

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288. C. 3475 Governo (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>) ...	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza. C. 3533 Governo (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione</i>)	5
AUDIZIONI INFORMALI:	
Audizioni di esperti su qualità della legislazione ed emergenza (prof.ssa Ida Nicotra e Francesco Clementi)	7

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

*Mercoledì 6 aprile 2022. – Presidenza del
presidente Alessio BUTTI.*

La seduta comincia alle 14.40.

Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288. C. 3475 Governo.

(Parere alla Commissione XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Cosimo FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del

provvedimento di interesse del Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3475 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

il provvedimento, oltre ad essere collegato alla manovra di finanza pubblica, è indicato tra gli atti legislativi da adottare nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza; in particolare, il disegno di legge trae origine nella componente 2 concernente "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale" della Missione 6 in materia di salute (M6C2-1); la decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 che ha approvato

il piano richiede l'adozione dei decreti legislativi di attuazione del provvedimento entro il 31 dicembre 2022; in base alla menzionata decisione, i decreti legislativi attuativi dovranno riorganizzare la rete degli IRCCS per migliorare la qualità e l'eccellenza del SSN, potenziando il rapporto tra salute e ricerca e riesaminando il regime giuridico degli IRCCS e delle politiche di ricerca di competenza del Ministero della Salute italiano; la riforma deve pertanto contenere misure volte a: i) rafforzare il rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie; ii) migliorare la *governance* degli IRCCS pubblici attraverso un miglioramento della gestione strategica degli Istituti e una più efficace definizione dei loro poteri e delle loro aree di competenza sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni dei principi e criteri direttivi di delega di cui al comma 1 dell'articolo 1; per alcuni di essi la relazione illustrativa fornisce ulteriori indicazioni che si potrebbe valutare di integrare nel testo al fine di rendere i principi di delega maggiormente circoscritti; in particolare, con riferimento alla lettera *h*) la relazione precisa che il coordinamento da realizzare tra la direzione generale e la direzione scientifica si potrà realizzare attraverso "l'inserimento concreto e a pieno titolo del direttore scientifico nella direzione strategica dell'Istituto e l'assegnazione di obiettivi di ricerca anche al direttore generale della struttura"; con riferimento alla lettera *o*) la relazione afferma che il rispetto dei criteri di trasparenza e integrità nello svolgimento delle attività di ricerca degli IRCCS potrà essere ottenuto attraverso "prescrizioni comportamentali che assicurino il corretto utilizzo delle risorse nonché regole di leale concorrenza" e "attraverso la previsione dell'adesione obbligatoria a un codice di condotta";

la lettera *q*) del comma 1 dell'articolo 1 delega il Governo a disporre il coordina-

mento della disciplina vigente in materia di IRCCS, anche mediante l'abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili con i decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge; al riguardo si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che le deleghe di riordino normativo concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021 ma si veda anche la sentenza n. 80 del 2012; in questo caso si tratta dei successivi principi e criteri direttivi);

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

il terzo periodo del comma 3 dell'articolo 1 prevede che qualora il termine di trenta giorni per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di tre mesi (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega); nel caso del provvedimento in esame dovrebbe poi essere approfondita la coerenza del ricorso alla "tecnica dello scorrimento" con l'esigenza di rispettare il termine del dicembre 2022 per l'adozione dei decreti legislativi previsto

dalla decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 di approvazione del PNRR;

il testo del provvedimento non è corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); l'assenza di AIR risulta nel caso in esame grave in quanto la predisposizione di tale analisi potrebbe invece contribuire a valutare in concreto l'idoneità delle misure del provvedimento a realizzare gli specifici obiettivi previsti nella decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 di approvazione del PNRR; si segnala peraltro che, dei 126 provvedimenti di iniziativa governativa privi di cause di esenzione dall'AIR ai sensi del DPCM n. 169 del 2017 esaminati dal Comitato nella Legislatura in corso, solo 51 risultavano effettivamente dotati di AIR;

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

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

valuti la Commissione di merito per le ragioni esposte in premessa l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 1, lettere *h*) ed *o*)

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 3, terzo periodo,

il Comitato raccomanda infine:

provveda il Governo a una più regolare predisposizione delle analisi di impatto della regolamentazione (AIR) in particolar modo per i provvedimenti legislativi di attuazione del PNRR, per i quali l'AIR potrebbe costituire uno strumento prezioso per valutare in concreto l'idoneità delle disposizioni a realizzare gli specifici obiet-

tivi previsti nella decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 di approvazione del PNRR ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.45.

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

Mercoledì 6 aprile 2022. – Presidenza del presidente Alessio BUTTI.

La seduta comincia alle 14.45.

Conversione in legge del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza.

C. 3533 Governo.

(Parere alla Commissione XII).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *relatore*, fatto presente che nel parere sono confluiti alcuni degli spunti formulati nella precedente seduta del Comitato dalla prof.ssa Randazzo, a riprova dell'utilità del ciclo di audizioni deliberato dal Comitato sulla qualità della legislazione e l'emergenza, formula la seguente proposta di parere, segnalando che a suo giudizio alcuni dei rilievi contenuti nella stessa potranno formare oggetto di proposte emendative sottoscritte da componenti del Comitato:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3533 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 15 articoli per un totale di 62 commi, appare

riconducibile, sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di individuare le disposizioni necessarie, successivamente alla cessazione dello stato di emergenza per la pandemia da COVID-19, alla progressiva ripresa di tutte le attività in via ordinaria e alla prosecuzione del contrasto alla pandemia da COVID-19;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 62 commi, 2 necessitano dell'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare è prevista l'adozione di un decreto ministeriale e di una circolare del Ministro della salute;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, il comma 1 dell'articolo 2 prevede che il direttore dell'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia agisca con i poteri attribuiti al Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19 dall'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020; al riguardo si valuti l'opportunità di esplicitare, alla luce della delicatezza del tema, se tra tali poteri rientri anche la possibilità di adottare provvedimenti di natura non normativa anche in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea; andrebbe inoltre chiarito se l'Unità sia incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, come potrebbe desumersi dalla circostanza che alla nomina del direttore e del suo vicario si provvede con DPCM ovvero presso il Ministero della salute, come potrebbe invece desumersi dal fatto che l'Unità si avvarrà in parte di personale del Ministero della salute e che il dirigente di prima fascia vicario della struttura apparterrà ai ruoli del Ministero della salute; all'articolo 4, comma 1, nell'ambito delle misure di autosorveglianza per i soggetti che abbiano

avuto un contatto stretto con soggetti positivi al virus SARS-CoV-2, andrebbe specificato se l'obbligo di portare dispositivi di protezione FFP2 al chiuso sussista in caso di presenza di sole persone conviventi; all'articolo 9, comma 2 si valuti l'opportunità di chiarire la portata della disposizione, conseguente all'abrogazione dell'articolo 3-sexies del decreto-legge n. 1 del 2022 operata dal medesimo comma in base alla quale le misure adottate ai sensi del citato articolo 3-sexies sono ridefinite in funzione della presente disposizione (si segnala che l'articolo 3-sexies abrogato recava la disciplina relativa alla gestione dei casi di infezione da SARS-CoV-2 nel sistema educativo, scolastico e formativo, disciplina ora sostituita da quella introdotta dal comma 1 dell'articolo 9);

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

l'articolo 1 delinea un modello di uscita dallo stato di emergenza per la pandemia da COVID-19 diverso da quello previsto in via generale dall'articolo 26 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); l'articolo 26 prevede infatti che almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale sia adottata apposita ordinanza volta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati; ai sensi dell'articolo 26, inoltre, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea; rispetto a tale modello, l'articolo 1 prevede la possibilità di adottare ordinanze che, pur adottate "ai sensi dell'articolo 26" si caratterizzano per alcune peculiarità: in primo luogo si può trattare di più ordinanze, adottabili fino al 31 dicembre 2022, e non di una sola ordinanza; in secondo luogo, tali ordinanze potranno adeguare all'evoluzione dello stato

della pandemia da COVID-19 le misure di contrasto in ambito organizzativo, operativo e logistico emanate con ordinanze di protezione civile; inoltre le medesime ordinanze potranno anch'esse contenere misure derogatorie alla normativa vigente fino al 31 dicembre 2022, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea; a questo proposito, a sostegno della legittimità della scelta operata, si può ricordare che la sentenza n. 198 del 2021 della Corte costituzionale ha precisato che il codice di protezione civile non assurge al rango di "legge rinforzata" e quindi il Legislatore può delineare, come già fatto nel corso dell'emergenza pandemica, modelli alternativi; ciò premesso, merita tuttavia approfondire se, nell'ottica di un corretto utilizzo degli strumenti normativi previsti dall'ordinamento, l'obiettivo di un efficace contrasto della pandemia non possa essere perseguito attraverso modelli più vicini a quello del codice della protezione civile;

L'articolo 3 sostituisce l'articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2021 in materia di definizione di protocolli e linee guida adottati a livello nazionale, applicabili in assenza di quelli regionali; a differenza dell'articolo sostituito, la disposizione non specifica, attraverso il richiamo all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020, che i protocolli e le linee guida dovranno essere redatti nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, una precisazione che appare necessaria, ai fini di un corretto collocamento di questi strumenti nel contesto normativo;

il testo del provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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 riordino della legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa a:

approfondire l'articolo 1;

aggiungere, all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 10-*bis*, dopo le parole: "il Ministro della salute," le seguenti: "nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità,"

il Comitato osserva inoltre:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 2, comma 1; l'articolo 4, comma 1, l'articolo 9, comma 2 ».

Alessio BUTTI, *presidente*, condividendo l'intenzione espressa dal relatore, ribadisce che i rilievi e gli spunti offerti nel parere del Comitato potranno formare oggetto di emendamenti al provvedimento normativo in esame.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.55.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 6 aprile 2022. – Presidenza del presidente Alessio BUTTI, indi del vicepresidente Carlo SARRO.

Audizioni di esperti su qualità della legislazione ed emergenza (prof.ssa Ida Nicotra e Francesco Clementi).

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.05 alle 15.50.