

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

<b>ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:</b>	
Conversione in legge del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze. C. 1209 Governo (Parere alle Commissioni riunite VIII e IX) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni</i> ) .....	3
<b>ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6, DEL REGOLAMENTO:</b>	
Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale. C. 1066 e abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i> ) .....	8
<b>COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE:</b>	
Sullo svolgimento di un ciclo di audizioni sulle tendenze della produzione normativa ....	10

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

*Martedì 9 ottobre 2018. — Presidenza  
della presidente Fabiana DADONE.*

#### **La seduta comincia alle 14.15.**

**Conversione in legge del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.**

**C. 1209 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite VIII e IX).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

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

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1209 e rilevato che:

il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 settembre 2018, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale a distanza di ben 15 giorni, il 28 settembre 2018; in questa Legislatura un analogo intervallo di tempo tra emanazione e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, pari o superiore a 10 giorni, si è già verificato per il decreto-legge n. 86 del 2018 (cd. "DL ministeri" 10 giorni) e per il decreto-legge n. 87 del 2018 (cd. "DL dignità" 11 giorni) e si è ora ripetuto per il decreto-legge n. 113 del 2018, attualmente all'esame del Senato (cd. "DL si-

curezza e immigrazione” 10 giorni); nella passata Legislatura il fenomeno si è registrato in altre venti occasioni e in un’occasione, per il decreto-legge n. 74 del 2014 (misure di sostegno alle popolazioni dell’Emilia Romagna colpite dal terremoto e da successivi eventi alluvionali), l’intervallo è stato di ben 24 giorni; al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell’immediata applicazione dei decreti-legge di cui all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

*sotto il profilo dell’omogeneità di contenuto:*

il provvedimento, che si compone di 46 articoli, appare riconducibile a due distinte finalità: in primo luogo, la necessità di affrontare emergenze in vario modo collegate alla situazione infrastrutturale ed ambientale italiana (crollo del ponte Morandi di Genova; sisma di Ischia del 2017; eventi sismici dell’Italia centrale del 2016 e del 2017; gestione dei fanghi di depurazione; messa in sicurezza degli edifici scolastici); in secondo luogo la necessità di autorizzare nuovi interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria; rispetto a questi due ambiti di intervento, desumibili anche dal preambolo del provvedimento, appare suscettibile di presentare criticità, per quel che attiene il requisito dell’omogeneità, la disposizione di cui all’articolo 43, recante misure urgenti in favore dei soggetti beneficiari di mutui agevolati;

pur condividendo le motivazioni dell’intervento, suscita inoltre alcune perplessità sotto il profilo del requisito dell’immediata applicazione dei decreti-legge, di cui all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988, la previsione dell’articolo 12 che istituisce, ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2019, l’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali;

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

appare opportuno precisare il significato di alcune espressioni utilizzate nel

testo; in particolare, all’articolo 1, comma 5, l’espressione “disposizione di legge extrapenale” andrebbe sostituita con quella utilizzata dall’articolo 47 del codice penale, vale a dire “legge diversa dalla legge penale”; all’articolo 2, comma 3, andrebbe chiarito in che senso i criteri di pubblicità, trasparenza e imparzialità, che regione Liguria, Città metropolitana di Genova e Comune di Genova devono utilizzare per le assunzioni di personale autorizzate, possano essere “anche semplificati”; all’articolo 10, comma 2, si utilizza l’espressione “codice del processo amministrativo” senza specificare quale atto normativo ci si riferisca (vale a dire al decreto legislativo n. 104 del 2010); all’articolo 12, comma 9, lettera *b*), si prevede che nell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali vi siano due uffici di livello dirigenziale generale, previsione poi ripetuta al successivo comma 13; all’articolo 13, comma 7, l’espressione *open data* potrebbe essere sostituita con quella, più corretta dal punto di vista normativo, di “dati in formato aperto ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettera *l-bis*) del decreto legislativo n. 82 del 2005” (codice dell’amministrazione digitale); all’articolo 30, comma 4, andrebbe chiarito in che senso nell’individuazione della soglia massima di incarichi per progettisti e direttori dei lavori, nell’ambito dei lavori di ricostruzione post-sisma, si dovrà tenere “conto dell’organizzazione dimostrata” (potrebbe essere opportuno fare riferimento piuttosto alle “capacità organizzative dimostrate”); all’articolo 31, comma 2, andrebbe chiarito se gli esperti, nel numero massimo di tre, di cui il Commissario straordinario per la ricostruzione post-sisma di Ischia del 2017 si può avvalere, siano i medesimi chiamati a comporre il Comitato tecnico scientifico di cui al successivo comma 6; all’articolo 44, comma 1; andrebbe chiarito in che senso i possibili interventi di reindustrializzazione del sito o gli specifici percorsi di politica attiva del lavoro, che giustificano l’autorizzazione al

trattamento straordinario di integrazione salariale, possano essere “anche in via prospettica”;

si rileva inoltre l'esigenza di correggere alcuni errori materiali; in particolare, all'articolo 12, comma 19, il riferimento ai commi 9 e 10 andrebbe sostituito con quello ai commi 8 e 9; all'articolo 29, comma 1, il riferimento all'articolo 1 andrebbe sostituito con quello all'articolo 17;

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

alcune disposizioni del provvedimento prevedono procedure *ad hoc*, in deroga solo implicita rispetto alle procedure ordinarie previste a legislazione vigente; in particolare, all'articolo 1, comma 1; 17, comma 2, e 38, comma 1, si prevede la nomina di Commissari straordinari con DPCM, mentre in via generale l'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 prevede la nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; agli articoli 7 e 8 si istituiscono, rispettivamente, la zona logistica semplificata per il porto e il retroporto di Genova e la zona franca per la città metropolitana di Genova, mentre a legislazione vigente, alla loro istituzione si poteva procedere, rispettivamente, con DPCM o con provvedimento del CIPE;

l'articolo 5, comma 2, l'articolo 6, comma 1, e l'articolo 14, comma 5, richiamano il “fondo di cui all'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205”; tale disposizione della legge di bilancio 2018 ha in realtà rifeinanziato il fondo per il finanziamento degli investimenti e degli interventi di sviluppo infrastrutturale di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017); potrebbe pertanto risultare opportuno fare riferimento a questa seconda disposizione;

all'articolo 12, comma 7, in relazione alla nomina del direttore dell'Agenzia na-

zionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, si richiama l'articolo 41, comma 2, del decreto-legge n. 262 del 2006, che tuttavia risulta abrogato;

all'articolo 16, comma 1, non risulta chiaro se l'ampliamento delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti alle concessioni austrostradali aggiornate o revisionate di cui all'articolo 43, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 riguardi sia la definizione dei sistemi tariffari dei pedaggi sia gli schemi dei bandi di gara ovvero solo una di queste due competenze; la norma si limita infatti, con una modifica dell'articolo 37 del medesimo decreto-legge, che definisce i compiti dell'Autorità, a prevedere l'inserimento del riferimento alle concessioni di cui all'articolo 43 dopo le parole: “nuove concessioni”, parole che tuttavia ricorrono due volte nel testo in corrispondenza alle due competenze sopra richiamate (né è utilizzata la formula “ovunque ricorrano” che indicherebbe in termini inequivoci che ci intende riferire ad entrambe le competenze);

all'articolo 17, comma 2, la durata massima del mandato del Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 21 agosto 2017 non risulta allineata con la durata dello stato di emergenza per il medesimo sisma che, ai sensi dell'articolo 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 189 del 2016, si concluderà il 31 dicembre 2018;

con riferimento all'articolo 18, comma 2, che autorizza il Commissario straordinario ad adottare atti di carattere generale e di indirizzo, appare opportuno che, come contributo alla certezza normativa nelle zone terremotate, il Commissario si attenga, nella predisposizione dei propri atti, a quanto previsto dalle vigenti circolari per la redazione dei testi normativi, con particolare riferimento alla prescrizione di evitare modifiche normative im-

plicità e privilegiare la tecnica della “novella”; ciò in considerazione della rilevanza come fonte giuridica assunta, nelle zone interessate dal sisma, dagli atti richiamati dall’articolo 18, comma 2;

l’articolo 39, comma 1, lettera a), esclude dalle procedure esecutive le somme da destinare alla ricostruzione dei comuni della regione Abruzzo colpiti dal sisma del 2009 e individuati dall’articolo unico del decreto del Commissario delegato n. 3 del 16 aprile 2009; poiché l’elenco di tali comuni è stato integrato con il successivo decreto del Commissario delegato n. 11 del 17 luglio 2009, appare opportuno chiarire se si intenda fare riferimento anche agli ulteriori comuni individuati da questo secondo provvedimento;

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

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-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:*

provvedano le Commissioni di merito a chiarire, per le ragioni esposte in premessa, se l’ampliamento delle competenze dell’Autorità di regolazione dei trasporti alle concessioni austrostradali aggiornate o revisionate di cui all’articolo 43, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, riguardi sia la definizione dei sistemi tariffari dei pedaggi sia gli schemi dei bandi di gara ovvero solo una di queste due competenze;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

valutino le Commissioni di merito l’opportunità di:

chiarire, per le ragioni sopra esposte, il significato delle espressioni utilizzate all’articolo 1, comma 5; all’articolo 2, comma 3; all’articolo 10, comma 2; all’articolo 12, comma 9, lettera b); all’articolo 13, comma 7; all’articolo 30, comma 4; all’articolo 31, comma 2, e all’articolo 44, comma 1, richiamate in premessa;

sostituire, al fine di correggere alcuni errori materiali, all’articolo 12, comma 19, le parole: “di cui ai commi 9 e 10” con le parole: “di cui ai commi 8 e 9” e all’articolo 29, comma 1, le parole: “di cui all’articolo 1” con le parole: “di cui all’articolo 17”;

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

valutino le Commissioni di merito l’opportunità di:

fare ricorso, con riferimento alle procedure *ad hoc* previste all’articolo 1, comma 1; 17, comma 2 e 38, comma 1, nonché agli articoli 7 e 8, alle procedure ordinarie previste in via generale a legislazione vigente, ovvero esplicitare il loro carattere derogatorio, in coerenza con il paragrafo 2, lettera c), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

sostituire all’articolo 5, comma 2; 6, comma 1, e 14, comma 5, le parole: “Fondo di cui all’articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205” con le parole: “Fondo di cui all’articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232”;

chiarire all’articolo 12, comma 7, il significato del richiamo all’articolo 41, comma 2, del decreto-legge n. 262 del 2006, che risulta abrogato;

allineare la durata del mandato del Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 2017, di cui all'articolo 17, comma 2, e quella dello stato di emergenza per il medesimo sisma, di cui all'articolo 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 189 del 2016;

chiarire, all'articolo 39, comma 1, lettera *a*), per le ragioni esposte in premessa, se si intenda fare riferimento anche agli ulteriori comuni individuati dal decreto del Commissario delegato n. 11 del 17 luglio 2009;

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione;

abbia cura il Legislatore di volersi attenere, in occasione della definizione del contenuto dei decreti legge che intenda adottare, alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, tenendo in particolare conto dello stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, se del caso procedendo ad adottare, al fine di inserirvi eventuali discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza "atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati", evitando così "la commistione e

la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei";

abbia cura il Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori dell'isola d'Ischia colpiti dal sisma del 2017, di attenersi, nella predisposizione degli atti di carattere generale e di indirizzo, di cui all'articolo 18, comma 2, a quanto previsto dalle vigenti circolari per la redazione dei testi normativi, con particolare riferimento alla prescrizione di evitare modifiche normative implicite e privilegiare la tecnica della "novella." ».

Stefano CECCANTI, nell'apprezzare la raccomandazione inserita nella proposta di parere sulla questione dell'eccessivo intervallo di tempo intercorso tra deliberazione del Consiglio dei ministri e pubblicazione, chiede ai colleghi di valutare se raccomandare anche di dare esplicita menzione nel comunicato stampa delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'avvenuta autorizzazione a porre la questione di fiducia sui provvedimenti, per evitare quanto accaduto in occasione dell'esame parlamentare del disegno di legge C. 1117 di conversione del decreto-legge n. 91 del 2018 recante proroga di termini. Nel corso dell'esame in Assemblea alla Camera di tale provvedimento si è infatti asserito da parte del rappresentante del Governo – senza però avere riscontro nel comunicato stampa – che tale autorizzazione era avvenuta nel corso della riunione che aveva deliberato il provvedimento e quindi prima della sua emanazione da parte del Presidente della Repubblica e della sua entrata in vigore, comportamento che ha suscitato numerosi dubbi di legittimità.

Alberto STEFANI, *relatore*, ritiene non opportuno fare riferimento nel parere del Comitato all'aspetto segnalato dal collega Ceccanti, poiché si potrebbe trattare di un'eccessiva ingerenza negli *interna corporis* di un altro organo costituzionale, il Governo.

Fabiana DADONE, *presidente*, rileva che l'aspetto segnalato dal collega Ceccanti potrà essere approfondito nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla produzione normativa che intende proporre al Comitato di compiere.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.25.**

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

*Martedì 9 ottobre 2018. — Presidenza della presidente Fabiana DADONE. — Interviene la relatrice per la XI Commissione Elena Murelli.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

**Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale.**

**C. 1066 e abb.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Fabiana DADONE, *presidente*, in sostituzione del relatore, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminata la proposta di legge C. 1066, adottata come testo base dalle Commissioni riunite I Affari costituzionali e XI Lavoro nella seduta del 4 ottobre 2018;

ricordato che la proposta di legge riproduce il testo approvato dalla Camera il 19 ottobre 2016 e trasmesso al Senato (A.S. 2574) nella scorsa Legislatura; su tale provvedimento il Comitato per la legislazione si era espresso nella seduta del 5 ottobre 2016;

rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo, in quanto, sulla base delle specifiche finalità di tutela indicate all'articolo 1, reca, all'articolo 2, disposizioni volte a conferire una delega al Governo in materia di valutazione attitudinale nell'accesso alle professioni educative e di cura, nonché di formazione iniziale e permanente del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili e, all'articolo 4, provvede a disciplinare le modalità di utilizzo dei sistemi di videosorveglianza nelle medesime strutture; a tali disposizioni si accompagnano la previsione della trasmissione da parte del Governo di una relazione annuale al Parlamento per la verifica dell'attuazione della disciplina proposta (articolo 5) e le norme finanziarie (articolo 6); l'articolo 3 prevede inoltre l'emanazione di linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali;

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

l'articolo 2, comma 1, prevede che la delega al Governo debba essere esercitata nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge all'esame; al riguardo, il comma 2 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale

nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta “una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa”; al riguardo si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l’opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta o sessanta giorni prima della scadenza della delega);

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

si segnala l’esigenza di aggiornare alcuni riferimenti normativi contenuti nel testo; in particolare, all’articolo 1, comma 1, si richiama la delega in materia di disciplina del nuovo sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni conferita dall’articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge n. 107 del 2015, delega poi attuata con il decreto legislativo n. 65 del 2017; è a tale decreto legislativo che appare quindi opportuno fare riferimento; all’articolo 4, comma 1, si richiama l’articolo 17 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, che risulta abrogato e il cui contenuto appare ora ricollocato all’articolo 2-*quinqüesdecies* del medesimo codice; all’articolo 4, comma 10, si richiamano le sanzioni di cui al titolo III della parte III del medesimo codice, mentre potrebbe essere opportuno fare riferimento specifico alle sanzioni previste dall’articolo 166 del codice;

con riferimento specifico all’articolo 4, comma 1, potrebbe risultare opportuno, alla luce dell’entrata in vigore del regolamento (UE) n. 2016/679, prevedere, in relazione all’installazione negli asili nido, scuole dell’infanzia, e strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, l’adozione

di provvedimenti generali da parte del Garante per la protezione dei dati personali, come previsto dal citato regolamento dell’Unione europea e dal richiamato articolo 2-*quinqüesdecies* per i trattamenti svolti per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico che possono presentare rischi elevati per la riservatezza dei dati; andrebbe inoltre conseguentemente previsto un termine per l’adozione di tali provvedimenti; tali provvedimenti generali potrebbero poi sostituire il più generico provvedimento del Garante previsto dal successivo comma 8;

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

valutino le Commissioni di merito l’opportunità di:

sostituire, all’articolo 2, comma 1, le parole: “Fermo restando quanto previsto dall’articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107” con le seguenti: “Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65”;

evitare, all’articolo 2, comma 2, il ricorso alla “tecnica dello scorrimento”, individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (ad esempio sessanta giorni prima della scadenza del termine della delega);

sostituire, all’articolo 4, comma 1, le parole: “ai sensi dell’articolo 17” con le parole: “ai sensi dell’articolo 2-*quinqüesdecies*”;

prevedere, all’articolo 4, comma 1, l’adozione di provvedimenti generali da parte del Garante per la protezione dei dati personali, in coerenza con quanto previsto dal regolamento (UE) n. 2016/679 e dal citato articolo 2-*quinqüesdecies* del codice per la protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, stabilendo nel contempo un termine

per l'adozione di tali provvedimenti e sopprimendo contestualmente il successivo comma 8;

sostituire, all'articolo 4, comma 10, le parole: "al titolo III della parte III" con le seguenti: "all'articolo 166." ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.30.**

#### COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

*Martedì 9 ottobre 2018. — Presidenza della presidente Fabiana DADONE.*

**La seduta inizia alle 14.30.**

#### **Sullo svolgimento di un ciclo di audizioni sulle tendenze della produzione normativa.**

Fabiana DADONE, *presidente*, sottopone ai componenti del Comitato, come già accennato in occasione delle comunicazioni sulla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni, un'ipotesi di lavoro che concerne il compimento di un'attività di approfondimento, anche attraverso lo svolgimento di audizioni, che cerchi innanzitutto di enucleare e porre l'accento su alcuni degli aspetti maggiormente critici – e tuttavia meno approfonditamente indagati – dello svolgimento dell'attività normativa – intesa in senso ampio – da parte degli attori istituzionali. Lo scopo vorrebbe essere *in primis* quello di porre all'attenzione certo delle forze politiche, ma anche dei tecnici e della stessa opinione pubblica, alcune problematiche che, sebbene siano rimaste talvolta ai margini del dibattito che coinvolge l'annoso problema della scarsa qualità e farraginosità legislativa nel nostro Paese, rappresentano alcuni dei suoi fattori determinanti.

Il lavoro che si propone di svolgere vorrebbe però porsi anche in ottica propositiva, permettendo eventualmente, anche alla luce del compimento di uno

studio comparato di altri ordinamenti su quei temi, di avanzare possibili proposte di riforma, di rango legislativo e/o regolamentare, in grado di arginare questi fenomeni.

Osservare che qualsiasi ragionamento circa lo stato della produzione normativa, nonché rispetto ai singoli strumenti ed istituti che intervengono a « monte » nel procedimento di formazione della decisione politica, non può prescindere né essere disgiunto dal tema generale dell'utilizzo – spesso disinvolto – che viene fatto a più livelli delle fonti da parte degli attori istituzionali.

Su questo terreno, il primo aspetto da prendere in considerazione riguarda, come è noto, il ruolo sempre più recessivo delle leggi ordinarie rispetto agli strumenti aventi forza di legge nelle mani dell'Esecutivo, ossia decreti legislativi e – soprattutto – decreti legge, i quali, oltre a contenere sistematicamente misure disomogenee e prive dei requisiti costituzionalmente richiesti della straordinaria necessità e urgenza, prevedono spesso interventi di vera e propria natura ordinamentale, in una dinamica patologica che si colloca all'interno dei più ampi problemi generali che investono il nostro ordinamento sul piano della forma di governo.

Anche a livello di fonti secondarie si registra un sempre maggiore allontanamento dell'Esecutivo dal ricorso alle corrette fonti preordinate alla realizzazione di un determinato intervento sulla base della natura di quest'ultimo, con una invasione nel campo della competenza tipicamente regolamentare da parte di fonti atipiche. Infatti l'articolo 17 della legge n. 400 delinea un sistema di fonti secondarie basato su quattro tipologie di regolamenti governativi (di esecuzione, di attuazione ed integrazione di leggi recanti norme di principio, indipendenti e di organizzazione delle amministrazioni pubbliche), che devono essere adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato e previa sottoposizione al visto e alla registrazione della Corte dei conti. A questi si aggiungono i regolamenti di delegificazione, una della mag-

giori innovazioni apportate dalla legge n. 400; si tratta infatti di autorizzare con legge, previa definizione delle norme generali regolatrici della materia, per discipline fino a quel momento affrontate con legge e non oggetto di riserva assoluta di legge, l'emanazione di misure regolamentari, al termine di un'articolata procedura che vede la deliberazione del Consiglio dei ministri, il parere del Consiglio di Stato e, con una modifica introdotta nel 2009, quello delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La legge che autorizza la delegificazione dispone anche, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, l'abrogazione delle norme legislative incompatibili. Inoltre, in base al comma 4-bis dell'articolo 17, introdotto dalla legge n. 59 del 1997 (cd. « Legge Bassanini 1 »), la procedura prevista per i regolamenti di delegificazione è adottata anche per i regolamenti di organizzazione degli uffici dei ministeri. Tuttavia, a trent'anni dall'approvazione della legge n. 400, si deve registrare come la prassi sia andata significativamente discostandosi dal sistema delineato dall'articolo 17. Questo è avvenuto anche per lo sviluppo di strumenti atipici. Si riferisce in primo luogo ai DPCM, i quali spesso hanno vera e propria natura regolamentare, che non hanno fino a questo momento trovato una chiara disciplina legislativa. Da una ricognizione effettuata nella scorsa Legislatura dal Comitato per il periodo 2014-2015, dei 213 DPCM emanati in quel lasso di tempo 21 avevano un esplicito carattere regolamentare (e per questo 19 di questi erano stati gli unici numerati e pubblicati in « *Gazzetta Ufficiale* ») e ben 53 presentavano un contenuto comunque normativo; 90 erano stati emanati su proposta di ministri e 14 erano stati emanati previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Altro strumento atipico che ha conosciuto un significativo sviluppo negli ultimi anni è quello delle linee guida ministeriali, in molte casi chiamate inopportuna-mente a svolgere una funzione « pararegolamentare ». Si tratta di conferme della tendenza efficacemente definita come « fuga dal regolamento », fuga probabilmente indotta dalla volontà di aggirare le garanzie previste per l'adozione di norme regolamentari.

Dal punto di vista « verticale », un altro nodo problematico è invece rappresentato dai rapporti tra fonte primaria (il più delle volte decreti legislativi e decreti legge) e fonte regolamentare; basti pensare che nella XVII Legislatura il 23,30 per cento dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione conteneva rilievi attinenti all'intervento con fonte di rango legislativo su norme secondarie, peraltro in contrasto anche con il paragrafo 3, lettera e), della circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 2001, che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge.

L'inadeguato utilizzo delle fonti rispetto al contenuto normativo da introdurre nell'ordinamento è stato negli anni passati oggetto di analisi da parte degli studiosi e anche dello stesso Comitato per la legislazione sotto molteplici punti di vista. Si tratta però di un tema — purtroppo — ancora di estrema attualità. Questo fenomeno, infatti, genera lo stratificarsi di normative a più livelli di una medesima disciplina, che, aggravato dall'utilizzo di fonti atipiche, conduce inevitabilmente all'aumento dell'incertezza del diritto, con ricadute nella vita quotidiana di tutti i cittadini chiamati a conformarsi a un insieme di regole complessivamente di difficile individuazione.

Tutto questo inevitabilmente contribuisce peraltro alla perdita di fiducia nei confronti del sistema istituzionale.

Rileva poi che, se il disinvolto e spesso inadeguato utilizzo delle fonti rappresenta uno dei problemi principali nell'ambito delle criticità che riguardano in generale il procedimento che porta all'assunzione della decisione politica, tale problema deriva anche dagli enormi limiti dimostrati a più livelli, sul piano concreto, dall'esercizio dell'istruttoria normativa. È infatti proprio in questa fase che si dovrebbe verificare, prima di ogni altra cosa, l'opportunità, quando non la doverosità, di utilizzare una fonte piuttosto che un'altra per conseguire i fini ricercati attraverso un intervento normativo.

In quest'ottica ritiene che il lavoro di approfondimento del Comitato dovrebbe concentrarsi proprio sul tema dell'istruttoria normativa, la quale naturalmente gioca un ruolo fondamentale anche rispetto alla determinazione del contenuto di merito dei singoli interventi volti a modificare e/o integrare l'ordinamento vigente.

L'orizzonte di stabilizzare e deflazionare le proposte normative, specie di rango legislativo, richiede perciò che alla fase preparatoria sia data la giusta attenzione da parte dei soggetti promotori, con delle tempistiche che consentano dapprima di elaborare e redigere, poi di controllare ed eventualmente correggere e/o integrare i documenti nei quali l'istruttoria si dovrebbe sempre tradurre.

Come è naturale, questo vale in particolare modo per le iniziative di matrice governativa, ma oggetto di interesse dovrebbero essere anche le proposte parlamentari, non solo per ragioni di ordine generale che inducono a considerare a diversi fini utile lo svolgimento di un approfondimento istruttorio preliminare serio anche per queste ultime, ma anche in virtù del legame fiduciario che lega l'Esecutivo alla « propria » maggioranza e che può permettergli, all'occorrenza, di « servirsi » della stessa per portare avanti indirettamente le proprie proposte.

Quanto detto non riguarda solo la fase prodromica alla presentazione di un disegno o di una proposta di legge, ma coinvolge inevitabilmente anche l'attività emendativa, con la quale, se non sono previste misure di carattere istruttorio anche per il suo esercizio (da parte sia dell'Esecutivo, che delle Commissioni, che dei singoli parlamentari), si possono facilmente aggirare le regole previste a monte, relative all'impatto della disciplina, previste in particolare per la presentazione di un disegno di legge di matrice governativa.

Osserva poi che nell'ambito dell'istruttoria legislativa, assumono particolare rilievo l'AIR (ossia l'analisi di impatto della regolamentazione), la VIR (cioè la valutazione di impatto della regolamentazione) e le consultazioni, tutti strumenti sui quali sono recen-

temente intervenute novità a seguito dell'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 15 settembre 2017. Delle raccomandazioni sul punto sono poi state inserite nella direttiva attuativa del Presidente del Consiglio del 16 febbraio 2018.

Dal punto di vista formale, sembrano potersi apprezzare diverse delle novità introdotte con questi strumenti, anche se vale la pena sottolineare sin da subito che l'esplicita previsione dell'obbligo dell'AIR – ma semplificata – per gli interventi normativi tramite decreto-legge (stabilita dall'articolo 10 del nuovo regolamento) rischia di « sdoganare » l'uso di questa fonte per la realizzazione di riforme di sistema. Sottolinea però che in ogni caso desta forti dubbi l'opportunità che la disciplina di questi strumenti sia stata finora « gestita » dall'Esecutivo, spesso, come in questo caso, addirittura con atti normativi di autoregolamentazione di natura atipica, mentre si tratta di una materia di portata sicuramente generale e capace di ricadute importanti nei rapporti tra Parlamento e Governo. Basti pensare al fatto che in Francia lo studio d'impatto della legislazione è stato addirittura costituzionalizzato, proprio in chiave di riequilibrio verso il Parlamento della forma di governo.

Rispetto a queste tematiche, il Comitato dovrebbe inoltre interrogarsi su quale sia il grado di indipendenza dal Governo degli organismi competenti alla redazione di questa documentazione, posto che ci sono esperienze straniere nelle quali si è scelto di affidare questa attività a soggetti indipendenti (come accade in Germania con il Normenkontrollrat del Bundestag), e che in Italia il Consiglio di Stato (sez. atti normativi, 7 giugno 2017, par. 16), ha osservato che il DAGL dovrebbe, « agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore, e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata nella pratica ».

L'analisi dovrebbe anche focalizzarsi su come potrebbero essere implementate le misure relative alla pubblicità da dare a

questi atti e alle sanzioni previste in caso di eventuale assenza dei presupposti istruttori richiesti.

Ricorda che sul tema ci sono esperienze molto avanzate a livello comparato: per esempio, la prassi del *pre-legislative scrutiny* nel Regno Unito, che comporta la sottoposizione dei progetti di legge governativi al Parlamento, ancora in fase di elaborazione, e il loro esame congiunto prima che il Governo avvii il procedimento legislativo vero e proprio (il tutto sotto forme istituzionalizzate e con la pubblicità adeguata); oppure il tempo di «decantazione» che deve necessariamente trascorrere tra la presentazione dei disegni di legge e l'avvio del loro esame parlamentare in Francia o, ancor più (con l'esame preventivo e parere sul progetto da parte del Bundesrat), in Germania.

Segnala poi che altre cattive prassi possono imputarsi in primo luogo – anche se, come si dirà, non solo – all'inadeguatezza della fase istruttoria che precede la redazione sotto il profilo tecnico di un testo normativo, con particolare riferimento alle modalità di redazione dei testi normativi. Come è noto, uno dei fattori principali che contribuisce ad abbassare il livello qualitativo della legislazione italiana è infatti legato sia al «linguaggio», in senso ampio, utilizzato nei testi normativi che alle modalità di «partizione interna» degli stessi. Questo tema coinvolge naturalmente anche le modalità di formulazione dell'attività emendativa che contribuisce a definire il contenuto e la strutturazione di un atto normativo nella sua versione finale. A dispetto in particolare dell'identico contenuto delle lettere circolari del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 e del Presidente del Senato del 21 aprile 2001 recanti regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi (che riprendono ed elaborano alcune delle indicazioni a loro volta racchiuse nel contenuto di due identiche circolari del 10 gennaio 1997 dei Presidenti delle Camere sullo svolgimento dell'istruttoria legislativa da parte delle Commissioni nelle quali si richiamano la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del marzo 1995 e altre tre identiche circolari

emanate 19 febbraio 1986 dai Presidenti delle Camere congiuntamente al Presidente del Consiglio), la produzione normativa del nostro Paese, in particolare di rango primario, continua infatti a contenere formulazioni oscure e soprattutto ad essere strutturata internamente in modo del tutto anomalo. A titolo puramente esemplificativo può farsi riferimento alla tecnica più volte utilizzata anche nella scorsa legislatura – e a ben vedere, a dispetto di quanto si lasci intendere, nient'affatto necessitata – di contenere l'intera complessiva modifica dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi relativi all'elezione di una delle Camere in un unico articolo che contiene infinite novelle ad un testo previgente già modificato più e più volte. Spesso l'utilizzo di formulazioni anomale o «fuori sede», così come la redazione di commi «infiniti» o la riduzione di un'intera riforma di sistema in un unico articolo, risulta connesso all'aggiornamento delle regole di garanzia, sia temporali che di merito, previste per l'ordinario svolgimento della potestà normativa. Per quanto riguarda la fonte legislativa, è in particolare tristemente nota sia la già citata prassi di «scrivere» *ab origine* intere riforme ordinamentali in un unico articolo, che quella di ricorrere a maxi-emendamenti nel corso dell'esame di un provvedimento, entrambe connesse in particolare alla conseguente possibilità di poter approvare attraverso la posizione della questione di fiducia da parte dell'Esecutivo un intero provvedimento – di fatto – con un solo voto, secondo dinamiche che conducono all'eliminazione di qualsivoglia strutturazione logica interna di un testo normativo e, cosa ancor peggiore, all'impossibilità di svolgere qualsiasi serio dibattito sulle singole misure previste nello stesso. Per non parlare dei ritmi forsennati con i quali spesso viene portato avanti l'iter *legis*, che conducono all'approvazione di formule normative oscure, ridondanti, quando non di riferimenti chiaramente erronei.

Tutto questo invita a ragionare sulla possibilità di prevedere regole in grado di rendere in generale più «ordinata», sia nelle tempistiche che nelle scelte tecniche e di merito, l'assunzione della decisione

politica per come questa si traduce a livello concreto nella redazione di testi normativi. Anche in questo caso si potrebbe prendere spunto da esempi virtuosi rinvenibili in ottica comparata, tenendo in particolare presente che l'inserimento di misure in grado di deflazionarie, se non eliminare, queste cattive prassi redazionali consentirebbe durante l'esame dei provvedimenti l'assunzione di decisioni politiche più consapevoli, ponderate e partecipate. Inoltre, simili interventi potrebbero contribuire, oltre ad aumentare la certezza del diritto, ad eliminare la possibilità, unanimemente criticata ma costantemente « sfruttata », di proporre e approvare maxi-emendamenti, nonché a rendere del tutto « non conveniente » il continuo ricorso all'utilizzo della questione di fiducia nell'ambito del procedimento legislativo, a sua volta da più parti stigmatizzato ma sistematicamente messo in pratica.

Osserva conclusivamente che si tratta di riprendere come base di partenza l'ottimo lavoro svolto dal Comitato nelle scorse legislature e in particolare il ciclo di audizioni svolto nella scorsa Legislatura durante il turno di presidenza del collega Giorgis). A questo si dovrebbe affiancare il compimento di nuove ricerche e la raccolta di dati rilevanti, in primo luogo attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni formali e informali. Queste audizioni potrebbero coinvolgere il personale tecnico degli organi istituzionali che intervengono nel complesso iter che conduce all'assunzione della « decisione normativa » a diversi livelli, quali il presidente del Consiglio di Stato, rappresentanti della Corte dei conti, il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, con riferimento alle competenze dell'Ufficio sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi, il Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – DAGL della Presidenza del Consiglio e i Capi degli uffici legislativi di alcuni ministeri particolarmente significativi. Potrebbero inoltre essere coinvolti autorevoli esperti, eventualmente anche stranieri, competenti in

materia e, in conclusione, i componenti del Governo principalmente coinvolti su queste materie quali il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio on. Giorgetti, la ministra per la pubblica amministrazione sen. Bongiorno e il ministro per i rapporti con il Parlamento on. Fraccaro.

Invita quindi i colleghi ad integrare con propri contributi la proposta.

Devis DORI, nel condividere la proposta, invita a svolgere una riflessione anche sul tema della predisposizione di testi unici. Si tratta infatti di uno strumento a suo giudizio da incentivare nell'ottica di un miglioramento dell'assetto normativo e di una sua maggiore chiarezza e semplicità. A tale riguardo, il Comitato potrebbe individuare le aree nelle quali il ricorso ai testi unici dovrebbe essere promosso e formulare appositi criteri di indirizzo. Ritiene peraltro che, se si pervenisse a una normativa organizzata in grandi testi unici, potrebbe risultare disincentivato il ricorso a decreti-legge che affrontano un insieme eterogeneo di questioni.

Stefano CECCANTI, ritiene che, nell'ambito della riflessione generale su un più ordinato rapporto tra Parlamento ed Esecutivo nell'ambito della produzione normativa, potrebbe rientrare anche l'aspetto da lui sollevato nel corso dell'esame del disegno di legge C. 1209 di conversione del decreto-legge n. 109 del 2018, vale a dire l'individuazione di modalità chiare e trasparenti per l'autorizzazione da parte del Consiglio dei ministri a porre la questione di fiducia su un provvedimento.

Fabiana DADONE, ringraziando i colleghi intervenuti per i loro contributi, avverte che, ove il Comitato concordi, provvederà a sottoporre al Presidente della Camera l'iniziativa del ciclo di audizioni sopra prospettata.

Il Comitato concorda.

**La seduta termina alle 14.45.**