

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente .....	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2018, n. 73, recante misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale. Esame C. 764 Governo (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i> ) .....	4
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, recante ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. Esame C. 804 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i> ) .....	5

*Martedì 10 luglio 2018. – Presidenza della presidente Fabiana DADONE.*

**La seduta comincia alle 12.25.**

#### Comunicazioni del Presidente.

Fabiana DADONE, *presidente*, rivolge in primo luogo a tutti i membri del Comitato i migliori auguri di buon lavoro e fornisce qualche breve indicazione sulla natura e sulle funzioni del Comitato stesso. In particolare rammenta che al Comitato, istituito dalla riforma del Regolamento della Camera del 1997, è assegnato il compito di esaminare il profilo della qualità della legislazione. La riforma ha pensato a tale compito come essenzialmente *bipartisan*: per questa ragione il Comitato ha una composizione paritetica tra maggioranza e opposizioni ed una presidenza a rotazione con turni di dieci mesi; il Comitato è pertanto organo sì politico ma sottratto

alle logiche di schieramento. Il Comitato è chiamato a pronunciarsi nel corso dell'istruttoria legislativa sui progetti di legge, in via obbligatoria in taluni casi (decreti-legge, progetti di legge delega e di delegificazione), su richiesta di un quinto dei componenti delle Commissioni permanenti competenti in sede referente negli altri. Il Comitato esprime, infatti, ai sensi degli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, pareri sulla qualità dei progetti di legge, valutandone l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente «sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento»; assume anche rilievo, in questo ambito, la circolare del Presidente della Camera sulla redazione dei testi normativi del 20 aprile 2001. Con specifico riguardo ai decreti-legge, sui quali il Comitato si esprime obbligatoriamente, il giudizio dell'organo

si estende anche alla valutazione dell'osservanza delle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto, previste dalla vigente legislazione (si pensi in particolare all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988).

Segnala poi che tra le peculiarità dell'organo vi è la previsione della *dissenting opinion* di cui dar conto nel parere espresso dal Comitato. A norma dell'articolo 16-bis, comma 5, del Regolamento, infatti, « su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni ». La Giunta del Regolamento, nella riunione del 28 febbraio 2007, nel chiarire la funzione della *dissenting opinion*, ha anche ricordato che, in ragione della particolare natura dell'organo, le proposte di parere predisposte dal relatore su un provvedimento non sono oggetto di votazioni a maggioranza ma sono adottate per « consenso », ferma restando, appunto, la possibilità di esprimere una *dissenting opinion*.

Ricorda poi che il Comitato svolge anche un'attività di monitoraggio dell'andamento generale della produzione legislativa, con la collaborazione dei servizi di documentazione della Camera dei deputati e segnala che, a supporto dell'avvio dei lavori del Comitato, è stata predisposta dai competenti uffici una documentazione che è in distribuzione.

Comunica, infine, di aver predisposto come relatrice, trattandosi della prima seduta, una proposta di parere sul primo dei provvedimenti all'esame del Comitato, il decreto-legge n. 73 del 2018 relativo al tribunale di Bari mentre, sul secondo provvedimento, il decreto-legge n. 55 del 2018 in materia di sostegno alle popolazioni colpite dal sisma del 2016, le funzioni del relatore saranno svolte dal collega Paolo Russo, vicepresidente del Comitato; ricorda che nelle successive sedute la nomina del relatore avverrà invece, come da prassi, seguendo un criterio di rotazione.

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

**Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2018, n. 73, recante misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale.**

**Esame C. 764 Governo.**

(Parere alla Commissione II).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Fabiana DADONE, *presidente* e relatrice, 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. 764 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il decreto-legge – emanato al fine di consentire lo svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario ad effettuare interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale – si compone di un solo articolo di carattere sostanziale che reca un contenuto limitato e circoscritto in quanto, per le finalità sopra richiamate, prevede, al comma 1, la sospensione fino al 30 settembre 2018 dei processi penali in qualsiasi fase e grado essi si trovino e dei termini stabiliti dal codice di procedura penale per le indagini preliminari e per la relativa udienza preliminare, dei termini previsti in materia di inammissibilità e decadenza e di quelli fissati per la proposizione di impugnazioni o reclami; conseguentemente, ai sensi dell'articolo 159

del codice penale, è sospeso anche il corso della prescrizione; il comma 2 disciplina le relative eccezioni;

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

il comma 1 dell'articolo 1, nello stabilire una sospensione di termini e del corso della prescrizione per i procedimenti penali pendenti, non specifica a quale data gli stessi debbano risultare pendenti; in proposito la relazione illustrativa afferma che l'intento del Governo è di riferirsi "ai processi pendenti nel corso del periodo di sospensione", evidentemente includendo anche i procedimenti sopravvenuti all'entrata in vigore del decreto-legge, mentre l'analoga sospensione prevista dall'articolo 49 del decreto-legge n. 189 del 2016 in occasione degli eventi sismici del 2016 fa riferimento a una data precisa (il 24 agosto 2016, giorno del primo sisma);

il comma 2 dell'articolo 1, nel contemplare alcune eccezioni alla sospensione dei procedimenti e dei termini prevista dal comma 1, non fa riferimento al compimento di atti ai quali occorre procedere con massima urgenza, quali ad esempio l'incidente probatorio, a differenza di quanto previsto in analoghi precedenti provvedimenti (si veda ad esempio l'articolo 49 del decreto-legge n. 189/2016), nonché, in via generale, per quanto concerne la sospensione nel periodo feriale, dall'articolo 2 della legge n. 742 del 1969;

occorre pertanto valutare, con riferimento alle due disposizioni richiamate, se la loro formulazione non risulti suscettibile di provocare difficoltà interpretative e di attuazione;

il provvedimento risulta corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ma non della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); in proposito la relazione illustrativa segnala che per il provvedimento ci si è avvalsi della possibilità di esenzione dalla predisposizione dell'AIR, prevista dall'ar-

ticolo 7, comma 1, del DPCM n. 169 del 2017, in ragione, tra le altre cose, della limitatissima durata temporale del provvedimento e dell'esiguità del numero di destinatari;

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

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

specificare, al comma 1 dell'articolo 1, a quale data i procedimenti penali debbano risultare "pendenti" per godere della prevista sospensione dei termini e del corso della prescrizione;

inserire, al comma 2 dell'articolo 1, tra le eccezioni alla sospensione dei termini prevista dal comma 1, anche il compimento di atti ai quali occorre procedere con massima urgenza, in analogia a quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 742 del 1969 e dall'articolo 49 del decreto-legge n. 189 del 2016".

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, recante ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.**

**Esame C. 804 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla Commissione VIII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo RUSSO, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del prov-

vedimento, formula la seguente proposta di parere:

“Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 804 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il decreto-legge, originariamente composto di un solo articolo sostanziale, volto a prorogare e sospendere termini per adempimenti e versamenti tributari e contributivi, nonché per il pagamento del canone RAI e altre utenze, reca all'esito dell'esame svoltosi presso il Senato numerosi contenuti ulteriori: alle originarie previsioni sono stati infatti aggiunti 21 articoli recanti disposizioni – anche di carattere derogatorio o finalizzate ad una sanatoria – in materia di proroga dello stato di emergenza, contributi e finanziamenti per gli interventi di ricostruzione e recupero degli immobili, ripristino della agibilità degli edifici, riduzione degli oneri burocratici e amministrativi, urbanistica, stazioni appaltanti, materiali di scavo, mutui della Cassa depositi e prestiti, nonché disposizioni finalizzate a garantire la copertura finanziaria degli ulteriori interventi disposti. Il provvedimento reca dunque ora contenuti molto più articolati, che appaiono però riconducibili a quelli indicati nel suo titolo in quanto comunque riguardanti i territori colpiti dagli eventi sismici del 2016; l'unica eccezione rispetto a questo ambito materiale è rappresentata dalle disposizioni di cui all'articolo 1-*septies*, in materia di recupero degli aiuti illegittimi erogati per i danni subiti a causa degli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo a partire dal 6 aprile 2009;

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

con riferimento all'articolo 07, comma 1, capoverso Art. 8-*bis*, comma 1, appare opportuno un approfondimento sull'effettiva necessità del richiamo alle “norme di settore in materia antisismica e

di tutela dal rischio idrogeologico” che vengono fatte salve; infatti la disciplina in materia di esercizio dell'attività edilizia libera contenuta all'articolo 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, della quale l'articolo 07 dispone l'applicabilità anche ad alcune tipologie di strutture realizzate nelle zone terremotate, già fa riferimento al rispetto di tali normative di settore;

al medesimo capoverso, il comma 5 prevede una disciplina in materia di garanzia da versare da parte dei soggetti che devono procedere alla demolizione di strutture realizzate nelle zone terremotate, al fine di assicurare l'effettiva demolizione; in particolare si dispone che tali soggetti, qualora vogliano accedere al contributo per la ricostruzione, debbano corredare la domanda di contributo con apposita garanzia; allo stesso tempo si specifica che i soggetti che alla data di entrata in vigore del decreto-legge abbiano già presentato la domanda di contributo debbano presentare un'integrazione documentale inerente la garanzia entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione; nulla è invece disposto per i soggetti che abbiano presentato domanda di contributo dopo l'entrata in vigore del decreto-legge ma prima dell'entrata in vigore della legge di conversione; al riguardo potrebbe pertanto risultare opportuno fare riferimento anche a tali soggetti, sostituendo le parole “alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55” con le parole: “alla data di entrata in vigore della presente disposizione”;

l'articolo 011, comma 1, lettera *b*), consente la nomina a responsabile unico del procedimento, in relazione agli interventi di ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, del personale assunto dai comuni nelle zone terremotate, ai sensi dell'articolo 50-*bis* del decreto-legge n. 189 del 2016, in deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente; poiché tuttavia l'articolo 50-*bis* fa riferimento a diverse tipologie di personale, appare opportuno specificare che i responsabili unici del procedimento, nomi-

nati ai sensi della disposizione in commento, dovranno comunque essere in possesso dei requisiti previsti dalla legislazione vigente (e, in particolare, dall'articolo 31 del codice dei lavori pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016);

l'articolo 1, comma 3, dispone una sospensione fino al 31 dicembre 2020 del pagamento del canone di abbonamento alle radioaudizioni di cui al regio-decreto-legge n. 246 del 1938; non viene tuttavia specificato se la sospensione riguarda solo i canoni relativi alle televisioni ad uso privato, di cui al titolo II del citato regio decreto-legge – come sembra peraltro evincersi dalla relazione tecnica – o anche quelli relativi alle televisioni utilizzate in locali pubblici o aperti al pubblico, di cui al titolo III del citato regio decreto-legge; si segnala inoltre che il successivo comma 4, nel disciplinare la ripresa dei pagamenti del canone fa riferimento solamente a quelli relativi a televisioni ad uso privato;

l'articolo 1-*quater* stabilisce una deroga alle norme che disciplinano le distanze dal confine stradale; la deroga è volta a consentire, a determinate condizioni, la demolizione e la ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 anche all'interno della fascia di rispetto stradale; appare tuttavia opportuno specificare l'ambito territoriale di applicazione della disposizione e in particolare se, come appare logico desumere, questo coincida con i comuni individuati dagli allegati 1, 2 e 2-*bis* del decreto-legge n. 189 del 2016 quali quelli maggiormente colpiti dal fenomeno sismico;

l'articolo 1-*sexies*, comma 1, introduce una specifica disciplina per interventi edilizi realizzati in difformità “prima degli eventi sismici del 24 agosto”; al riguardo appare opportuno chiarire se si intenda o meno fare piuttosto riferimento agli interventi realizzati in difformità “prima degli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016”, in coerenza con il titolo del provvedimento e ricomprendendo così

quelli realizzati prima delle successive scosse dello sciame sismico;

per un mero errore materiale, l'articolo 1-*sexies*, comma 4, nel richiamare l'autorizzazione paesaggistica prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, fa riferimento all'“articolo 146 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2014, n. 42” anziché all'“articolo 146 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”;

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

l'articolo 01 stabilisce, con riferimento alla durata dello stato di emergenza nelle zone terremotate, una deroga ad una disposizione entrata in vigore da pochi mesi; si tratta dell'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, entrato in vigore solo il 6 febbraio 2018, che fissa la durata massima dello stato di emergenza in 12 mesi, prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi; sebbene dal punto di vista della tecnica legislativa la disposizione risulti ben formulata in quanto viene esplicitato il carattere derogatorio dell'intervento, occorre interrogarsi in merito all'impatto sulla coerenza complessiva dell'ordinamento di un simile modo di procedere;

alcune disposizioni del provvedimento attuano interventi di tipo legislativo su materie fin qui affidate a fonti di altro tipo; si tratta in particolare del comma 2 dell'articolo 05, laddove si proroga il termine disposto dall'ordinanza del Commissario straordinario n. 55 del 24 aprile 2018 per il deposito delle schede AeDES, e dell'articolo 1-*septies*, laddove si proroga il termine previsto dal DPCM 14 novembre 2017, già prorogato dal DPCM 12 aprile 2018 per la comunicazione da parte degli interessati dei dati relativi ai danni subiti nel sisma del 2009, in relazione alla procedura di recupero degli aiuti di Stato dichiarati illegittimi con la decisione della Commissione europea C(2015)5549; merita al tempo stesso segnalare che in entrambi

i casi si è di fronte a situazioni normative complesse caratterizzate da una non chiara successione di fonti normative di diverso rango;

merita apprezzamento la previsione dell'articolo 1-*quinquies* in materia di predisposizione di linee guida sulle procedure e sugli adempimenti connessi agli interventi di ricostruzione; al riguardo, un ulteriore contributo alla certezza normativa nelle zone terremotate potrebbe essere dato dall'impegno del Commissario straordinario per la ricostruzione e del Capo del Dipartimento della protezione civile ad attenersi, nella predisposizione delle proprie ordinanze, a quanto prescritto 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"; ciò in considerazione della rilevanza come fonte giuridica assunta, nelle zone interessate dal sisma, dalle ordinanze commissariali e del Capo del Dipartimento della protezione civile;

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, 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;

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

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

approfondire, all'articolo 07, comma 1, capoverso Art. 8-*bis*, comma 1, l'effettiva necessità di fare riferimento alle

normative di settore in materia antisismica e di tutela del rischio idrogeologico; tale riferimento potrebbe infatti risultare, per la ragioni esposte in premessa, ultronio;

sostituire, all'articolo 07, comma 1, capoverso Art. 8-*bis*, comma 5, le parole: "alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55" con le seguenti: "alla data di entrata in vigore della presente disposizione" e le parole: "entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione" con le seguenti: "entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55";

aggiungere in fine, all'articolo 011, comma 1, lettera *b*), capoverso 1-*bis*, le parole: "e in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 31 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50";

chiarire, all'articolo 1, comma 3, se la sospensione del pagamento del canone di abbonamento alla radioaudizioni di cui al regio decreto-legge n. 246 del 1938 riguardi solo i canoni relativi alle televisioni ad uso privato, di cui al titolo II del citato regio decreto-legge, o anche quelli relativi alle televisioni utilizzate in locali pubblici o aperti al pubblico, di cui al titolo III del citato decreto-legge;

aggiungere, all'articolo 1-*quater*, comma 1, dopo le parole: "è consentita", le seguenti: "nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-*bis* del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229";

chiarire, all'articolo 1-*sexies*, comma 1, se si intenda fare effettivamente riferimento ai soli interventi edilizi in difformità realizzati "prima degli eventi sismici del 24 agosto 2016" o più in generale a quelli realizzati "prima degli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016";

sostituire, all'articolo 1-*sexies*, comma 4, le parole: "decreto legislativo 22

gennaio 2014, n. 42” con le seguenti: “decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare il comma 2 del-

l'articolo 05 e l'articolo 1-*septies* in modo da evitare il ricorso a modifiche di fonti normative di rango non legislativo ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 12.50.**