

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

Sulla scomparsa dell'onorevole Gaspare Giudice .....	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica. Esame C. 2180 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e II) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	4
Sui lavori del Comitato .....	8

*Mercoledì 29 aprile 2009. — Presidenza  
del presidente Lino DUILIO.*

#### **La seduta comincia alle 14.10.**

##### **Sulla scomparsa dell'onorevole Gaspare Giudice.**

Lino DUILIO, *presidente*, interpretando i sentimenti comuni ai componenti dell'organo e ricollegandosi alla sentita commemorazione effettuata in Aula nella seduta odierna dal Presidente della Camera, Gianfranco Fini, desidera ricordare anche in questa sede la figura dell'onorevole Gaspare Giudice, già membro e presidente del Comitato per la legislazione nella scorsa legislatura, venuto a mancare nella giornata di ieri. Nell'arco dei dieci mesi in cui è stato chiamato a svolgere tale mandato, dall'inizio di aprile 2007 fino al febbraio del 2008, il presidente Giudice ha dato prova di grande equilibrio nella gestione dell'organo, unanimemente riconosciuto da tutti i suoi componenti.

Nel ricordare il rapporto di stima, di affetto e di collaborazione instauratosi con l'onorevole Giudice nel corso della comune esperienza presso la Commissione Bilancio, desidera soprattutto richiamare le qualità personali e i profili professionali

da tutti apprezzati: la profonda serietà, l'attaccamento alle istituzioni al di fuori delle logiche di parte, la sua costante e coerente difesa delle istituzioni parlamentari. Tali doti si accompagnavano ad un tratto umano ed uno stile personale propri di un vero *gentleman*.

Franco STRADELLA, ringrazia il presidente per la sensibilità manifestata nel voler ricordare l'onorevole Giudice e si associa commosso alle parole di cordoglio per la scomparsa dell'amico e collega.

Dopo che Antonino LO PRESTI e Doris LO MORO si uniscono al cordoglio espresso dai colleghi, Roberto ZACCARIA, nell'associarsi anch'egli al profondo cordoglio di cui il Presidente si è fatto portavoce, ricorda di essere rimasto particolarmente colpito dalla sensibilità istituzionale manifestata dall'onorevole Giudice quando, durante lo svolgimento della nota dolorosa vicenda in cui si era trovato coinvolto, gli espresse l'intenzione di rinunciare all'incarico di Presidente del Comitato nel caso in cui l'esito della stessa fosse stato diverso da quello da lui auspicato. Tale episodio non è che uno dei numerosi esempi in cui si è manifestata la correttezza e la dignità del collega, doti

che hanno caratterizzato anche il suo turno di presidenza presso quest'organo, unitamente alle sue qualità di imparzialità e competenza.

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

**Disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica.**

**Esame C. 2180 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite I e II).

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

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Franco STRADELLA, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2180 nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalle Commissioni di merito, da ultimo, nella seduta dello scorso 28 aprile, e rilevato che:

esso reca una delega legislativa volta all'istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari (articolo 32) ed una ulteriore delega diretta a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali, attualmente vigenti (articolo 65); inoltre, viene autorizzato il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione, con cui definire le modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici (articolo 23);

nell'introdurre numerose misure in materia di sicurezza pubblica nelle sue diverse accezioni, il provvedimento in esame correttamente procede, in massima parte, a novellare le preesistenti fonti normative, salve le previsioni relative al-

l'introduzione di taluni nuovi strumenti di contrasto a condotte illecite, quale, ad esempio, la possibilità di sospendere l'attività di associazioni e di procedere al loro scioglimento, in funzione di prevenzione di attività terroristiche (articolo 38); tra le norme modificate vi sono anche disposizioni di recentissima approvazione (l'articolo 36 novella infatti l'articolo 2-*quinquies* del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 e l'articolo 41, riformulato dalla Commissioni, incide su norme previste nel decreto-legge n. 11 del 2009) circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il testo reca all'articolo 62, comma 1, capoverso Art. 143.3, una deroga esplicita all'articolo 329 del codice di procedura penale;

esso inoltre incide, agli articoli 51 e 63, comma 2, in maniera puntuale su due disposizioni contenute in fonti normative di rango regolamentare integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il provvedimento presenta disposizioni che contengono richiami normativi che andrebbero precisati (in particolare, l'articolo 24 richiama "i soggetti di cui al capo III" del decreto legislativo n. 231 del 2007, senza precisare che si tratta dei soggetti di cui al capo III *del Titolo I* di tale ultimo provvedimento);

il disegno di legge, inoltre, adotta espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione (l'articolo 9 utilizza la locuzione "pubbliche vie", in luogo di quella

più usuale di “luogo pubblico”, che ha comunque una portata più ampia; l’articolo 36 novella l’articolo 2-*quinquies* del decreto-legge n. 151 del 2008, che pone limiti alla concessione dei benefici di legge ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata, senza chiarire se il limite introdotto riguardi solo i rapporti di affinità entro il quarto grado ovvero anche quelli di parentela; l’articolo 39, comma 1, lettera f), n. 3) fa riferimento a « detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità », con espressione di uso comune ma non ancora presente nella legislazione vigente; l’articolo 58 fa riferimento alla « sottrazione di *risorse rilevanti* alla consumazione dei delitti »);

reca rubriche delle disposizioni non sempre coerenti con il loro contenuto (ad esempio, la rubrica dell’articolo 38 reca l’espressione « Sospensione cautelativa e scioglimento » senza specificare i soggetti destinatari di tali provvedimenti);

il disegno di legge, presentato dal Governo al Senato il 3 giugno 2008, antecedentemente alla pubblicazione ed entrata in vigore del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, che reca una disciplina a regime dell’analisi di impatto della regolamentazione, non è corredato né della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

gli articoli 51 e 63, comma 2 – che novellano in maniera puntuale due disposizioni contenute, rispettivamente, nell’articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989 e nell’articolo 393 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repub-

blica n. 495 del 1992 – siano soppressi in quanto, in relazione alla finalità di modificare contenuti di provvedimenti di rango subordinato, non appare congruo l’uso dello strumento della fonte normativa primaria; in alternativa, potendo quest’ultima limitarsi ad autorizzare l’Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa regolamentare, definendo le finalità dell’intervento, gli articoli in questione siano riformulati in tal senso;

all’articolo 32, comma 3 – che conferisce una delega al Governo finalizzata all’istituzione dell’Albo nazionale degli amministratori giudiziari, prevedendo in particolare che l’albo sia istituito con decreto legislativo – si proceda ad esplicitare formalmente i relativi principi e criteri direttivi connessi all’oggetto della delega;

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

all’articolo 32, comma 01, come introdotto dalle Commissioni – ove si inseriscono le lettere *c-bis* e *c-ter* all’articolo 2-*quater* della legge n. 575 del 1965 – si precisi il riferimento normativo, atteso che le suddette lettere non risultano collocabili nel citato articolo 2-*quater* della legge n. 575;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all’articolo 1, comma 2 – che è formulato come disposizione di interpretazione autentica di una norma contenuta nel codice penale – dovrebbe valutarsi l’opportunità di verificare se si tratti effettivamente di norma interpretativa ovvero di una modifica non testuale al citato codice, riformulando, in quest’ultimo caso, la disposizione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

agli articoli 8, 9 e 10 – che recano disposizioni unificate dalla finalità di inasprire le sanzioni per condotte lesive del decoro urbano, quali il reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui (articolo 8, che prevede anche una specifica aggravante nel caso in cui esso sia commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati), la condotta di “chiunque insozzi le pubbliche vie” (articolo 9) ovvero “insozza le pubbliche strade gettando rifiuti od oggetti da veicoli” (articolo 10, che introduce tale disposizione nel codice della strada) – dovrebbe valutarsi l’opportunità di chiarire il rapporto di tali disposizioni con le norme vigenti che già prevedono sanzioni, peraltro inferiori, per fattispecie assimilabili a quelle descritte, quali, ad esempio, quelle dettate dalla normativa penale in materia ambientale (articolo 255 del decreto legislativo n. 152 del 2006, cosiddetto codice ambientale), con riguardo all’abbandono o deposito abusivo di determinate categorie di rifiuti ovvero dall’articolo 15 del codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992), che pure già vieta di “gettare o depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze” (lettera *f*), nonché “di gettare dai veicoli in movimento qualsiasi cosa” (lettera *i*);

all’articolo 23, comma 1, lettera *b*), capoverso ART. 5-*bis*.2 – ove si prevede l’emanazione di un regolamento di delegificazione, di cui viene indicato esclusivamente l’oggetto, ma per il quale si dispone che operi “nel quadro delle norme previste” da un regolamento di delegificazione già vigente (n. 252 del 1998) – dovrebbe valutarsi l’opportunità di riformulare la disposizione in conformità al modello di delegificazione delineato dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che richiede di esplicitare quali siano le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni da abrogare con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari, salvo che non si intenda semplicemente autorizzare il Go-

verno a modificare il citato regolamento n. 252 in relazione ai nuovi contenuti che esso è chiamato ad assumere;

all’articolo 36-*bis*, introdotto dalle Commissioni – che novella l’articolo 10, comma 1, lettera *c*), punto 2), del decreto-legge n. 92 del 2008 – dovrebbe valutarsi l’opportunità di riferire la novella direttamente all’articolo 2-*bis* della legge n. 575 del 1965, a sua volta novellato dal citato articolo 10;

all’articolo 42, comma 1 – che novella l’articolo 1 della legge n. 1228 del 1954 al fine di prevedere che “l’iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica sono subordinate alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell’immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie” e che consente di negare tale iscrizione o di effettuare la successiva cancellazione – dovrebbe procedersi ad un coordinamento fra la disposizione in esame e l’obbligo generale di iscrizione all’anagrafe previsto dall’articolo 2 della citata legge n. 1228 e le norme che correlano effetti a tale iscrizione, quale ad esempio, l’iscrizione nelle liste elettorali (articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967), anche con riguardo all’applicazione di tale disposizione alle persone senza fissa dimora, la cui disciplina dell’iscrizione all’anagrafe è modificata dall’articolo 50 del disegno di legge in esame;

all’articolo 47, comma 1, capoverso ART. 4-*bis*.2 – ove si demanda ad un regolamento ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 l’integrale definizione di criteri e modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno “di un Accordo di integrazione, articolato per crediti, con l’impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno” – dovrebbe valutarsi l’opportunità di verificare la con-

gruità dello strumento normativo previsto dalla disposizione in esame, atteso che la stipula del suddetto accordo rappresenta una condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno e che la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato;

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

all'articolo 5-*bis*, come introdotto dalle Commissioni nella seduta del 28 aprile 2009 – ove si riformula il primo periodo del comma 5-*bis* dell'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, al fine di precisare che la fattispecie penale opera nei soli casi in cui si dà alloggio ovvero si cede anche in locazione un immobile “ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno *al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione*” – dovrebbe chiarirsi se la fattispecie penale opera solo in presenza di un *contratto* di locazione, come sembrerebbe desumibile dal tenore letterale della disposizione;

all'articolo 7, comma 1, lettera *a*), nel testo modificato dalle Commissioni – ove si configura un'aggravante relativa al reato di danneggiamento nei casi in cui la condotta abbia ad oggetto “immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o risanamento sono in corso o *risultano ultimati*” – dovrebbe precisarsi la portata della locuzione “risultano ultimati”, potenzialmente riferibile a tutti gli immobili esistenti;

all'articolo 19, comma 1, capoverso *c*) – che prevede una specifica aggravante laddove alcune condotte illecite siano tenute “*nelle immediate vicinanze*” di determinati luoghi – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se l'espressione “*immediate vicinanze*” costituisca un elemento descrittivo della fattispecie sufficientemente determinato, anche tenendo conto

del fatto che esso non sembra direttamente connettersi alla condotta criminosa in quanto tale;

dovrebbe altresì valutarsi l'opportunità di coordinare l'articolo 21, comma 1, lettera *b*) e l'articolo 45, comma 1, lettera *m*), in quanto incidono entrambi sulla stessa disposizione, contenuta nell'articolo 16, comma 1, del testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998;

all'articolo 43, comma 1 – secondo cui gli agenti che svolgono attività di *money transfer* devono conservare copia del titolo di soggiorno del cittadino extracomunitario che ordina operazioni di trasferimento di denaro per dieci anni – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare in che modo tale obbligo vada adempiuto con riguardo all'acquisizione del documento ed alla decorrenza del termine nell'ipotesi in cui lo stesso soggetto effettui più operazioni a distanza di tempo;

all'articolo 45, comma 1, lettera *b*), capoverso 2-*ter* – che sottopone la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno al versamento di un contributo da fissarsi con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno, tra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro – dovrebbe valutarsi l'esigenza di precisare se il contributo è aggiuntivo o sostitutivo dei costi che già gravano sul richiedente;

all'articolo 65, comma 6 – ove si conferisce una delega legislativa finalizzata a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali, attualmente vigenti – dovrebbe precisarsi il termine indicato nella lettera *a*), al fine di riferirlo alle disposizioni entrate in vigore anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 24 novembre 1981, n. 689, atteso che nell'attuale formulazione ci si riferisce al giorno della promulgazione della legge n. 689, e non, come sarebbe corretto, alla sua entrata in vigore (il 15 dicembre 1981); peraltro, al medesimo comma, alle lettere *b*), *c*) e *d*), la

formulazione è tale da escludere il riferimento alle giornate del 31 dicembre 1986 e del 31 dicembre 1991, che andrebbe invece incluso.».

Il Comitato approva la proposta di parere.

#### **Sui lavori del Comitato**

Lino DUILIO, *presidente*, prendendo spunto dal parere testè approvato, che si presenta particolarmente articolato, auspica che le indicazioni del Comitato possano essere prese in considerazione dalle Commissioni, ed eventualmente dall'Assemblea, anche sulla base di emendamenti appositamente presentati e sostenuti dai membri dell'organo.

Ricorda che già nella seduta dello scorso 8 aprile aveva sottolineato l'importanza delle azioni che i relatori e i membri tutti del Comitato possono condurre al fine di renderne più penetrante ed efficace l'attività consultiva. Si rende tuttavia conto che la sede più idonea per far emergere le questioni poste dal Comitato per la legislazione e individuare le opportune soluzioni è principalmente la Commissione, in

quanto in Assemblea tendono a prevalere logiche di schieramento e risulta talvolta difficile sviluppare un ragionamento più articolato sulle indicazioni contenute nel parere, potendosi anche dar luogo a fraintendimenti, come probabilmente avvenuto in un passaggio della seduta dello scorso martedì 28 aprile.

Roberto ZACCARIA, concordando pienamente con il presidente, osserva che in taluni casi le circostanze concrete in cui è chiamato ad operare il Comitato impediscono la possibilità di esprimersi prima che spiri il termine per la presentazione di emendamenti in Commissione, dovendosi quindi rimettere alla esclusiva disponibilità dei relatori, l'adeguamento dei testi ai rilievi formulati dal Comitato, fermo restando la possibilità di presentare emendamenti per la fase di Aula.

Lino DUILIO, *presidente*, rileva che in tal senso assume particolare importanza l'impegno dei membri del Comitato a dar seguito alle indicazioni dell'organo nelle Commissioni di merito, anche mediante un'attività di sensibilizzazione nei confronti dei rispettivi relatori.

**La seduta termina alle 14.30.**