenza n. 206 del 2001: « Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per « fatti sopravvenuti »: ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega « principale »; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega « principale »); nonché dal Consiglio di Stato, con l'ulteriore precisazione che « ovviamente, deve ritenersi non solo possibile, ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni. (...) Quanto alla possibilità di attribuire una efficacia estensiva del potere del Governo all'endiadi « correzione e integrazione » non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell'oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuato nei criteri base – trascurati in prima attuazione » (parere espresso dall'Adunanza plenaria del 6 giugno 2007, su uno schema di decreto legislativo contenente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 163 del 2006);

modificando disposizioni introdotte dal recente decreto legislativo n. 5 del 2007, integra la procedura di attuazione della suddetta delega che detta criteri e principi direttivi di carattere generale, tra i quali quello secondo cui i decreti legi-

slativi (anche di natura integrativa e correttiva) debbono assicurare la piena conformità alle prescrizioni delle direttive da attuare; l'esercizio della potestà delegata di tipo « correttivo e integrativo » richiede quindi nel caso specifico che si presti particolare attenzione – nel contesto di una complessiva valutazione sulla conformità alle disposizioni di delega – alla valutazione della conformità alle prescrizioni comunitarie, valutazione che spetta alle Commissioni assegnatarie del provvedimento, ed in particolare alla Commissione Politiche dell'Unione europea;

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

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

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

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

con riguardo all'unico articolo del testo, dovrebbe valutarsi l'opportunità di riferirsi al decreto legislativo n. 5 del 2007, al fine di far emergere (come infatti avviene nel titolo) la natura correttiva ed integrativa dell'intervento di modifica dell'articolo 29 del testo unico in materia di immigrazione, come appunto novellato dal citato decreto n. 5 ».

Roberto ZACCARIA ringrazia il relatore per l'impegno profuso nell'obiettivo di giungere ad una formulazione del parere tale da consentire di dar conto, in esso, della varietà di opinioni espresse nel corso della prima seduta di trattazione. Dal suo punto di vista, dunque, la formulazione proposta contiene sicuramente elementi di progresso rispetto all'impostazione originaria dell'analisi del provvedimento; non ritiene, peraltro, di dover chiedere ulteriori modificazioni. Ciò premesso, intende tuttavia ribadire il suo giudizio circa l'uso distorto che, nel caso concreto, è stato

fatto del potere correttivo ed integrativo delegato al Governo, su cui aveva auspicato una presa di posizione analoga a quella espressa dal Comitato, nella precedente legislatura, in occasione del parere espresso su uno schema di decreto legislativo correttivo in materia ambientale.

Come già evidenziato nella seduta dello scorso 26 giugno, a suo avviso, si è verificata una palese distorsione dello strumento legislativo utilizzato rispetto ai limiti propri ed intrinseci alla potestà legislativa delegata integrativa e correttiva. Da tale vizio ritiene affetti, in modo assolutamente simile, anche i due ulteriori decreti legislativi all'ordine del giorno del Comitato e pertanto, nei suoi successivi interventi, non ripeterà tale considerazione, dandola per acquisita.

Con riguardo al caso di specie, rileva inoltre un significativo scostamento tra le disposizioni della direttiva – da intendere alla stregua di principi e criteri di delega, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 76 della Costituzione – e le norme del decreto attuativo, nella parte in cui pongono limitazioni al ricongiungimento familiare dei coniugi di età inferiore ai diciotto anni ed a quella dei figli maggiorenni, ove non versino in condizioni di invalidità totale.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE, relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (esame atto n. 4 Governo).

(Parere alla I Commissione).

(Seguito esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Lino DUILIO, *relatore*, richiama anche a tale riguardo le considerazioni emerse nel dibattito sviluppatosi nella seduta dello scorso 26 giugno, a seguito della sua relazione. Anche in relazione a tale prov-

vedimento, analogamente al decreto legislativo appena esaminato, la proposta di parere che sottopone al Comitato tiene conto, nella parte premissiva, degli elementi di discussione precedentemente emersi:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 4 e rilevato che:

esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, proveniente dalla I Commissione, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3;

reca un contenuto omogeneo volto ad incidere sulle procedure di riconoscimento della qualifica di rifugiato modificando, a tal fine, la disciplina di recepimento della direttiva 2005/85/CE, recata dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, con riferimento alla funzionalità della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, agli obblighi per il richiedente ed all'eliminazione dell'effetto sospensivo della presentazione del ricorso giurisdizionale in caso di mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato;

costituisce attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2006 (articolo 1, commi 3 e 5, della legge n. 13 del 2007), per la parte in cui conferisce al Governo la facoltà di emanare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi stessi; al riguardo va ricordato che i parametri ordinamentali di esercizio della potestà delegata integrativa e correttiva sono stati esplicitati dalle supreme magistrature, e segnatamente dalla Corte Costituzionale (in particolare, si veda la sentenza n. 206 del 2001: « Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per « fatti sopravvenuti »: ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega « principale »; e che si rispettino piena-

mente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega « principale »); nonché dal Consiglio di Stato, con l'ulteriore precisazione che « ovviamente, deve ritenersi non solo possibile, ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni. (...) Quanto alla possibilità di attribuire una efficacia estensiva del potere del Governo all'endiadi « correzione e integrazione » non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell'oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuato nei criteri base – trascurati in prima attuazione » (parere espresso dall'Adunanza plenaria del 6 giugno 2007, su uno schema di decreto legislativo contenente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 163 del 2006); si tratta di parametri che delineano i confini entro i quali si colloca l'esercizio della potestà delegata di tipo « correttivo e integrativo » e rispetto alla quale, nel caso specifico, merita – nel contesto di una complessiva valutazione sulla conformità alle disposizioni di delega – particolare attenzione la valutazione della conformità della normativa interna al diritto comunitario, valutazione che spetta alle Commissioni assegnatarie del provvedimento, ed in particolare alla Commissione Politiche dell'Unione europea;

modificando parzialmente la disciplina introdotta dal recente decreto legislativo n. 25 del 2008, integra la procedura di attuazione della suddetta delega secondo criteri e principi direttivi generali dettati all'articolo 2 della legge di delega (oltre a quanto specificamente previsto all'articolo 12 della legge comunitaria 2006, che però non riguarda l'intervento normativo in esame);

riproduce parzialmente, alla lettera i) dell'articolo unico, l'articolo 17 del regolamento sulle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del

2004), così da superare ogni dubbio in ordine all'operatività di una disposizione presente in un testo emanato antecedentemente allo stesso decreto legislativo n. 25 del 2008 e da questo abrogata a partire dall'adozione di un nuovo regolamento, che non risulta però essere già stato adottato;

reca, all'articolo 1, comma 1, lettera *a*) un riferimento alla Conferenza unificata Stato-Città ed autonomie locali che andrebbe corretta in « Conferenza Stato-Città ed autonomie locali » (atteso che con l'espressione « Conferenza unificata » si intende, invece, l'organo che raccoglie la Conferenza Stato-Città e la Conferenza Stato-Regioni);

non utilizza – all'articolo 1, comma 1, lettere *a*), *e*), *f*), *g*), *h*) e *m*) – la tecnica della novellazione conformemente a quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), secondo cui l'unità minima di testo da sostituire con una novella dovrebbe essere il comma (o comunque un periodo o una lettera), anche nel caso in cui si modifichi una singola parola;

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

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

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

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

all'articolo 1, comma 1, lettera *a*) – ove si prevede che, in situazioni di emergenza, il Ministro dell'interno nomini il rappresentante dell'ente locale nella Commissione territoriale su indicazione del comune presso il quale ha sede la Commissione stessa, dandone « tempestiva comunicazione alla Conferenza unificata

Stato-Città ed autonomie locali, per la ratifica della proposta » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare il meccanismo, ivi prefigurato, della proposta e della conseguente ratifica, dal momento che non si disciplina il caso di mancata ratifica, né è possibile riferirsi alla normativa generale concernente il sistema delle Conferenze, dal momento che questa, (contenuta nel decreto legislativo n. 281 del 1997), non configura alcun potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Conferenze stesse per i casi di urgenza, (limitandosi a prevedere il superamento dell'obbligo di consultazione per ragioni di dichiarata urgenza: articoli 2 e 3 del citato decreto legislativo n. 281);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

alla lettera *l*) – che fa riferimento ai « centri di accoglienza » – dovrebbe procedersi a sostituire tale denominazione tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 92 del 2008, in corso di conversione, secondo cui le parole « centro di permanenza temporanea ed assistenza » sono sostituite, in generale, dall'espressione *centro di identificazione ed espulsione* ».

Roberto ZACCARIA rinnova le considerazioni formulate in relazione al provvedimento appena esaminato che, in termini del tutto analoghi, rilevano anche per il testo in oggetto. Infatti, anche qui si registra un sostanziale abuso del potere correttivo ed integrativo nonché, per taluni aspetti, una violazione dei parametri imposti dalla normativa comunitaria. In particolare, a suo avviso, la disciplina che elimina l'effetto sospensivo della presentazione del ricorso giurisdizionale in caso di mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato si muove in contrasto con l'impostazione fondamentale della direttiva comunitaria come concretizzata in sede di sua « prima » attuazione.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Schema di decreto legislativo recante ulteriori modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (esame atto n. 5 Governo).

(Parere alla I Commissione).

(Seguito esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Lino DUILIO, *relatore*, nel rinviare a quanto detto per i due schemi di decreto legislativo di cui si è appena concluso l'esame, propone il seguente parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 5 e rilevato che esso:

è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, proveniente dalla I Commissione, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3;

reca un contenuto omogeneo, volto ad incidere sulla libertà dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri modificando, a tal fine, la disciplina di recepimento della direttiva 2004/38/CE, recata dal decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007, a sua volta già modificato con il decreto legislativo n. 32 del 2008, nella parte relativa alla definizione di oneri amministrativi, all'individuazione di limiti al diritto di ingresso e soggiorno ed, infine, all'applicazione dei provvedimenti di allontanamento ed al connesso regime giurisdizionale;

costituisce attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2004 (articolo 1, commi 3, 4 e 5, della legge n. 62 del 2005), per la parte in cui conferisce al Governo la facoltà di emanare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi stessi; al riguardo va ricordato che i parametri ordinamentali di

esercizio della potestà delegata integrativa e correttiva sono stati esplicitati dalle supreme magistrature, e segnatamente dalla Corte Costituzionale (in particolare, si veda la sentenza n. 206 del 2001: « Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per « fatti sopravvenuti »: ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega « principale »; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega « principale » »); nonché dal Consiglio di Stato, con l'ulteriore precisazione che « ovviamente, deve ritenersi non solo possibile, ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni. (...) Quanto alla possibilità di attribuire una efficacia estensiva del potere del Governo all'endiadi « correzione e integrazione » non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell'oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuato nei criteri base – trascurati in prima attuazione » (parere espresso dall'Adunanza plenaria del 6 giugno 2007, su uno schema di decreto legislativo contenente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 163 del 2006);

modificando in parte la disciplina introdotta dal recente decreto legislativo n. 30 del 2007, integra la procedura di attuazione della suddetta delega che detta criteri e principi direttivi di carattere generale, tra i quali quello secondo cui i decreti legislativi (anche di natura integrativa e correttiva) debbono assicurare la piena conformità alle prescrizioni delle direttive da attuare; l'esercizio della potestà delegata di tipo « correttivo e integrativo » richiede quindi nel caso specifico che si presti particolare attenzione – nel contesto di una complessiva valutazione sulla conformità alle disposizioni di delega

– alla valutazione della conformità alle prescrizioni comunitarie, valutazione che spetta alle Commissioni assegnatarie del provvedimento, ed in particolare alla Commissione Politiche dell’Unione europea;

non utilizza – all’articolo 1, comma 1, lettere *c*), *d*), *i*) e *l*) – la tecnica della novellazione conformemente a quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), secondo cui l’unità minima di testo da sostituire con una novella dovrebbe essere il comma (o comunque un periodo o una lettera), anche nel caso in cui si modifichi una singola parola;

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

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

alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-*bis* del Regolamento, il Comitato osserva quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

alla lettera *a*), n. 2, dell’unico articolo – ove si fissa il termine del 30 giugno 2008 per l’adozione di un decreto ministeriale – dovrebbe valutarsi l’opportunità di aggiornare tale termine alla luce dell’*iter* dello schema di provvedimento in esame (sul quale le competenti Commissioni possono esprimere il parere fino al 20 luglio) e del fatto che sul decreto ministeriale, ivi previsto, deve essere anche sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano;

alla lettera *g*) – ove si introduce, all’inizio della disposizione che definisce le fattispecie in cui si concretizzano i motivi imperativi di pubblica sicurezza, la previsione secondo cui essi « *sussistono in ogni caso* » se la persona da allontanare non

abbia ottemperato a obblighi di registrazione espressamente previsti – dovrebbe valutarsi l’opportunità di verificare se la portata dell’espressione « in ogni caso », in quanto inserita all’inizio del comma, debba considerarsi riferibile all’intera disposizione (facendo dunque venire meno il carattere di tassatività dell’elenco) ovvero solo al mancato adempimento dell’obbligo di registrazione, configurando dunque un’ipotesi di allontanamento del responsabile differente delle altre, che si connettono ad una minaccia a diritti fondamentali ovvero « all’incolumità pubblica, o alla moralità pubblica ed il buon costume » (secondo quanto disporrebbe il nuovo articolo 20, comma 3, come modificato dal provvedimento in esame);

alla lettera *h*) – che fa riferimento ai « centri di accoglienza » – dovrebbe procedersi a sostituire tale denominazione tenendo conto di quanto previsto dall’articolo 9 del decreto-legge n. 92 del 2008, in corso di conversione, secondo cui le parole « centro di permanenza temporanea ed assistenza » sono sostituite, in generale, dall’espressione *centro* di identificazione ed espulsione ».

Roberto ZACCARIA ritiene che in riferimento a tale provvedimento assumano pienamente valore le riflessioni già espresse sui due precedenti decreti legislativi, cui fa integralmente rinvio. Inoltre, anche nel testo in esame, appaiono esservi disposizioni non conformi alle indicazioni contenute nella direttiva comunitaria, quale ad esempio la qualifica della mancata registrazione agli elenchi anagrafici quale « motivo imperativo di pubblica sicurezza », che non appare rispondere ai criteri comunitari secondo cui le misure debbono avere natura proporzionata e non discriminatoria. Ne discende dunque una violazione di un principio di delega, che si configura come un vero e proprio contrasto con l’articolo 76 della Costituzione.

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 93, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (C. 1366 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alle Commissioni I e II).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e opinione dissenziente).

Arturo IANNACCONE, *relatore*, richiamati i principali contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1366 e rilevato che esso:

reca misure finalizzate a rendere più efficaci gli strumenti di prevenzione e di repressione dei fenomeni delittuosi, sia attraverso l'inasprimento delle sanzioni previste, sia mediante misure organizzative e funzionali dell'apparato giudiziario, delle forze di pubblica sicurezza e dei poteri pubblici di natura territoriale;

contiene, anche a seguito delle modifiche introdotte nel corso del procedimento di conversione al Senato, alcune disposizioni che prevedono l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi (ad esempio gli articoli 7, comma 2, e 8, comma 1-bis, affidano a successivi decreti ministeriali la definizione di taluni aspetti della disciplina da essi introdotta) la cui portata potrebbe risultare non pienamente rispondente al canone di « immediata applicabilità » delle misure contenute nei decreti legge, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

reca altresì una disposizione, all'articolo 12-bis che, modificando la legge n. 48 del 18 marzo 2008, produce retroattivamente effetti a far data dalla vigenza delle legge novellata;

introduce, al citato articolo 6, la nuova locuzione di « *sicurezza urbana* », la cui definizione normativa è affidata ad un successivo decreto del ministro dell'interno, nonché, al comma 5, una forma di coordinamento fra amministratori locali in sede di *conferenza*, convocata dal prefetto che, come si desume dalla relazione illustrativa, è diversa dalla conferenza di servizi e non è in alcun modo tipizzata;

modifica taluni atti normativi, ricorrendo correttamente alla tecnica della novellazione; peraltro laddove viene disposta la modifica di singole parole – discostandosi da quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), che invita ad evitare la modifica di singole parole – tale tecnica appare coerente con la finalità puntuale dell'intervento legislativo e funzionale ad una più agevole ed immediata comprensione ed individuazione delle modifiche apportate;

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

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

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

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

all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) – ove si ammette l'applicazione anche per i cittadini comunitari degli articoli 235 e 312 del codice penale, relativi all'ordine di espulsione od allontanamento dello straniero dallo Stato nonché alla punibilità del trasgressore di tale ordine – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento complessivo tra le citate disposizioni codicistiche e le norme del decreto legislativo n. 30 del 2007, con particolare riguardo ai contenuti dell'articolo 20 relativi ai destinatari dei provvedimenti di

allontanamento ed alla punibilità di colui che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso;

all'articolo 6, comma 1, capoverso « Art. 54 », comma 4 – ove si interviene nel quadro dei poteri di ordinanza attribuiti al sindaco ai sensi dell'articolo 54, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), prevedendo che « al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana » il sindaco possa adottare « con atto motivato, provvedimenti, anche contingibili e urgenti » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se con tale locuzione ci si limiti a richiamare l'ambito dei poteri già affidati al sindaco oppure se si intenda introdurre una nuova tipologia di atti amministrativi, diversa da quella che afferisce al potere di ordinanza dei sindaci e definita con riguardo alla finalità del provvedimento ed al requisito procedurale della sua preventiva comunicazione al prefetto;

all'articolo 7, comma 1 – ove si prevede che i piani coordinati di controllo del territorio, previsti dall'articolo 17 della legge 128 del 2001 « determinano i rapporti di reciproca collaborazione » tra i soggetti cui sono affidati compiti di pubblica sicurezza – andrebbe valutata l'opportunità di riformulare l'articolo in esame in termini di novella al citato articolo 17, il quale, da un lato, riguarda le tre forze di polizia principali (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza), mentre la disposizione in esame si riferisce alla sola Polizia di Stato e, dall'altro, non reca riferimenti alla polizia provinciale ma alla sola polizia municipale, prevedendone peraltro la partecipazione solo previa specifica richiesta del sindaco (che invece la presente disposizione non appare contemplare);

all'articolo 8, comma 1-bis, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la disposizione ivi prevista in termini di novella all'articolo 16-*quater* del decreto-legge n. 8/1993, nel contempo verifi-

cando l'opportunità di modificare anche la rubrica di tale articolo, che oggi fa riferimento ai soli servizi di polizia stradale della polizia municipale;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2-*ter*, commi 7 ed 8 – ove si prevede, rispettivamente, la possibilità per il presidente di tribunale di sospendere il processo per i reati « *prossimi* alla prescrizione » e per quelli per i quali opera la legge del 2006 in materia di indulto, e quella dell'imputato di formulare una richiesta in senso inverso – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare se a tali fattispecie siano interamente applicabili le disposizioni dei commi precedenti, in particolare, in merito alla durata della sospensione, agli effetti sulla prescrizione, ed alle conseguenze per l'azione in sede civile delle parti, valutando altresì l'opportunità di precisare la locuzione « *prossimi* alla prescrizione » che appare suscettibile di ingenerare incertezze interpretative;

all'articolo 6, comma 1, « Art. 54 », comma 4-*bis* – ove si attribuisce ad un decreto ministeriale la funzione di disciplinare « l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana » – andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la disposizione ivi prevista al fine di chiarire se i poteri affidati al sindaco, compresi quelli di cui al comma 4, possano essere comunque esercitati ovvero siano subordinati alla previa adozione del suddetto decreto, del quale non viene specificata né la natura né il termine di emanazione; analogamente valuti la Commissione l'opportunità di individuare gli elementi qualificanti relativi alla nuova definizione giuridica di « sicurezza urbana », alla cui presenza nel provvedimento sembra alludere la relazione per l'analisi tecnico-normativa, ma che attualmente viene rimessa integralmente al decreto ministeriale ivi previsto ».

Roberto ZACCARIA reputa gli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, inseriti nel corso dell'esame al Senato, radicalmente eterogenei rispetto al contenuto originario del provvedimento. Propone, pertanto, alla luce dei criteri che presiedono all'espressione dei pareri del Comitato sui decreti-legge, che la proposta di parere del relatore venga integrata con una condizione volta alla soppressione di tali disposizioni.

Luigi VITALI dichiara di avere ben chiare le ragioni che muovono la proposta avanzata dall'onorevole Zaccaria, rispetto alla quale non ritiene che vi sia alcun margine per il suo accoglimento. Esprime perplessità riguardo all'ipotesi che il Comitato possa formulare una condizione riferita a disposizioni che sono già state sottoposte, per quanto riguarda la loro ammissibilità, al giudizio della Presidenza di uno dei due rami del Parlamento, e segnatamente nel caso di specie di quella del Senato. Né può ritenersi che vi possa essere una forma di sostituzione del Comitato in un tipo di vaglio che compete esclusivamente alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale. In ogni caso, posto che il decreto già originariamente constava di un insieme di norme sostanziali e processuali, l'avvenuto inserimento da parte del Senato di due ulteriori norme processuali non può considerarsi tale da alterare, quanto all'omogeneità, l'impostazione di partenza del provvedimento. Ritiene di conseguenza del tutto esorbitante la condizione proposta, con la quale in sostanza si chiederebbe alle Commissioni di sopprimere una parte significativa del testo.

Roberto ZACCARIA rileva che in più occasioni le valutazioni circa l'eterogeneità delle disposizioni hanno riguardato norme di decreti-legge introdotte dal Senato; al fine di consentire un adeguato approfondimento della specifica problematica prospetta l'opportunità di un breve rinvio dell'esame del provvedimento.

Lino DUILIO osserva che non può essere considerata evenienza ostativa alle

valutazioni del Comitato la circostanza che su un dato testo siano già intervenute le valutazioni dell'altro ramo del Parlamento. A conferma della insussistenza di una preclusione in tal senso, ricorda i casi verificatisi in passato, nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, di norme ritenute dal Presidente della Camera estranee al contenuto proprio dello strumento e poi inserite al Senato. Vero è piuttosto che spetta al Comitato – ove intenda esercitare le sue funzioni in modo efficace e senza travalicare l'ordine delle sue competenze – pronunciarsi su tutte le disposizioni del testo pervenuto al suo esame e, una volta rilevato un contrasto di una data norma con le regole sulla omogeneità previste dalla legislazione vigente, tradurre tale rilievo in una puntuale indicazione per le Commissioni competenti.

Roberto ZACCARIA ritiene non condivisibili le posizioni che portano a limitare l'ambito materiale dei provvedimenti d'urgenza su cui il Comitato svolge il suo esame in relazione al loro *iter*, pena un indebolimento dell'organo e delle funzioni da esso svolte a tutela dei parametri stabiliti dall'ordinamento sui limiti della decretazione d'urgenza.

Luigi VITALI osserva che le posizioni, sia pur non unanimi, che emergono dal dibattito odierno potranno comunque offrire, anche se non tradotte in una condizione o osservazione, utili spunti che i relatori nelle Commissioni di merito sapranno valutare secondo il loro prudente apprezzamento e sensibilità.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, reputa poco proficuo per l'operatività del Comitato continuare ad interrogarsi sui limiti procedurali e regolamentari che, secondo alcuni, impediscono allo stesso di incidere maggiormente sui testi nel corso dell'*iter* legislativo, pena il rischio di trasformare il Comitato in un organismo assoggettato a regole di maggioranza o di schieramento, al pari delle Commissioni. Al Comitato è riconosciuto un ruolo di indubbia utilità che può essere tanto più validamente eser-

citato quanto più il medesimo saprà operare in continuità con il bagaglio di quella uniforme giurisprudenza che nel corso del tempo è riuscito ad elaborare ed è a tale finalità che ha improntato la proposta di parere formulata. Con riguardo all'asserita eterogeneità delle disposizioni di cui si discute, sottolinea come esse appaiano, invece, certamente riconducibili a quelle finalità di tutela e rafforzamento di quell'esigenza di sicurezza così diffusa nel paese, cui si ispirano tutte le misure del provvedimento. Rileva, peraltro, come quello dell'omogeneità costituisca un parametro di riferimento suscettibile di prestarsi a valutazioni non del tutto agevoli e, al limite, anche di natura soggettiva.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI ritiene che possa escludersi con ragionevole certezza che gli articoli 2-*bis* e 2-*ter* costituiscano elementi normativi non omogenei rispetto al generale contesto del provvedimento all'esame del Comitato. Al riguardo non si può non partire da una situazione di reale emergenza che investe la giustizia italiana, che si manifesta in un numero abnorme di procedimenti pendenti (si parla di 5 milioni di processi in corso) e che impone l'esigenza di assicurare precedenza assoluta allo svolgimento dei processi che riguardano i reati più gravi e di maggiore allarme sociale. Da questo punto di vista le misure disposte dagli articoli citati non costituiscono certamente un inedito: ricorda, infatti, che misure organizzative volte a definire le priorità nella trattazione dei processi erano state adottate anche dal procuratore Maddalena.

Roberto ZACCARIA, nel ribadire il suo giudizio in ordine all'estraneità delle citate disposizioni rispetto al contenuto originario del provvedimento secondo i criteri stabiliti dalla legge n. 400 del 1988, rileva, peraltro, che il loro inserimento nel corso dell'esame al Senato non ha consentito che su di esse si esercitasse il vaglio del Presidente della Repubblica.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI conferma il giudizio di

omogeneità delle norme in discussione in relazione alle specifiche finalità perseguite dal provvedimento: esiste, infatti, un'inscindibile interconnessione tra gli obiettivi di tutela della sicurezza pubblica, cui si rivolgono la gran parte delle norme del decreto, e l'esigenza di assicurare al massimo grado possibile, mediante il processo, l'effettivo rafforzamento della legalità. Relativamente alla materia disciplinata, fa presente che esse incidono su norme processualpenalistiche, analogamente a quanto disposto nell'articolo 2 del decreto originariamente emanato dal Presidente della Repubblica.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, si riserva di valutare, ove il Presidente ritenga di disporre una breve sospensione dei lavori, in che termini dar conto nella proposta di parere delle indicazioni emerse, in vista dell'obiettivo di pervenire ad una pronuncia condivisa.

Franco STRADELLA, *presidente*, alla luce del dibattito ritiene di sospendere brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14.50, è ripresa alle 16.10.

Sull'ordine dei lavori.

Franco STRADELLA, *presidente*, accedendo ad una richiesta in tal senso dell'onorevole Vitali e non essendovi obiezioni, dispone di procedere allo svolgimento della relazione sul disegno di legge di conversione del decreto legge n. 112 del 2008, che figura al successivo punto all'ordine del giorno, in previsione di un rinvio ad una successiva seduta del seguito dell'esame.

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

Parere, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni

urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (C. 1386 Governo).

(Parere alle Commissioni V e VI).

(Esame e rinvio).

Luigi VITALI, *relatore*, in connessione con l'estrema complessità ed ampiezza del provvedimento in oggetto, dichiara preliminarmente il suo intendimento di svolgere una complessiva relazione sul testo, evidenziandone i profili maggiormente connessi alle specifiche competenze del Comitato. Si riserva di formulare nella prossima seduta utile la proposta di parere, anche a seguito dei contributi che eventualmente i colleghi desiderino fargli pervenire nel pur breve tempo a disposizione dell'organo. Reputa peraltro opportuno invitare i colleghi a considerare il valore emblematico del caso di specie. In esso emergono con forza quelle esigenze di curare la chiarezza normativa e la coerenza ordinamentale cui, in termini generali, il Comitato per la legislazione potrebbe richiamare il legislatore. Invita. In tal senso, i colleghi a valutare in che modalità manifestare l'auspicio del Comitato che si possa in tempi brevi intraprendere una significativa opera di codificazione dei testi legislativi e di redazione di testi unici nei diversi settori normativi, condizione essenziale per garantire realmente i valori di conoscibilità e di comprensibilità delle leggi da parte degli utenti specializzati e dei cittadini tutti.

L'elemento che sicuramente appare di maggiore rilievo è, infatti, l'ampiezza e la complessità dell'intervento normativo, che risulta muoversi in un vasto raggio di settori disciplinari ed economici. I suoi 85 articoli, strutturati in 5 titoli, operano in settori molto variegati: il capo I contiene 3 articoli rispettivamente dedicati allo sviluppo della banda larga, allo *start up* delle imprese ed agli strumenti innovativi di investimento; il capo II si compone di due articoli, riguardanti la sorveglianza dei prezzi e il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese; il capo III interviene

in materia di energia; il capo IV riguarda le questioni della casa e le infrastrutture; il capo V riguarda istruzione e ricerca; il capo VI riguarda liberalizzazioni e deregolazione; il capo VII riguarda le semplificazioni ed, in particolare una disposizione volta ad abrogare circa 3.500 atti normativi, indicati nell'allegato A (articolo 24); il capo VIII incide sul piano industriale della pubblica amministrazione; il capo IX reca disposizioni in materia di giustizia; il capo X concerne le privatizzazioni.

Le ulteriori disposizioni (al titolo III) riguardano specificamente la stabilizzazione della finanza pubblica, ed in particolare, il bilancio dello Stato; il contenimento della spesa, il patto di stabilità interno, la spesa sanitaria e per invalidità; il titolo IV concerne la perequazione tributaria e reca numerose misure di carattere fiscale e organizzativo; il titolo V contiene le disposizioni finanziarie e finali: l'articolo 84 reca la norma di copertura finanziaria del provvedimento; l'articolo 85 dispone l'immediata entrata in vigore.

Evidenzia come a tipologia del provvedimento non risulti inedita, ma anzi vi sono taluni precedenti, sia risalenti che relativamente recenti, di decreti legge in materia finanziaria e di sviluppo economico. Ricorda, in particolare il decreto legge del 26 ottobre 1970, n. 745, recante provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica ed alla produzione; il decreto legge 30 maggio 1988, n. 173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988; il certo legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego; il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici; il decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Caratteristica comune di tali provvedimenti, cui non si sottrae quello oggetto di

esame, risulta essere l'eterogeneità degli ambiti normativi che vengono toccati, essendo le misure in esso recate finalisticamente legate dal perseguimento di un triplice obiettivo economico-finanziario: la promozione dello sviluppo, la competitività e la stabilizzazione della finanza pubblica.

Rileva che talune disposizioni appaiono incidere su fonti secondarie, quali ad esempio il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, mentre altre norme intervengono indirettamente su disposizioni di delega, con riguardo o ai soggetti titolari della proposta legislativa delegata o ai principi e criteri direttivi della delega stessa, ponendosi per esse la verifica del rispetto del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988.

Segnala inoltre che talune norme del decreto in esame recano modifiche non testuali o comunque si sovrappongono a disposizioni vigenti, come ad esempio emerge all'articolo 5, sulle funzioni del Garante per la sorveglianza dei prezzi, agli articoli 52 e 53, in materia di spese di giustizia, all'articolo 60, comma 7, che prevede modalità di copertura di nuove o maggiori spese, che dovrebbe dunque novellare l'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978, recante la disciplina generale della copertura finanziaria delle leggi. Sembrano inoltre presenti riferimenti normativi che rinviano a disposizioni abrogate, quali, ad esempio quelli presenti all'articolo 2, comma 3 ed all'articolo 39, comma 11.

Reca inoltre numerose disposizioni che, a loro volta, rinviano ad ulteriori adempimenti in molti casi senza prevedere un termine per la loro adozione, anche in relazione all'emanazione di regolamenti di delegificazione. Richiama inoltre l'attenzione sulla disciplina, introdotta all'articolo 60, comma 6, che reca una norma di flessibilità del bilancio, che, fino alla riforma della legge di contabilità nazionale, consente di rimodulare «tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa», con la sola eccezione delle

spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito. Possono essere oggetto di rimodulazione le spese predeterminate per legge. Si dispone che il decreto ministeriale sia sottoposto, con la procedura del doppio parere, all'esame delle Commissioni parlamentari competenti per il merito e per i profili finanziari e che il parere espresso da queste ultime Commissioni abbia carattere vincolante nel caso in cui si operino rimodulazioni di dotazioni direttamente determinate da disposizioni di legge.

Un'attenzione particolare merita la disposizione taglia-leggi ovvero la norma dell'articolo 24 che dispone l'abrogazione di 3.574 atti normativi di rango primario (da cui vanno scontate un certo numero di duplicazioni) riportati nell'allegato A al decreto-legge.

La disposizione – per la quantità delle abrogazioni previste – costituisce una novità a livello statale, mentre a livello regionale sono diverse le leggi di abrogazione generale che sono state approvate, utilizzando formula analoga a quella qui utilizzata: «sono o restano abrogate». Si tratta di una formula cautelativa, invero giustificata, considerando che non mancano, tra quelli elencati, i provvedimenti già formalmente abrogati anche nel recente passato. Le abrogazioni decorrono dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto e riguardano, come chiarisce la relazione illustrativa, «un gran numero di atti di forza di legge che hanno esaurito i propri effetti, quali, in particolare, le leggi provvedimento ad efficacia temporanea, le leggi implicitamente abrogate che appesantiscono l'ordinamento vigente, le leggi tuttora vigenti considerate, tuttavia, dalle amministrazioni di riferimento palesemente obsolete. Anche alla luce della tipologia degli atti che vengono espressamente abrogati, che hanno comunque già esaurito i propri effetti, appare suscettibile di dibattito la circostanza della presenza nell'ordinamento di una disposizione di delega, nota come taglia-leggi (analogamente alla rubrica dell'articolo in esame), che scadrà il 16 dicembre 2009 e nell'at-

tuazione della quale è stata già compiuta una ricognizione a tappeto delle norme vigenti, che ha costituito la base per la disposizione in commento, come chiarito nella relazione illustrativa. Inoltre, nell'allegato, si può rilevare che 52 atti normativi risalgono all'Ottocento; 971 sono antecedenti alla entrata in vigore della Costituzione e 2.705 sono antecedenti al 1° gennaio 1970 (la data indicata come discrimine dalla delega taglia-leggi), mentre gli ultimi atti normativi abrogati risalgono al 1996. Vi sono altresì talune duplicazioni, quantificabili in 119 casi; alcuni degli atti normativi elencati risultano già abrogati.

Franco STRADELLA, *presidente*, come precedentemente prospettato, rinvia il seguito dell'esame.

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

Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 93, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (C. 1366 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alle Commissioni I e II).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e opinione dissenziente).

Franco STRADELLA, *presidente*, prima di dare la parola al relatore e annunciando che il rappresentante del Governo non può intervenire essendo impegnata presso l'altro ramo del Parlamento, ritiene opportuno rendere alcune precisazioni al fine di fugare eventuali dubbi che potrebbero scaturire da alcune considerazioni emerse nel corso della precedente fase del dibattito. La questione profilatasi, e cioè se il Comitato possa formulare rilievi (nel caso di specie per l'aspetto riguardante l'osservanza delle regole sulla specificità ed omogeneità) relativi a disposizioni introdotte in un decreto-legge nel corso del relativo esame al Senato, trova risposta nella lettera del 20 marzo 1998 con cui il

Presidente della Camera, nel riconoscere la reciproca autonomia dei due rami del Parlamento, ha espressamente affermato che ciò comporta che « ciascuno di essi possa intervenire sul testo del provvedimento sottoposto al suo esame senza alcuna limitazione che non derivi dalla Costituzione o dal proprio Regolamento » e, dunque, quando si tratti di un disegno di legge di conversione già approvato e trasmesso dal Senato « è sottoposto all'esame della Camera il testo del provvedimento nel suo complesso, come modificato dall'altro ramo del Parlamento ».

Arturo IANNACCONE, *relatore*, ribadendo la convinzione che il provvedimento in esame presenti un carattere di omogeneità, anche con riguardo alle disposizioni introdotte dal Senato, facendo seguito alle considerazioni dei colleghi nella discussione svoltasi prima della sospensione, ritiene di presentare una riformulazione del parere nella quale è inserita nei *considerata* una notazione riguardante il fatto che le disposizioni introdotte dal Senato attengono a diversi ambiti dell'ordinamento. Riformula dunque la proposta di parere nei seguenti termini:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1366 e rilevato che esso:

reca misure finalizzate a rendere più efficaci gli strumenti di prevenzione e di repressione dei fenomeni delittuosi, sia attraverso l'inasprimento delle sanzioni previste, sia mediante misure organizzative e funzionali dell'apparato giudiziario, delle forze di pubblica sicurezza e dei poteri pubblici di natura territoriale; tali misure appaiono complessivamente omogenee quanto alle finalità, pur in presenza di disposizioni, introdotte al Senato, che attengono a diversi ambiti dell'ordinamento;

contiene, anche a seguito delle modifiche introdotte nel corso del procedimento di conversione al Senato, alcune disposizioni che prevedono l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi (ad esempio gli articoli 7, comma 2, e 8, comma

1-*bis*, affidano a successivi decreti ministeriali la definizione di taluni aspetti della disciplina da essi introdotta) la cui portata potrebbe risultare non pienamente rispondente al canone di « immediata applicabilità » delle misure contenute nei decreti legge, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

reca altresì una disposizione, all'articolo 12-*bis* che, modificando la legge n. 48 del 18 marzo 2008, produce retroattivamente effetti a far data dalla vigenza delle legge novellata;

introduce, al citato articolo 6, la nuova locuzione di « *sicurezza urbana* », la cui definizione normativa è affidata ad un successivo decreto del ministro dell'interno, nonché, al comma 5, una forma di coordinamento fra amministratori locali in sede di *conferenza*, convocata dal prefetto che, come si desume dalla relazione illustrativa, è diversa dalla conferenza di servizi e non è in alcun modo tipizzata;

modifica taluni atti normativi, ricorrendo correttamente alla tecnica della novellazione; peraltro laddove viene disposta la modifica di singole parole – discostandosi da quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), che invita ad evitare la modifica di singole parole – tale tecnica appare coerente con la finalità puntuale dell'intervento legislativo e funzionale ad una più agevole ed immediata comprensione ed individuazione delle modifiche apportate;

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

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

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

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

all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) – ove si ammette l'applicazione anche per i cittadini comunitari degli articoli 235 e 312 del codice penale, relativi all'ordine di espulsione od allontanamento dello straniero dallo Stato nonché alla punibilità del trasgressore di tale ordine – dovrebbe valutarsi l'opportunità di un coordinamento complessivo tra le citate disposizioni codicistiche e le norme del decreto legislativo n. 30 del 2007, con particolare riguardo ai contenuti dell'articolo 20 relativi ai destinatari dei provvedimenti di allontanamento ed alla punibilità di colui che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso;

all'articolo 6, comma 1, capoverso « Art. 54 », comma 4 – ove si interviene nel quadro dei poteri di ordinanza attribuiti al sindaco ai sensi dell'articolo 54, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), prevedendo che « al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana » il sindaco possa adottare « con atto motivato, provvedimenti, *anche* contingibili e urgenti » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se con tale locuzione ci si limiti a richiamare l'ambito dei poteri già affidati al sindaco oppure se si intenda introdurre una nuova tipologia di atti amministrativi, diversa da quella che afferisce al potere di ordinanza dei sindaci e definita con riguardo alla finalità del provvedimento ed al requisito procedurale della sua preventiva comunicazione al prefetto;

all'articolo 7, comma 1 – ove si prevede che i piani coordinati di controllo del territorio, previsti dall'articolo 17 della legge 128 del 2001 « determinano i rapporti di reciproca collaborazione » tra i soggetti cui sono affidati compiti di pubblica sicurezza – andrebbe valutata l'opportunità di riformulare l'articolo in esame in termini di novella al citato articolo 17, il quale, da un lato, riguarda le tre forze di polizia principali (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza), mentre la disposizione in esame si riferi-

sce alla sola Polizia di Stato e, dall'altro, non reca riferimenti alla polizia provinciale ma alla sola polizia municipale, prevedendone peraltro la partecipazione solo previa specifica richiesta del sindaco (che invece la presente disposizione non appare contemplare);

all'articolo 8, comma 1-*bis*, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la disposizione ivi prevista in termini di novella all'articolo 16-*quater* del decreto-legge n. 8/1993, nel contempo verificando l'opportunità di modificare anche la rubrica di tale articolo, che oggi fa riferimento ai soli servizi di polizia stradale della polizia municipale;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2-*ter*, commi 7 ed 8 – ove si prevede, rispettivamente, la possibilità per il presidente di tribunale di sospendere il processo per i reati «*prossimi* alla prescrizione» e per quelli per i quali opera la legge del 2006 in materia di indulto, e quella dell'imputato di formulare una richiesta in senso inverso – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare se a tali fattispecie siano interamente applicabili le disposizioni dei commi precedenti, in particolare, in merito alla durata della sospensione, agli effetti sulla prescrizione, ed alle conseguenze per l'azione in sede civile delle parti, valutando altresì l'opportunità di precisare la locuzione «*prossimi* alla prescrizione» che appare suscettibile di ingenerare incertezze interpretative;

all'articolo 6, comma 1 «*Art. 54*», comma 4-*bis* – ove si attribuisce ad un decreto ministeriale la funzione di disciplinare «*l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana*» – andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la disposizione ivi prevista al fine di chiarire se i poteri affidati al sindaco, compresi quelli di cui al comma 4, possano essere comunque esercitati ovvero siano subordinati alla

previa adozione del suddetto decreto, del quale non viene specificata né la natura né il termine di emanazione; analogamente valuti la Commissione l'opportunità di individuare gli elementi qualificanti relativi alla nuova definizione giuridica di «*sicurezza urbana*», alla cui presenza nel provvedimento sembra alludere la relazione per l'analisi tecnico-normativa, ma che attualmente viene rimessa integralmente al decreto ministeriale ivi previsto.»

Doris LO MORO, rammaricandosi per non essere stata presente alla prima parte della discussione in ragione di concomitanti impegni presso altri organi della Camera, osserva, preliminarmente, come il provvedimento rechi una serie di misure, che – prescindendo in questa sede dalla loro con divisibilità nel merito – appaiono comunque indirizzate, nell'ottica del provvedimento, verso la finalità di rispondere ad un'esigenza di incremento della sicurezza. A tale finalità appaiono invece estranee (e non potrebbe ritenersi diversamente nemmeno con un grande sforzo di immaginazione) le disposizioni di cui agli articoli 2-*bis* e 2-*ter*. Un carattere di assoluta disomogeneità è ravvisabile in particolare nelle disposizioni di cui all'articolo 2-*ter* relative alla sospensione dei processi, dal momento che, mentre in altra parte del provvedimento, si prevede un inasprimento delle pene per i reati commessi da coloro che guidano in stato di ebbrezza, con queste disposizioni si bloccano i processi relativi propri a questo tipo di reati. Ribadisce conclusivamente la considerazione che se la maggior parte delle previsioni contenute nel testo, pur non potendo essere ritenute omogenee secondo una valutazione di merito, lo sono comunque dal punto di vista contenutistico, per gli articoli sopra citati non è assolutamente possibile ravvisare una logica comune.

Roberto OCCHIUTO dichiara di condividere i rilievi testé formulati dall'onorevole Lo Moro riguardanti le norme recate dagli articoli in questione ed, in particolare, quelle di cui all'articolo 2-*ter*, che

dovrebbero costituire oggetto di una specifica osservazione nella parte dispositiva del parere.

Luigi VITALI ritiene condivisibile la riformulazione proposta dal relatore, riconfermando il suo giudizio di assoluta omogeneità delle norme di cui si discute rispetto al contenuto complessivo del provvedimento. Quanto poi alle obiezioni sollevate dall'onorevole Lo Moro circa il carattere di contraddittorietà tra le previsioni che riguardano l'inasprimento delle pene per i reati commessi da soggetti in stato di ebbrezza e la sospensione dei processi riguardanti la medesima tipologia dei reati, non può fare a meno di osservare che tali misure sono, invece, del tutto coerenti tra di loro, dal momento che le prime hanno effetto ovviamente per il futuro e non possono essere retroattive, secondo i principi generali del diritto penale, mentre la seconda si riferisce ai reati già commessi e che quindi ricadono necessariamente nel precedente regime più favorevole. È evidente che la portata deterrente delle misure di aggravamento delle pene, in funzione della necessità di dare una risposta all'allarme sociale e al generale bisogno di maggiore sicurezza proveniente dalla società, non può che proiettarsi per il futuro.

Lino DUILIO reputa la proposta di riformulazione avanzata dal relatore una sostanziale conferma della posizione precedentemente espressa, rispetto alla quale non ritiene che ci siano elementi di avanzamento in merito ai rilievi espressi e che forse avrebbero potuto trovare, anche alla luce di taluni spunti offerti dal dibattito, accoglimento almeno nel senso di rimettere alle Commissioni di merito una valutazione degli aspetti indicati. Con riferimento più in generale alla conformazione dei pareri del Comitato, considera meritevole di riflessione il rapporto, che non appare sempre di coerenza, tra le

considerazioni presenti nella parte premisiva del parere e quanto poi richiesto con la parte dispositiva. Pur nell'ottica di ricercare la massima condivisione, non si può ignorare il nucleo della questione emersa.

Roberto ZACCARIA, nel concordare con le considerazioni svolte da ultimo dall'onorevole Duilio, a questo punto della discussione prende atto che non si dà sostanzialmente conto — e segnatamente nella parte dispositiva del parere — delle obiezioni sollevate con riguardo al carattere disomogeneo degli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, e pertanto non vi sono le condizioni per convergere integralmente sulla proposta complessiva di parere, la quale, peraltro, per le altre osservazioni contenute appare invece condivisibile. Avanza quindi la richiesta, anche a nome dell'onorevole Lo Moro, che, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, del Regolamento di tale dissenso sia fatta menzione nel parere.

Lino DUILIO e Roberto OCCHIUTO si associano alla richiesta avanzata da ultimo dall'onorevole Zaccaria.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, considerato che la proposta di riformulazione non è riuscita a raccogliere il consenso che avrebbe auspicato manifestarsi sul parere del Comitato, reputa, pertanto, opportuno proporre al Comitato l'approvazione del parere come originariamente formulato.

Franco STRADELLA, *presidente*, avverte che del dissenso preannunciato ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, si darà conto espressamente nel parere.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore nel testo originariamente formulato.

La seduta termina alle 17.