

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, recante misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario. C. 2772 Governo (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazioni</i>)	3
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020. C. 2779 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni</i>)	5
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	11
Sull'ordine dei lavori	10

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

Mercoledì 18 novembre 2020. – Presidenza della presidente Maura TOMASI.

La seduta comincia alle 15.

Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, recante misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario.

C. 2772 Governo.

(Parere alla Commissione XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo RUSSO, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse

per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2772 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 10 articoli, per un totale di 34 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due ben distinte finalità, frutto peraltro di due distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri, il 4 e il 9 novembre 2020; in primo luogo la definizione di misure eccezionali di risanamento del servizio sanitario della regione Calabria al fine di garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario in quella regione; in secondo luogo l'introduzione di una disciplina derogatoria per consentire il rin-

vio, alla luce dell'emergenza sanitaria, delle elezioni regionali nelle regioni i cui organi siano già scaduti o in cui le condizioni che rendono necessario il rinnovo si verifichino entro il 31 dicembre 2020 (pur trattandosi di una disciplina generale essa troverà applicazione allo stato per la sola regione Calabria); al riguardo si ricorda che in passato il Comitato ha frequentemente contestato la confluenza, nel corso dell'*iter* parlamentare, in un unico decreto-legge di più provvedimenti d'urgenza anche perché frutto di distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri che rispondevano a distinti provvedimenti d'urgenza (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020); la medesima censura deve essere rivolta quando, come nel caso in esame, una seconda deliberazione del Consiglio dei ministri abbia "integrato" il contenuto di un decreto-legge già deliberato in precedenza con disposizioni su materia distinta; si consideri anche in proposito la delicatezza di tale ultima materia, cioè quella elettorale, materia che, nei casi limitati e circoscritti in cui può essere oggetto di decretazione d'urgenza, meriterebbe di essere affrontata nell'ambito di uno specifico decreto-legge in modo da consentire un adeguato esame parlamentare;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 4 dei 34 commi necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di un decreto ministeriale e di tre atti "atipici" (atti aziendali; programmi operativi; verifica di un accordo Stato-regioni da parte di un Tavolo congiunto); due commi prevedono inoltre forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, al comma 3 dell'articolo 2 andrebbe definito se il compenso aggiuntivo previsto per

il commissario straordinario sia annuale; al comma 1 dell'articolo 3 andrebbe chiarita la relazione tra il primo e il secondo periodo: il primo periodo sembra infatti prevedere un obbligo per il Commissario ad acta di avvalersi della Consip ovvero di centrali di committenza della regione Calabria o delle regioni limitrofe; il secondo periodo consente invece l'utilizzo del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria; al comma 4 dell'articolo 4 andrebbe meglio specificato quali siano i "provvedimenti previsti" che la Commissione straordinaria di gestione dell'ente o azienda sanitaria è chiamata ad assumere; con riferimento al comma 1 dell'articolo 8 in materia di elezioni nelle regioni a statuto ordinario andrebbe chiarito che con l'utilizzo dell'espressione "limitatamente all'anno 2020" si intende precisare che le condizioni per l'applicazione della disposizione (e cioè la scadenza degli organi elettivi ovvero il verificarsi, entro il 31 dicembre 2020, delle condizioni che rendono necessario il rinnovo) devono appunto verificarsi nel 2020 e non che le conseguenti elezioni devono svolgersi nel 2020;

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

in termini generali il provvedimento (si veda in particolare l'articolo 7) prolunga per 24 mesi la gestione commissariale della sanità calabrese; in proposito si ricorda che la stessa relazione illustrativa del decreto-legge n. 35 del 2019, che aveva definito, per un periodo di 18 mesi, la vigente gestione commissariale per la sanità in Calabria, aveva sottolineato "la consapevolezza che l'introduzione di misure effettivamente 'speciali' imponga, nel quadro del nostro ordinamento costituzionale, una durata delimitata nel tempo"; in proposito, anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 233 del 2019 sul citato decreto-legge n. 35 del 2019 ha sottolineato che le ordinarie competenze regionali in materia sono solo "temporaneamente ed eccezionalmente contratte, in ragione della pregressa inerzia regionale, o comunque del non adeguato

esercizio delle competenze stesse”; il principio della temporaneità della gestione commissariale è rispettato anche dal provvedimento in esame; cionondimeno appare opportuna una riflessione di carattere generale sulle modalità con le quali evitare un prolungamento eccessivo nel tempo del ricorso a gestioni commissariali;

il comma 1 dell’articolo 2 prevede la nomina di commissari straordinari per gli enti del servizio sanitario calabrese con una procedura (nomina da parte del Commissario ad acta previa intesa con la regione o con il rettore in caso di aziende ospedaliere universitarie) che deroga peraltro in modo solo implicito con quanto previsto in materia dall’articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina dei commissari straordinari con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

il comma 2 dell’articolo 8 precisa che fino alla data dell’insediamento dei nuovi organi elettivi, il Consiglio e la Giunta in carica continuano a svolgere, secondo le specifiche disposizioni dei rispettivi Statuti, compiti e funzioni nei limiti previsti e in ogni caso a garantire ogni utile iniziativa, anche legislativa, a far fronte a tutte le esigenze connesse all’emergenza sanitaria; al riguardo, poiché, come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2003), la disciplina della *prorogatio* dei poteri dei consigli regionali sciolti costituisce materia riservata agli statuti regionali, merita precisare che il riferimento alla possibilità di assumere ogni utile iniziativa, anche legislativa, a far fronte all’emergenza sanitaria deve intendersi non già come definizione da parte del Legislatore statale dell’ambito dei poteri durante la *prorogatio* bensì come specificazione della possibilità di adottare provvedimenti urgenti che è insita nell’istituto della *prorogatio*;

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

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente osservazione:

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 la formulazione dell’articolo 2, comma 3; dell’articolo 3, comma 1; dell’articolo 4, comma 4 e dell’articolo 8, comma 1.

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle modifiche normative idonee ad evitare un eccessivo prolungamento nel tempo delle gestioni commissariali;

abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che ormai sovente si allontanano dal modello generale previsto dall’articolo 11 della legge n. 400 del 1988;

abbia cura il Governo di evitare la confluenza in un medesimo decreto-legge di disposizioni frutto di distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri e riguardanti materie distinte e caratterizzate da finalità distinte. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l’attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020.

C. 2779 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2779 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 7 articoli, per un totale di 12 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 12 articoli, per un totale di 47 commi; sulla base del preambolo esso appare riconducibile alla finalità unitaria di prorogare fino al 31 gennaio 2021 la possibilità di adozione, con qualche modifica, delle misure di contrasto dell'epidemia previste dal decreto-legge n. 19 del 2020 e dal decreto-legge n. 33 del 2020, in continuità con quanto già previsto dal decreto-legge n. 83 del 2020 per il periodo tra il 31 luglio 2020 e il 15 ottobre 2020; ciò in conseguenza della delibera di proroga dello stato di emergenza dal 15 ottobre 2020 fino al 31 gennaio 2021 adottata dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2020; in connessione con tale proroga vengono poi introdotte ulteriori specifiche misure relative al contrasto dell'epidemia e delle sue ricadute sociali ed economiche; andrebbe approfondita la coerenza con tale finalità del comma 4-undecies dell'articolo 1 in materia di sperimentazione di prodotti finanziari mediante l'utilizzo di nuove tecnologie; del comma 4 dell'articolo 1-*bis* relativo alla sospensione dei termini per gli adempimenti fiscali per gli armatori delle imbarcazioni sequestrate dalle autorità libiche il 1° settembre 2020 e dell'articolo 4-*bis* in materia di poteri di istruttoria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

nel provvedimento sono inoltre confluiti due decreti-legge: il decreto-legge

n. 129 del 2020 in materia di riscossione e il decreto-legge n. 148 del 2020 in materia di differimento delle consultazioni elettorali per il 2020; i due decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dai commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione; si ricorda che il Comitato, nei suoi pareri, ha costantemente raccomandato al Governo di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge" (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, cd. "DL agosto"); si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata dal decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel medesimo decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un *iter* che ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento"; con riferimento specifico al decreto-legge n. 148 del 2020 deve essere anche considerata la delicatezza della materia trattata, cioè quella elettorale, materia che, nei casi limitati e circoscritti in cui può essere oggetto di decretazione d'urgenza, meriterebbe di essere affrontata nell'ambito di uno specifico decreto-legge in modo da consentire un adeguato esame parlamentare;

per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che uno solo dei 47 commi necessita di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare, dell'adozione di provvedimenti della Banca d'Italia e dell'IVASS; l'efficacia di

un'ulteriore disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

i commi 1-*bis* ed 1-*ter* dell'articolo 3 intervengono in materia di concordati preventivi; al riguardo si valuti l'opportunità di chiarire se le novelle introdotte si applichino anche ai concordati preventivi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge;

il Comitato coglie altresì l'occasione per segnalare l'opportunità che, in considerazione della loro rilevanza, anche i provvedimenti attuativi delle misure di contrasto all'epidemia, e, in particolare, i DPCM, utilizzino, in quanto compatibili, le medesime regole di redazione previste per i testi legislativi dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Consiglio del 20 aprile 2001, in particolare con riferimento all'opportunità che nel titolo sia "esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa", evitando il ricorso ad espressioni generiche e a semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli "muti")» (paragrafo 1, lettera *a*) della circolare del Presidente della Camere del 20 aprile 2001);

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

alcune disposizioni prevedono regimi normativi derogatori della legislazione ordinaria la cui durata è legata alla durata dello stato d'emergenza; si tratta in particolare dell'articolo 1, comma 3, numero 6-*bis*, dell'articolo 2, comma 1-*bis*, dell'articolo 3-*bis*, commi 1 e, con formulazione meno chiara, 3; al riguardo, si ricorda che il Comitato ha censurato questa modalità di « rinvio mobile » in quanto la durata dello stato d'emergenza nazionale per la situazione epidemiologica, previsto, in base all'ultima delibera del Consiglio dei mini-

stri, fino al 31 gennaio 2021, potrà essere ulteriormente prorogato ai sensi del già richiamato articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile; l'effetto del ricorso a questo « rinvio mobile » potrebbe quindi essere quello di consentire al Consiglio dei ministri di prolungare anche, insieme allo stato d'emergenza, una deroga ad una norma legislativa senza ricorrere alla fonte legislativa; appare pertanto preferibile, per coerenza con il sistema delle fonti, fissare un termine temporale certo (si veda in proposito il parere espresso dal Comitato nella seduta del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020 in materia scolastica);

l'articolo 1, comma 3, numero 7) inserisce nell'allegato al decreto-legge n. 83 del 2020, recante le disposizioni connesse all'emergenza coronavirus la cui vigenza è ora prorogata al 31 dicembre 2020, l'articolo 221, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, il quale, a sua volta, prevede l'applicazione, in materia di processo civile e penale, delle disposizioni di cui ai successivi commi da 3 a 10; tuttavia, uno di tali commi, il comma 9 relativo alla partecipazione da remoto alle udienze penali, è stato abrogato dall'articolo 23 del decreto-legge n. 137 del 2020 che ha introdotto una disciplina analoga, applicabile, fino al 31 gennaio 2021, per tutte le udienze, tanto penali quanto civili, che richiedano la partecipazione di detenuti; ciò conferma il carattere problematico del ricorso ad un allegato sintetico per la proroga delle disposizioni connesse all'emergenza, anziché a puntuali novelle, in quanto, tale allegato ben difficilmente riesce a « coprire » la mole ingente di interventi normativi che si stanno succedendo ad intervalli ravvicinati nel tempo;

l'articolo 1, comma 4-*duodevicies*, prevede una proroga di ulteriori dodici mesi dello stato d'emergenza dichiarato per gli eventi meteorologici verificatisi a partire dal 2 ottobre 2018 in deroga esplicita al limite massimo di durata dello stato di emergenza previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione

civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi; il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice; tale modo di procedere, che può in astratto determinare anche una durata indeterminata dello stato d'emergenza, non può però che suscitare perplessità ove si considerino i significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile; si veda sul punto il già richiamato parere dal Comitato sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020;

in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre la possibilità di assumere tali misure (termine che ora il provvedimento in esame proroga al 31 gennaio 2021); in particolare l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera *a*) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, « su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso » la « limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora »; tale disposizione appariva però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che « a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative

della circolazione all'interno del territorio regionale e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica » mentre il comma 3 stabilisce che « A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree »; l'articolo 1, comma 2, lettera *g*) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente la « limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso », anche questa disposizione, con riferimento specifico alle riunioni poteva risultare tacitamente abrogata dall'articolo 1, comma 10, del decreto-legge n. 33, che stabilisce che « le riunioni si svolgono nel rispetto della distanza interpersonale di un metro »; l'articolo 1, comma 2, lettera *h*) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente « la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto », anche se la lettera *h-bis*), introdotta nel corso dell'*iter* di conversione, prevede l'« adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza »; la possibilità di sospensione delle cerimonie religiose è apparsa poi superata dall'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 33 che dispone che « le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio »; tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-*bis*

che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33; merita richiamare che tale articolo 1-*bis* ha portata generale e vale quindi anche con riferimento alla proroga disposta dal provvedimento in esame e che, ovviamente, ogni mutazione di questo equilibrio dovrà necessariamente avvenire nel rispetto della riserva di legge in materia;

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

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, la seguente condizione:

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, ad individuare un termine temporale fisso per l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 1, comma 3, numero 6-*bis*; dell'articolo 2, comma 1-*bis*; dell'articolo 3-*bis*, commi 1 e 3;

il Comitato osserva altresì:

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 la formulazione dell'articolo 3, commi 1-*bis* e 1-*ter*;

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, numero 7);

il Comitato raccomanda altresì:

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, per i motivi esposti in premessa, sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza (come quelli, nel caso del provvedimento in esame, per eventi atmosferici avversi) in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018);

abbiano cura invece il Governo e il Parlamento, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, che ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenga nel rispetto della riserva di legge in materia;

abbia cura il Governo, nella predisposizione dei provvedimenti attuativi delle misure di contrasto all'epidemia, e, in particolare, dei DPCM, in considerazione della loro rilevanza, di utilizzare in quanto compatibili, le medesime regole di redazione previste per i testi legislativi dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Consiglio del 20 aprile 2001, in particolare con riferimento all'opportunità che nel titolo sia « esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa », evitando il ricorso ad espressioni generiche e a semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli « muti ») (paragrafo 1, lettera *a*), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001).

Maura TOMASI, *presidente*, con riferimento all'ultima raccomandazione della proposta di parere, esprime il dubbio che il richiamo all'esigenza di utilizzare i principi della circolare per la redazione dei testi legislativi possa essere impropriamente utilizzato per qualificare i DPCM come atti normativi e non amministrativi, come invece affermato in sede giurisprudenziale.

Stefano CECCANTI, *relatore*, precisa che la finalità della raccomandazione è unicamente quella di spingere la Presidenza del Consiglio a non utilizzare per i DPCM, come fin qui fatto, « titoli muti » bensì titoli che diano indicazioni sul loro contenuto. Rileva che comunque la preoccupazione della presidente può essere raccolta inserendo nella raccomandazione e nella premessa corrispondente, dopo le parole: « in quanto compatibili » le parole: « e ferma restando la loro natura, anche sulla base delle recenti pronunce giurisprudenziali, di atti amministrativi ».

Maura TOMASI, *presidente*, nel condividere la proposta di modifica prospettata, pone in votazione la proposta di parere come da ultimo integrata dal relatore.

Il Comitato approva la proposta di parere, come da ultimo integrata dal relatore (*vedi allegato*).

Sull'ordine dei lavori.

Devis DORI, intervenendo sull'ordine dei lavori, segnala che è disponibile la bozza della sua proposta di legge recante modifiche all'articolo 10 del DPR n. 1092 del 1985 in materia di « comprensibilità » del contenuto delle leggi. Ricorda che la proposta di legge nasce dalla sua partecipazione ai lavori del Comitato; in particolare a seguito delle audizioni svolte sulle attuali tendenze della produzione normativa, era intervenuto sul tema nella seduta di comunicazioni del presidente dello scorso 5 febbraio. Il tema è stato inoltre oggetto specifico del seminario dello scorso 1° ottobre, che ha visto la partecipazione di illustri docenti universitari. Ovviamente, quindi, la proposta è aperta alle osservazioni e alle proposte di modifica dei colleghi e, successivamente, alla loro firma.

Maura TOMASI, *presidente*, ringrazia il deputato Dori per la comunicazione e assicura la massima attenzione al tema.

La seduta termina alle 15.25.

ALLEGATO

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020. C. 2779
Governo, approvato dal Senato.**

PARERE APPROVATO

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2779 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 7 articoli, per un totale di 12 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 12 articoli, per un totale di 47 commi; sulla base del preambolo esso appare riconducibile alla finalità unitaria di prorogare fino al 31 gennaio 2021 la possibilità di adozione, con qualche modifica, delle misure di contrasto dell'epidemia previste dal decreto-legge n. 19 del 2020 e dal decreto-legge n. 33 del 2020, in continuità con quanto già previsto dal decreto-legge n. 83 del 2020 per il periodo tra il 31 luglio 2020 e il 15 ottobre 2020; ciò in conseguenza della delibera di proroga dello stato di emergenza dal 15 ottobre 2020 fino al 31 gennaio 2021 adottata dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2020; in connessione con tale proroga vengono poi introdotte ulteriori specifiche misure relative al contrasto dell'epidemia e delle sue ricadute sociali ed economiche; andrebbe approfondita la coerenza con tale finalità del comma 4-undecies dell'articolo 1 in materia di sperimentazione di prodotti finanziari mediante l'utilizzo di nuove tecnologie; del comma 4 dell'articolo 1-bis relativo alla sospensione dei termini per gli adempimenti fiscali per gli armatori delle imbarcazioni sequestrate dalle autorità libiche il 1° settembre 2020 e dell'articolo 4-bis in

materia di poteri di istruttoria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

nel provvedimento sono inoltre confluiti due decreti-legge: il decreto-legge n. 129 del 2020 in materia di riscossione e il decreto-legge n. 148 del 2020 in materia di differimento delle consultazioni elettorali per il 2020; i due decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dai commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione; si ricorda che il Comitato, nei suoi pareri, ha costantemente raccomandato al Governo di «evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge» (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, cd. «DL agosto»); si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata dal decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel medesimo decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un *iter* che ha arrecato «pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento»; con riferimento specifico al decreto-legge

n. 148 del 2020 deve essere anche considerata la delicatezza della materia trattata, cioè quella elettorale, materia che, nei casi limitati e circoscritti in cui può essere oggetto di decretazione d'urgenza, meriterebbe di essere affrontata nell'ambito di uno specifico decreto-legge in modo da consentire un adeguato esame parlamentare;

per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che uno solo dei 47 commi necessita di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare, dell'adozione di provvedimenti della Banca d'Italia e dell'IVASS; l'efficacia di un'ulteriore disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

i commi 1-bis ed 1-ter dell'articolo 3 intervengono in materia di concordati preventivi; al riguardo si valuti l'opportunità di chiarire se le novelle introdotte si applichino anche ai concordati preventivi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge;

il Comitato coglie altresì l'occasione per segnalare l'opportunità che, in considerazione della loro rilevanza, anche i provvedimenti attuativi delle misure di contrasto all'epidemia, e, in particolare, i DPCM, utilizzino, in quanto compatibili e ferma restando la loro natura, anche sulla base delle recenti pronunce giurisprudenziali, di atti amministrativi, le medesime regole di redazione previste per i testi legislativi dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Consiglio del 20 aprile 2001, in particolare con riferimento all'opportunità che nel titolo sia « esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa », evitando il ricorso ad espressioni generiche e a semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli « muti ») (paragrafo 1, lettera a)) della circolare del Presidente della Camere del 20 aprile 2001);

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

alcune disposizioni prevedono regimi normativi derogatori della legislazione ordinaria la cui durata è legata alla durata dello stato d'emergenza; si tratta in particolare dell'articolo 1, comma 3, numero 6-bis, dell'articolo 2, comma 1-bis, dell'articolo 3-bis, commi 1 e, con formulazione meno chiara, 3; al riguardo, si ricorda che il Comitato ha censurato questa modalità di « rinvio mobile » in quanto la durata dello stato d'emergenza nazionale per la situazione epidemiologica, previsto, in base all'ultima delibera del Consiglio dei ministri, fino al 31 gennaio 2021, potrà essere ulteriormente prorogato ai sensi del già richiamato articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile; l'effetto del ricorso a questo « rinvio mobile » potrebbe quindi essere quello di consentire al Consiglio dei ministri di prolungare anche, insieme allo stato d'emergenza, una deroga ad una norma legislativa senza ricorrere alla fonte legislativa; appare pertanto preferibile, per coerenza con il sistema delle fonti, fissare un termine temporale certo (si veda in proposito il parere espresso dal Comitato nella seduta del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020 in materia scolastica);

l'articolo 1, comma 3, numero 7) inserisce nell'allegato al decreto-legge n. 83 del 2020, recante le disposizioni connesse all'emergenza coronavirus la cui vigenza è ora prorogata al 31 dicembre 2020, l'articolo 221, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, il quale, a sua volta, prevede l'applicazione, in materia di processo civile e penale, delle disposizioni di cui ai successivi commi da 3 a 10; tuttavia, uno di tali commi, il comma 9 relativo alla partecipazione da remoto alle udienze penali, è stato abrogato dall'articolo 23 del decreto-legge n. 137 del 2020 che ha introdotto una disciplina analoga, applicabile, fino al 31 gennaio 2021, per tutte le udienze, tanto penali quanto civili, che richiedano la partecipazione di detenuti; ciò conferma il carattere problematico del ricorso ad un

allegato sintetico per la proroga delle disposizioni connesse all'emergenza, anziché a puntuali novelle, in quanto, tale allegato ben difficilmente riesce a « coprire » la mole ingente di interventi normativi che si stanno succedendo ad intervalli ravvicinati nel tempo;

L'articolo 1, comma 4-*duodevicies*, prevede una proroga di ulteriori dodici mesi dello stato d'emergenza dichiarato per gli eventi meteorologici verificatisi a partire dal 2 ottobre 2018 in deroga esplicita al limite massimo di durata dello stato di emergenza previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi; il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice; tale modo di procedere, che può in astratto determinare anche una durata indeterminata dello stato d'emergenza, non può però che suscitare perplessità ove si considerino i significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile; si veda sul punto il già richiamato parere dal Comitato sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020;

in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre la possibilità di assumere tali misure (termine che ora il

provvedimento in esame proroga al 31 gennaio 2021); in particolare l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera *a*) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, « su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso » la « limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora »; tale disposizione appariva però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che « a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica » mentre il comma 3 stabilisce che « A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree »; l'articolo 1, comma 2, lettera *g*) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente la « limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso », anche questa disposizione, con riferimento specifico alle riunioni poteva risultare tacitamente abrogata dall'articolo 1, comma 10, del decreto-legge n. 33, che stabilisce che « le riunioni si svolgono nel rispetto della distanza interpersonale di un metro »; l'articolo 1, comma 2, lettera *h*) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente « la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto », anche se la lettera *h-bis*), introdotta nel corso dell'*iter* di conversione, prevede l'« adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla

cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza»; la possibilità di sospensione delle cerimonie religiose è apparsa poi superata dall'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 33 che dispone che « le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio»; tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-*bis* che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33; merita richiamare che tale articolo 1-*bis* ha portata generale e vale quindi anche con riferimento alla proroga disposta dal provvedimento in esame e che, ovviamente, ogni mutazione di questo equilibrio dovrà necessariamente avvenire nel rispetto della riserva di legge in materia;

il provvedimento non risulta corredo né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, 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, ad individuare un termine temporale fisso per l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 1, comma 3, numero 6-*bis*; dell'articolo 2, comma 1-*bis*; dell'articolo 3-*bis*, commi 1 e 3;

il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'oppor-

tunità di approfondire la formulazione dell'articolo 3, commi 1-*bis* e 1-*ter*;

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, numero 7);

il Comitato raccomanda altresì:

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, per i motivi esposti in premessa, sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza (come quelli, nel caso del provvedimento in esame, per eventi atmosferici avversi) in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018);

abbiano cura invece il Governo e il Parlamento, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, che ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenga nel rispetto della riserva di legge in materia;

abbia cura il Governo, nella predisposizione dei provvedimenti attuativi delle misure di contrasto all'epidemia, e, in particolare, dei DPCM, in considerazione della loro rilevanza, di utilizzare, in quanto compatibili e ferma restando la loro natura, anche sulla base delle recenti pronunce giurisprudenziali, di atti amministrativi, le

medesime regole di redazione previste per i testi legislativi dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Consiglio del 20 aprile 2001, in particolare con riferimento all'opportunità che nel titolo sia «esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa», evitando il ricorso ad

espressioni generiche e a semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli «muti») (paragrafo 1, lettera *a*), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001).