

# dossier

XIX Legislatura

8 luglio 2025

Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie

A.C. 2393



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) – ✕ [@SR\\_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n.345/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) – ✕ [@CD\\_istituzioni](https://www.instagram.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 345/2

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

*AC0277b.docx*

# INDICE

## SCHEDE DI LETTURA

### CAPO I – LEGGE ANNUALE DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

- Articolo 1 (*La legge annuale di semplificazione*) .....5
- Articolo 2 (*Disposizioni generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite dalla legge annuale di semplificazione normativa*) .....12
- Articolo 3 (*Normativa di principio*) .....18

### CAPO II – MISURE VOLTE AL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

- Articolo 4 (*Valutazione di impatto generazionale*).....20
- Articolo 5 (*Osservatorio per l'impatto generazionale delle leggi*).....24
- Articolo 6 (*Disposizioni in materia di valutazione dell'impatto di genere della regolamentazione*) .....25
- Articolo 7 (*Statistiche di genere*) .....27
- Articolo 8 (*Relazione biennale alle Camere in materia di parità e pari opportunità nel lavoro*) .....29
- Articolo 9 (*Delega per la digitalizzazione della produzione normativa*) .....30
- Articolo 10 (*Disposizioni in materia di adozione in formato digitale dei regolamenti ministeriali*).....33
- Articolo 11 (*Delega al Governo in materia di semplificazione, aggiornamento e riassetto del Codice dell'amministrazione digitale*).....34

### CAPO III – DELEGHE AL GOVERNO PER LA SEMPLIFICAZIONE, IL RIORDINO E IL RIASSETTO DI DETERMINATE MATERIE DELLA NORMATIVA VIGENTE

- Articolo 12 (*Delega al Governo in materia di affari esteri e cooperazione internazionale*) .....42
- Articolo 13 (*Delega al Governo per la revisione del codice della navigazione e di altre disposizioni legislative statali in materia di navigazione interna e promiscua*) .....45
- Articolo 14 (*Delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per*

<i>la tenuta e la revisione delle liste elettorali)</i> .....	49
▪ <i>Articolo 15 (Delega al Governo in materia di istruzione)</i> .....	54
▪ <i>Articoli 16 e 17 (Deleghe al Governo relative alla disabilità e agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno)</i> .....	60
▪ <i>Articolo 18 (Delega al Governo in materia di protezione civile)</i> .....	71
▪ <i>Articolo 19 (Delega al Governo in materia di Osservatori su politiche per la famiglia, contrasto della pornografia e della violenza di genere)</i> .....	78
▪ <i>Articolo 20 (Delega al Governo in materia di formazione superiore e ricerca)</i> .....	82
▪ <i>Articolo 21 (Delega al Governo per il coordinamento della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario con le disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)</i> .....	87
<b>CAPO IV – DISPOSIZIONI FINALI</b>	
▪ <i>Articolo 22 (Clausola di salvaguardia)</i> .....	90
▪ <i>Articolo 23 (Clausola di invarianza finanziaria)</i> .....	95

## **Schede di lettura**



## CAPO I – LEGGE ANNUALE DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

### Articolo 1 *(La legge annuale di semplificazione)*

L'**articolo 1**, modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede che il Governo presenti, entro il 30 giugno di ciascun anno, un disegno di legge annuale di semplificazione.

In tal senso, la previsione va a sostituire quanto già previsto dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (cd. legge Bassanini 1) che infatti il **comma 4** della disposizione in commento abroga (per approfondimenti si rinvia al box).

Il **comma 1** specifica che il disegno di legge sarà adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, del Ministro per la pubblica amministrazione e dei ministri competenti per materia. Esso potrà conferire delle deleghe legislative nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2 (sul punto si rinvia alla relativa scheda di lettura). Sul disegno di legge dovrà essere acquisito il parere della Conferenza unificata.

Il comma 1 individua anche come finalità del provvedimento “la semplificazione, il riordino e il riassetto di determinate materie della normativa vigente”. A tal fine il **comma 2** prevede che, entro il 30 aprile di ciascun anno, il Ministro per le riforme costituzionali e il Ministro per la pubblica amministrazione acquisiscano dai ministri competenti proposte di semplificazione normativa, che tengono conto delle eventuali “**valutazioni di impatto della regolamentazione**” (cioè, per usare l'espressione prevista dalla normativa vigente, le “verifiche di impatto della regolamentazione”) effettuate.

Si ricorda che l'articolo 12 del DPCM n. 169 del 2017 (il regolamento che disciplina l'analisi di impatto della regolamentazione – AIR - la verifica dell'impatto della regolamentazione – VIR - e la consultazione) prevede che ciascuna amministrazione predisponga un piano biennale, sentito il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio, degli atti che intende sottoporre a VIR. Il successivo articolo 13 individua le fasi della VIR: analisi della situazione attuale e dei problemi; ricostruzione della logica

dell'intervento; valutazione dell'intervento con riferimento all'efficacia, all'efficienza, alla perdurante utilità della regolazione e alla coerenza dell'insieme delle norme che disciplinano l'area di regolazione in esame.

In base ai dati dell'ultima [relazione](#) al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, relativa all'anno 2023 (trasmessa alle Camere il 30 maggio 2024) nell'ambito del piano biennale 2023-2024, risultavano predisposte sette verifiche di impatto della regolamentazione. Per approfondimenti si rinvia all'apposito [dossier](#) predisposto dal Servizio per la qualità dei testi normativi del Senato (luglio 2024).

È previsto anche, sempre al comma 2, che i medesimi ministri entro lo stesso termine svolgano **consultazioni pubbliche** con le categorie e i soggetti interessati. Durante l'esame in sede referente è stato specificato che le consultazioni pubbliche avverranno con le categorie e i soggetti interessati.

Si ricorda che il comma 1 dell'articolo 16 del richiamato DPCM n. 169 del 2017 prevede che nel corso dell'AIR, salvo casi straordinari di necessità e urgenza, nonché della VIR, l'Amministrazione competente all'iniziativa regolatoria consulti i destinatari dell'intervento. Nel comma 3 dello stesso articolo si stabilisce che la consultazione può essere aperta, se rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi, o ristretta, se rivolta a soggetti predefiniti dall'Amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018 ("Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169"), al punto 11.1, distingue le due tipologie di consultazione:

- consultazione aperta (o pubblica): si tratta della consultazione rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi. Questa consultazione di regola richiede il ricorso a procedure di *notice and comment*, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione di un documento di consultazione;
- consultazione ristretta: in questo caso, la consultazione è riservata a soggetti o gruppi (ad esempio, associazioni di categoria) portatori di un interesse specifico per l'intervento regolativo in esame, ovvero a soggetti che, per la propria attività, qualifica o esperienza, possiedono informazioni specifiche ritenute utili per la valutazione dell'intervento (ad esempio, esperti, testimoni privilegiati, ecc.).

Si prevede, inoltre, che la scelta dei soggetti da consultare dipenda dalla portata dell'intervento e dalle informazioni necessarie. In ogni caso l'amministrazione deve consultare almeno coloro sui quali ricadono i principali effetti delle norme oggetto di AIR. Con particolare riferimento alle consultazioni aperte, l'amministrazione deve cercare di assicurare la partecipazione di tutti i principali *stakeholders*, anche attraverso il ricorso a modalità *ad hoc* che incoraggino il coinvolgimento di soggetti meno strutturati. All'articolo 17, comma 3, del DPCM n. 169 del 2017, in materia di consultazione aperta nell'AIR, è previsto che "i contributi ricevuti dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione sono

pubblicati, salvo diversa richiesta degli autori e sempre che non sussistano ragioni di riservatezza, sul sito istituzionale dell'Amministrazione”

Il **comma 3** prevede infine che la legge annuale di semplificazione normativa indichi anche le materie di competenza esclusiva dello Stato per le quali il processo di semplificazione, riordino e riassetto sarà completato attraverso l’emanazione, anche contestualmente all’entrata in vigore del relativo decreto legislativo, di un testo unico delle disposizioni regolamentari che disciplinano la medesima materia, adeguabile, ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario.

Il riferimento alla competenza esclusiva dello Stato discende da quanto previsto dal sesto comma dell’articolo 117 della Costituzione, in base al quale “la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

#### • *Le leggi di semplificazione*

**L’art. 20 della L. 59/1997** (c.d. “legge Bassanini 1”) ha introdotto nell’ordinamento la previsione di una legge annuale di semplificazione, quale strumento periodico di semplificazione e razionalizzazione di procedimenti amministrativi, attraverso lo strumento giuridico della delegificazione delle norme di legge che disciplinavano i procedimenti amministrativi stessi. In estrema sintesi, il meccanismo ivi delineato prevedeva che annualmente il Governo individuasse un certo numero di procedimenti amministrativi da semplificare, le cui discipline legislative erano pertanto oggetto di delegificazione, autorizzandosi il Governo stesso all’emanazione di regolamenti ex art. 17, co. 2 della L. 400/1988. Nell’adottare i regolamenti di delegificazione, il Governo doveva attenersi al rispetto dei principi e criteri indicati dallo stesso art. 20, nonché dagli altri criteri e principi eventualmente determinati dalla legge di semplificazione annuale.

La disposizione ha trovato attuazione con le delegificazioni previste dal medesimo art. 20 – che indicava esso stesso 112 procedimenti amministrativi (divenuti poi 122 per effetto della L. 191/1998) da semplificare “in sede di prima attuazione” – quindi con la legge di semplificazione 1998 (L. 50/1999), e con quella per il 1999 (L. 340/2000). Inoltre, con la L. 50/1999 – legge di semplificazione 1998 - hanno preso le mosse, da un lato, il processo di riordino normativo attraverso la predisposizione di testi unici “misti” (che cioè comprendevano sia norme di rango legislativo sia norme di rango secondario) e, dall’altro, lo svolgimento di un’analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

sulla nuova normativa di origine governativa. La L. 340/2000 (legge di semplificazione 1999), da questo punto di vista, completa ed amplia le previsioni della precedente.

**L'art. 1 della L. 229/2003** ha modificato l'impianto complessivo della legge annuale di semplificazione, attraverso una "riscrittura" dell'art. 20 citato, che ne sposta l'asse dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi attraverso la delegificazione delle norme di riferimento, alla semplificazione normativa attraverso il riassetto normativo e la codificazione.

Ulteriori modifiche al medesimo articolo sono state apportate ad opera della successiva **L. 246/2005** (legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005), che ha tra l'altro integrato con nuovi principi e criteri direttivi sia il processo di riordino mediante codificazione sia l'aspetto relativo alla semplificazione delle procedure amministrative.

Si dà conto, nel prosieguo, **dell'art. 20 della L. 59/1997 nel testo novellato dalle due leggi menzionate.**

Il comma 1 dell'art. 20 mantiene in capo al Governo l'obbligo di presentare al Parlamento con cadenza annuale un disegno di legge il cui oggetto e finalità sono così ridefiniti: "per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali".

Per quanto riguarda la fase della proposta, il successivo comma 9 prevede che ciascun ministero sia titolare del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di propria competenza. In caso di inerzia delle amministrazioni competenti, la Presidenza del Consiglio dei ministri può tuttavia attivare specifiche iniziative di semplificazione e riordino normativo. Alla Presidenza del Consiglio dei ministri spetta il potere di indirizzo e coordinamento al fine di garantire "anche" l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione proposti dai vari ministeri.

Il Governo (co. 1), sulla base delle proposte formulate dai vari ministri e sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali entro il 30 aprile di ogni anno, mette a punto un programma di priorità di interventi.

Il disegno di legge annuale di semplificazione e riassetto è predisposto sulla base del programma medesimo ed è presentato al Parlamento entro il successivo 31 maggio. In allegato al disegno di legge Il Governo presenta una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto.

Il comma 2 individua nei decreti legislativi e nei regolamenti governativi gli strumenti giuridici attraverso i quali si realizza la semplificazione ed il riassetto normativo.

Il comma 3 reca i criteri ed i principi direttivi "generali", ossia intesi come destinati a valere per i decreti legislativi previsti dal presente disegno di legge

come dai d.d.l. di semplificazione e riassetto normativo presentati in futuro dal Governo ogni anno

A questi principi e criteri generali sono destinati ad affiancarsi quelli “specifici” per ciascuna materia oggetto di semplificazione e riassetto normativo, indicati dall’annuale legge di semplificazione.

Tra i principi e criteri di cui al co. 3 merita richiamare:

- la definizione del riassetto normativo e la codificazione della normativa primaria regolante la materia (il che può dirsi costituisca il punto di arrivo del complessivo riassetto da operare in base alle lettere successive);
- l’acquisizione in via preventiva del parere del Consiglio di Stato, che deve esprimersi entro 90 giorni dal ricevimento della richiesta. Si tratta di un aggravamento procedurale del normale procedimento di adozione dei decreti legislativi;
- la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni (elencate all’art. 117, co. 3°, Cost.);
- il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- l’indicazione espressa delle norme abrogate.

Il comma 5 dell’art. 20 disciplina la procedura di adozione dei decreti legislativi di riassetto normativo: questi sono emanati su proposta del ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o con il ministro per la funzione pubblica, con i ministri interessati e con il ministro dell’economia e delle finanze. È espressamente prevista la previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata e, successivamente, delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta. È altresì richiesto (co. 3) il parere del Consiglio di Stato.

#### • *Attività dell’Unione europea*

La semplificazione della normativa dell’UE costituisce una delle priorità del nuovo ciclo istituzionale 2024-2029 dell’UE, secondo le indicazioni degli [orientamenti generali](#)<sup>1</sup> della Commissione europea, il [Programma](#) di lavoro da essa presentato per il 2025 e la contestuale comunicazione “[Un’Europa più semplice e più rapida](#)”, che reca in sostanza la visione e gli strumenti per un’**agenda di attuazione e semplificazione**).

In questo contesto è stato conferito ad uno **specifico Commissario** europeo (il lituano Valdis Dombroskis) uno specifico [mandato](#) sui temi della

<sup>1</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al Dossier, predisposto congiuntamente dai servizi di documentazione di Camera e Senato, “Gli Orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029”, [n. 87/DE](#), luglio 2024.

**implementazione della normativa** e della sua **semplificazione**, sotto la diretta supervisione della Presidente von der Leyen.

Questi obiettivi si sono tradotti in una serie di iniziative legislative della Commissione europea, riportate di seguito.

### *Omnibus I*

Il pacchetto **Omnibus I**, incentrato sulla rendicontazione di sostenibilità (v. [dossier](#) RUE), comprende tre proposte legislative su cui il Consiglio e il Parlamento europeo, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, hanno [raggiunto](#) il 18 giugno scorso un **accordo provvisorio**.

Presso la **Camera dei deputati** le proposte incluse nel pacchetto sono state esaminate congiuntamente dalla **XIV Commissione Politiche dell'UE** ai fini della verifica della loro conformità al principio di **sussidiarietà**. In esito a tale verifica, il 15 maggio 2025 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto le proposte complessivamente **conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità**.

### *Omnibus II*

L'**Omnibus II** comprende la [proposta](#) di regolamento per la **semplificazione** della legislazione nel settore dei **programmi di investimento dell'UE** (v. [dossier](#) RUE).

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato il proprio mandato, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, rispettivamente, il [16 aprile](#) e il [24 giugno](#) 2025, in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali sulla proposta.

Alla **Camera dei deputati** la proposta è stata esaminata dalla **Commissione Politiche dell'UE** ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà. In esito a tale verifica, il 15 maggio 2025 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto la proposta complessivamente **conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità**.

### *Omnibus III*

L'**Omnibus III** include una [proposta](#) di regolamento volta a **semplificare** il quadro giuridico UE per la Politica Agricola Comune (PAC) (v. [dossier](#) RUE).

Il 25 giugno 2025 hanno iniziato [l'esame](#) della proposta, presso la **Camera dei deputati**, sia la **XIV Commissione Politiche dell'UE**, ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà, sia la **XIII Commissione Agricoltura**, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera.

### *Omnibus IV*

L'**Omnibus IV** include anzitutto quattro proposte legislative e una raccomandazione.

Quest'ultima introduce **nuova categoria di impresa (piccole imprese a media capitalizzazione)** (imprese che non rientrano nel perimetro delle PMI stabilito a livello UE, che impiegano meno di 750 persone e che hanno realizzato, nell'esercizio precedente, un fatturato netto annuo non superiore a 150 milioni di euro o un totale di bilancio non superiore a 129 milioni).

Nel pacchetto rientra anche una [proposta](#) di regolamento intesa a consentire agli **operatori economici** che immettono **batterie sul mercato dell'UE di avere più tempo** per prepararsi al rispetto degli obblighi relativi al dovere di diligenza per le batterie previsti dal [regolamento](#) sulle batterie e sui rifiuti di batterie (v. [dossier](#) RUE);

Il 19 giugno 2025 il Consiglio ha [adottato](#), nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, il proprio **mandato** in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali sulla proposta.

Il 25 giugno 2025 la **XIV Commissione Politiche dell'UE** della **Camera dei deputati** ha iniziato [l'esame](#) della proposta ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà. Anche la 4<sup>a</sup> Commissione Politiche dell'UE del **Senato** ha avviato [l'esame](#) della proposta in data 18 giugno 2025.

Sono infine parte del pacchetto le tre seguenti proposte

- la [proposta](#) di regolamento e la [proposta](#) di direttiva (contenenti **misure di semplificazione** a vantaggio delle **SMC**);
- la [proposta](#) di direttiva (COM(2025)503) e la [proposta](#) di regolamento (COM(2025)504) in materia di **digitalizzazione**.

### *Omnibus V*

L'**Omnibus V**, presentato il 17 giugno 2025, contiene [misure](#) volte ad accelerare gli investimenti e la produzione nel settore della **difesa**.

Il pacchetto include le seguenti proposte normative, accompagnate da una [comunicazione](#) che ne illustra obiettivi e finalità:

- la [proposta di direttiva](#) che modifica le direttive vigenti in materia di **trasferimenti di materiali d'armamento all'interno dell'Unione** ed in materia di **appalti nel settore della difesa** con l'obiettivo di **semplificare e armonizzare il quadro normativo per aumentare la prontezza alla difesa**;
- la [proposta di regolamento](#) per le semplificazioni amministrative;
- la [proposta di regolamento](#) per facilitare gli investimenti nella difesa e le condizioni dell'industria di settore

Il [programma](#) della **Presidenza** semestrale **danese** (1° luglio – 31 dicembre 2025) del Consiglio dell'UE considera **prioritari** i negoziati sui pacchetti omnibus tuttora in corso d'esame e sulle altre proposte volte alla semplificazione.

## Articolo 2

### *(Disposizioni generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite dalla legge annuale di semplificazione normativa)*

L'**articolo 2**, modificato nel corso dell'esame al Senato, contiene i principi e i criteri direttivi generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite con la legge annuale di semplificazione normativa di cui all'articolo 1 E la procedura di adozione dei decreti legislativi.

Più nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo 2, nell'individuare i principi e criteri direttivi generali di delega per la legge annuale di semplificazione, precisa che sono fatti salvi i principi e i criteri direttivi specifici stabiliti "per le singole materie". Sembra doversi intendere, cioè, le specifiche materie che saranno affrontate nelle leggi annuali della semplificazione.

In tal senso, la disposizione ricalca quanto già previsto dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 per la legge annuale di semplificazione (si rinvia su questo al box presente nella scheda di lettura dell'articolo 1).

Un altro modello analogo è quello della legge annuale di delegazione europea, lo strumento normativo che conferisce deleghe al Governo per l'attuazione di direttive dell'Unione europea e per altre misure di adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione. Anche per questa legge, infatti, l'articolo 32 della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea) individua alcuni "principi e criteri direttivi generali", "salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare".

Il comma 1 precisa inoltre che le leggi annuali di semplificazione si atterranno ai principi e criteri direttivi generali indicati nella disposizione in commento, ove questi non siano espressamente modificati o derogati dalla medesima legge annuale.

Merita richiamare, in proposito, la giurisprudenza costituzionale in materia di deleghe per il **riordino normativo** e la **semplificazione**. In particolare, la Corte costituzionale, con la sentenza **n. 61 del 2020**, ha ricordato che in caso di deleghe di "riordino" è concesso al "legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttiva enunciati dal legislatore delegante"; inoltre, con la **sentenza n. 293 del 2010** (poi richiamata anche dalla **sentenza n. 80 del 2012**), la Corte ha ricordato che nelle deleghe che abbiano ad oggetto "la revisione, il riordino e il riassetto di norme preesistenti",

"l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato"

La disposizione in commento individua i seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) riordino delle disposizioni **per settori omogenei**, mediante la redazione o l'aggiornamento di **codici di settore** o **testi unici**, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina;

In base alla relazione illustrativa, tale criterio è volto a guidare la redazione e l'aggiornamento di codici o testi unici aventi contenuto innovativo. I testi unici aventi valore meramente ricognitivo delle disposizioni vigenti – c.d. compilativi – restano, invece, disciplinati **dall'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988**. Tale articolo prevede infatti che il Governo provveda, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai criteri di: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

- b) **coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti**, apportando le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

Come emerge dalla relazione illustrativa, tale criterio è volto a consentire non solo la piena e univoca conoscibilità di prescrizioni, oneri e adempimenti, ma anche, sul piano sostanziale, l'eliminazione delle sovrapposizioni e delle contraddizioni fra previsioni normative riconducibili a periodi o a settori diversi, ma suscettibili di trovare applicazione alle medesime fattispecie, scongiurando così il rischio di duplicare gli oneri e gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

- c) previsione, ove possibile, di **disposizioni di immediata applicazione**, limitando il rinvio a successivi provvedimenti di attuazione;

Con tale criterio, sempre in base alla relazione illustrativa, si intende limitare la necessità di ricorrere a provvedimenti successivi di attuazione dei decreti legislativi, attraverso l'adozione, ove possibile, di disposizioni di immediata applicazione, scongiurando in tal modo il rischio di incorrere in quello che la relazione illustrativa definisce come uno dei principali ostacoli all'effettiva applicazione di ogni nuova legge, costituito per l'appunto dalla ritardata e incompleta approvazione dei relativi provvedimenti attuativi.

- d) riordino delle disposizioni legislative vigenti mediante **abrogazione espressa** delle norme che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo, fatta salva in ogni caso l'applicazione dell'**articolo 15** delle **disposizioni sulla legge in generale** premesse al codice civile;

Nel disciplinare l'abrogazione delle leggi, la disposizione da ultimo richiamata fa riferimento tanto all'abrogazione espressa, alla quale si dà luogo, per l'appunto, mediante l'adozione di un'esplicita disposizione abrogatrice da parte del legislatore, quanto all'abrogazione tacita, che si determina tanto a fronte dell'incompatibilità della disciplina di nuova introduzione con la precedente, quanto nel caso in cui le nuove disposizioni regolino per intero la materia già regolata dalla legge anteriore. In quest'ultimo caso, le norme antecedenti si intendono abrogate anche qualora non risultino difformi o in contrasto con la nuova disciplina.

- e) semplificazione, riordino e riassetto della normativa vigente, anche avvalendosi delle tecnologie più avanzate, al fine di favorire l'efficacia dell'azione amministrativa, la certezza del diritto e la tutela dei diritti individuali, della libertà di impresa e della concorrenza attraverso la **riduzione di oneri e di adempimenti non necessari**;

*Alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di deleghe per il riordino e la semplificazione normativa sopra richiamata, si valuti l'opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all'utilizzo dell'espressione "riduzione di oneri e di adempimenti non necessari".*

- f) semplificazione della normativa concernente i **rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese**, tenuto conto del criterio di tutela dell'affidamento e in armonia con il principio di sussidiarietà orizzontale, nonché favorendo l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati; nel corso dell'esame al Senato è stato specificato che l'attività di semplificazione dovrà anche risultare in armonia con i

principi di risultato e di proporzionalità in relazione alla dimensione dell'impresa e alle attività esercitate nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;

Il **principio di tutela dell'affidamento** – di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale – costituisce, oggi, uno dei canoni essenziali dell'azione amministrativa, qualificato dalla Corte costituzionale come un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», che – in estrema sintesi – si sostanzia nell'interesse del privato a veder tutelate le situazioni definite nella realtà giuridica per effetto di atti e comportamenti della Pubblica Amministrazione.

Quanto al principio di **sussidiarietà orizzontale**, si ricorda che esso è enunciato (anche) dall'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, il quale per l'appunto dispone che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Il **principio di risultato** è già presente nell'ordinamento all'articolo 1 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 2023) che, infatti, al comma 2, recita: «La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti». Inoltre, in base al comma 3, «Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.»

Il **principio di proporzionalità**, di derivazione dal diritto dell'Unione europea, indica, in termini generali, che l'azione dei pubblici poteri deve essere appunto «proporzionata» all'obiettivo che si intende perseguire, temperando tutti gli interessi coinvolti e ricorrendo ai mezzi «più miti», cioè a quei mezzi per i quali si verifici che non esistono alternative egualmente efficaci ma meno lesive della sfera di libertà dei singoli.

- g) limitazione e riduzione di vincoli, adempimenti e prescrizioni ritenuti, a seguito delle modifiche introdotte in sede referente, non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici coinvolti e in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate, fatti salvi quelli imposti dalla normativa dell'Unione europea nelle materie da essa regolate.

Nella relazione illustrativa si legge che l'introduzione di tale criterio mira ad evitare che il recepimento degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea «possa costituire il veicolo per conservare o addirittura per introdurre nell'ordinamento nazionale oneri e adempimenti ulteriori rispetto a quelli armonizzati, suscettibili di creare un regime giuridico deteriore rispetto [a quello cui sono sottoposti] [a]gli altri cittadini europei».

*Alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di deleghe per il riordino e la semplificazione normativa sopra richiamata, si valuti l'opportunità di approfondire il principio di delega.*

In base al **comma 2**, la procedura di delega contempla:

- Che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, del Ministro per la pubblica amministrazione e dei ministri competenti individuati dalle disposizioni di delega;
- Che la legge annuale di semplificazione indichi i casi in cui sugli schemi di decreto legislativo è prevista l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni o Unificata e i casi in cui invece si rende necessaria l'intesa.

Si ricorda che la forma più frequentemente utilizzata di intesa (manifestazione concorde di volontà tra lo Stato e gli enti territoriali) è quella prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997. Tale norma prevede, al comma 3, che, se entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza, l'intesa non è raggiunta, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata. Nell'ordinamento sono pure presenti – anche se meno utilizzate – le intese disciplinate dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, che prevede appunto la stipula di intese per favorire l'armonizzazione delle legislazioni di Stato e regioni; queste intese non presentano una norma di chiusura analoga a quella dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997 e si configurano quindi come una codecisione completamente paritaria tra Stato ed enti territoriali.

Ciò premesso, la giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale ovvero (sentenze n. 21 del 2016 e n. 56 e n. 72 del 2019) in presenza di un "nodo inestricabile" di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente, potendosi quindi procedere, sembra desumersi, negli altri casi (come la prevalenza di una competenza esclusiva statale) alla previsione del parere.

- Che entro il termine di trenta giorni sia acquisito il parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo recanti codici o testi unici, ai sensi dell'articolo 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997 (cd. legge Bassanini 2);

La disposizione richiamata prevede che il parere del Consiglio di Stato debba essere obbligatoriamente richiesto, tra le altre cose, per l'adozione di testi unici.

- Che gli schemi di decreto legislativo siano successivamente – come specificato durante l’esame in sede referente - trasmessi alle Camere per l’espressione del parere della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia da rendere entro il termine di quarantacinque giorni dalla trasmissione, trascorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati;

La Commissione parlamentare per la semplificazione è stata istituita dall'articolo 14, comma 19, della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005). La Commissione è composta da 20 senatori e da 20 deputati nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari.

- Che quando il termine per l’espressione della delega scada nei trenta giorni precedenti l’espressione del parere ovvero successivamente, il termine per l’esercizio della delega sia prorogato di sessanta giorni (cd. tecnica dello scorrimento).

Il **comma 3** prevede la possibilità di adottare, con la medesima procedura del comma 3 ed entro ventiquattro mesi dall’entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, uno o più decreti legislativi modificativi, recanti disposizioni integrative e correttive.

### Articolo 3 (*Normativa di principio*)

L'**articolo 3, modificato nel corso dell'esame al Senato**, individua le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *e*) e *f*), come **principi fondamentali** della legislazione statale nelle materie di legislazione concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

L'articolo in commento riproduce il contenuto del solo comma 2 dello stesso articolo nell'originaria formulazione del disegno di legge, in recepimento di un'osservazione contenuta nel parere sul provvedimento reso dal Comitato per la legislazione del Senato nella seduta del 5 novembre 2024.

La richiamata lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 2 ("Disposizioni generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite dalla legge annuale di semplificazione normativa") prevede il seguente principio generale, cui il Governo si attiene nell'esercizio delle deleghe conferite con la legge annuale di semplificazione normativa: "semplificazione, riordino e riassetto della normativa vigente, anche avvalendosi delle tecnologie più avanzate, al fine di favorire l'efficacia dell'azione amministrativa, la certezza del diritto e la tutela dei diritti individuali, della libertà di impresa e della concorrenza attraverso la riduzione di oneri e di adempimenti non necessari".

La lettera *f*), **modificata nel corso dell'esame al Senato**, contiene, invece, il seguente principio generale: "semplificazione della normativa concernente i rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, tenuto conto del criterio di tutela dell'affidamento e in armonia con il principio di risultato e i principi di proporzionalità in relazione alla dimensione dell'impresa e alle attività esercitate, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti e di sussidiarietà orizzontale, nonché favorendo l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati".

Si ricorda che il terzo comma dell'[articolo 117](#) della Costituzione elenca le materie<sup>2</sup> soggette a **legislazione concorrente** dello Stato e delle Regioni.

---

<sup>2</sup> Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e

All'ultimo periodo del citato terzo comma è previsto che in tali materie spetti alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la **determinazione dei principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato.

In proposito si ricorda che la Corte costituzionale (*cf.* la sentenza n. 78 del 2020) ha affermato che l'autoqualificazione di una disposizione da parte del legislatore statale come principio fondamentale non è decisiva ai fini dell'individuazione del titolo di competenza cui sia riconducibile la disposizione medesima. L'autoqualificazione, per la Corte, non ha carattere precettivo e vincolante al punto da porsi quale presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale della norma cui essa si riferisce (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo "all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità" (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza.

---

promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

## CAPO II – MISURE VOLTE AL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

### Articolo 4 (*Valutazione di impatto generazionale*)

L'**articolo 4** promuove l'equità intergenerazionale prevedendo che gli atti normativi del Governo, ad eccezione dei decreti-legge, siano accompagnati da una **analisi preventiva** degli **effetti ambientali o sociali** ricadenti sui giovani e sulle **generazioni future** (Valutazione di impatto generazionale – VIG) da effettuarsi, quale strumento informativo, nell'ambito dell'**analisi di impatto della regolamentazione**.

Il **comma 1** dell'articolo in esame stabilisce che le leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle **generazioni future**.

Nella relazione illustrativa, il Governo collega la norma contenuta nel comma 1 al principio di equità intergenerazionale nell'ambito della garanzia dei diritti inviolabili della persona di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché all'interesse delle future generazioni di cui all'articolo 9 della Costituzione.

In particolare, l'articolo 2 dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Ai sensi dell'articolo 9, invece, la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, **anche nell'interesse delle future generazioni**. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Il **comma 2**, come modificato dal Senato, definisce il concetto di valutazione di impatto generazionale (VIG) quale **strumento informativo** che consiste nell'analisi preventiva degli **atti normativi** del Governo, ad **esclusione dei decreti-legge**, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti, ricadenti **sui giovani e sulle generazioni future**, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale.

Rispetto alla formulazione originaria del comma 2, le modifiche introdotte dal Senato sembrano aver ridotto la portata della VIG evidenziandone il ruolo di strumento informativo ed escludendo i decreti-legge dall'ambito di applicazione.

Ai sensi del **comma 3**, come modificato dal Senato, la VIG dei degli atti normativi di cui al comma 2 dovrà essere effettuata nell'ambito dell'**analisi di impatto della regolamentazione** prevista dall'articolo 14 della [legge n. 246 del 2005](#), secondo criteri e modalità individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del medesimo articolo 14, adottato di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di giovani, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Il menzionato articolo 14 della legge n. 246 del 2005 disciplina l'analisi e la verifica di impatto della regolamentazione.

Ai sensi del comma 1, l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative, mentre, ai sensi del comma 4, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il menzionato comma 5 rinvia a dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, la definizione di:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
- d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10.

Il **comma 4**, come modificato dal Senato, precisa che la VIG è, in ogni caso, **necessaria** se l'atto normativo determina **effetti significativi di tipo ambientale o sociale**, a carico dei giovani e delle **generazioni future**. In tali casi, restano fermi i criteri e le modalità individuate con il decreto di cui al comma 3.

Nella relazione illustrativa, il Governo rammenta che, di recente, anche il Comitato economico e sociale europeo, nel [Parere riguardante la Cooperazione nel settore della gioventù \(SOC/759\) del 15/06/2023](#), ha

ritenuto non solo che gli Stati membri dovrebbero rafforzare le misure intersettoriali che hanno un impatto positivo sui giovani, incidendo potenzialmente soprattutto sui giovani beneficiari e riducendo il divario generazionale, ma ha anche definito “essenziale” che tutte le leggi, gli atti aventi forza di legge, le politiche, le strategie, i programmi, le misure e gli investimenti pubblici degli Stati membri siano sottoposti a una consultazione per accertare l'impatto dell'UE sui giovani, a una valutazione d'impatto, a una definizione di politiche e a proposte di misure di mitigazione, e impediscano ogni azione di violazione dei diritti e di discriminazione nei confronti dei giovani.

Attraverso la valutazione di impatto generazionale delle leggi, che si introduce col presente disegno di legge, il Governo intende non solo accogliere tale prospettiva, ma allungarla nel tempo, valutando quelli che possono essere gli effetti nel lungo-periodo delle politiche pubbliche e, in particolar modo, di quelle che possono avere rilevanti costi di tipo ambientale o sociale.

Il Governo evidenzia inoltre che la tutela delle generazioni future è un'istanza che si sta affermando con sempre maggiore forza anche nella giurisprudenza costituzionale, come è avvenuto con i frequenti richiami della Corte costituzionale italiana alle future generazioni, e con i sempre più ricorrenti riferimenti che vengono fatti nella giurisprudenza costituzionale di altri Stati membri dell'Unione europea, tra i quali spicca la pronuncia del 24 marzo 2021 del Bundesverfassungsgericht<sup>3</sup>.

Di recente, peraltro, ricorda sempre il Governo, il tema è stato anche oggetto di una riflessione svolta nel corso del IV incontro di studio quadrilaterale tra la Corte costituzionale italiana, il Consiglio costituzionale francese, i Tribunali costituzionali spagnolo e portoghese, a conferma di una sempre maggiore centralità della questione delle generazioni future anche da parte delle Corti costituzionali.

Con l'introduzione della VIG, il Governo intende peraltro elevare al rango legislativo il tentativo già esperito nella scorsa legislatura con le [Linee guida elaborate dal “Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche” \(COVIGE\), di cui al DM 8 luglio 2022](#), con le quali si

---

<sup>3</sup> La richiamata sentenza del Tribunale costituzionale tedesco ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune parti della legge tedesca del 2019 per la protezione del clima. Tali disposizioni sono state infatti ritenute incompatibili con i diritti fondamentali dei ricorrenti, nella misura in cui non prevedono sufficienti requisiti sulla cui base disporre le riduzioni delle emissioni a partire dal 2031; in questo modo l'onere della riduzione delle emissioni viene però a pesare eccessivamente sulle generazioni future, per le quali, quindi “ogni tipo di libertà potrebbe essere condizionata da queste future riduzioni obbligatorie, perché quasi tutti gli aspetti della vita umana sono ancora associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle riduzioni drastiche che si dovranno attuare dopo il 2030”. Il Tribunale ha poi argomentato che a una generazione non dovrebbe essere permesso di “consumare buona parte del bilancio di anidride carbonica sostenendo un onere relativamente leggero, laddove ciò comporti per le successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale ed esporre le loro vite a una più ampia perdita di libertà”. Per approfondimenti si rinvia alla [nota](#) predisposta dal Servizio studi della Corte costituzionale.

sono già definiti indicatori utili per la valutazione di impatto generazionale, anche con riferimento a modelli praticati in altri paesi UE e agli obiettivi di sviluppo sostenibile della Agenda 2030.

## **Articolo 5** *(Osservatorio per l'impatto generazionale delle leggi)*

L'**articolo 5**, introdotto dal Senato, stabilisce l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un **Osservatorio per l'impatto generazionale** avente funzioni di **monitoraggio, analisi, studio e proposta** dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione degli obiettivi di promozione dell'equità intergenerazionale promossi dall'articolo 4.

Nel dettaglio, l'articolo in esame, introdotto dal Senato con la finalità di monitorare la reale promozione dell'equità intergenerazionale tra generazioni future nella produzione normativa, ai sensi dell'articolo 4, al **comma 1 costituisce**, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un osservatorio denominato "**Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi**".

Il **comma 2** precisa che le **funzioni** dell'Osservatorio consistono nel monitoraggio, l'analisi, lo studio e la proposta dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione degli obiettivi di cui all'articolo 4 (promozione dell'**equità intergenerazionale**).

Il **comma 3** rinvia a un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, per la definizione dell'**organizzazione e del funzionamento** dell'Osservatorio.

Il **comma 4**, infine, reca la **clausola di invarianza finanziaria** precisando che all'istituzione e al funzionamento dell'Osservatorio si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che ai componenti dell'Osservatorio non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

## **Articolo 6** *(Disposizioni in materia di valutazione dell'impatto di genere della regolamentazione)*

L'**articolo 6** – introdotto dal Senato – prevede che l'impatto di genere sia ricompreso tra i profili di indagine e valutazione dell'AIR e della VIR.

L'**articolo 6** introduce il comma 6-*bis* all'[articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246](#) (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005).

In particolare, per garantire l'applicazione del principio di uguaglianza di genere e l'effettiva parità in ogni ambito della vita pubblica e privata, la novella dispone che l'impatto di genere sia ricompreso tra gli elementi di indagine e valutazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) secondo i criteri e le modalità individuati con i d.P.C.m. di cui al comma 5. Si tratta dei decreti adottati ai sensi dell'[articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#) (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.), con i quali sono definiti: i criteri generali e le procedure dell'AIR, nonché le relative fasi di consultazione; le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR; i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR; i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento che il Presidente del Consiglio presenta il 30 aprile di ogni anno sullo stato di applicazione dell'AIR sulla base degli elementi informativi comunicati entro il 31 marzo dalle amministrazioni al DAGL.

Si segnala che la formulazione della disposizione in esame recupera sostanzialmente il testo dell'articolo 2 dell'[A.S. 1783](#) presentato al Senato nel corso della XVIII legislatura, il 22 aprile 2020, e successivamente, il 26 maggio 2020, assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione senza ulteriori seguiti.

Inoltre, la norma in commento risponde al contenuto dell'ordine del giorno [9/2790-bis-AR/301](#) D'Uva, Spadoni, Palmisano, Ascari, accolto Assemblea in occasione della discussione sulla legge di bilancio 2021 (seduta del 27 dicembre 2020), che impegnava il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, in particolare, che nell'ambito dell'AIR e della VIR “[fosse] introdotta una specifica voce relativa all'analisi di impatto di genere sugli atti di iniziativa normativa del Governo”.

Si ricorda, infine, che l'AIR è lo strumento con il quale le pubbliche amministrazioni sono obbligate a misurare l'opportunità di introdurre un atto di regolamentazione individuando lo spettro delle possibili soluzioni - compresa la cd. 'opzione zero' ovvero la scelta di non introdurre nuove norme - sulla base di

una valutazione costi/benefici e a renderne conto tramite uno specifico documento. L'AIR è stata materia di diverse disposizioni normative a partire dalla fine degli anni Novanta tra cui l'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, l'articolo 2 della legge 29 luglio 2003, n. 229 e il già citato articolo 14 della legge 247/2005. Quest'ultimo, in particolare, definisce l'AIR come lo strumento di valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. È, altresì, espressa la funzione dell'AIR a supporto delle decisioni dell'organo di vertice politico. Inoltre, la disposizione prevede che l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo sia sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al già citato comma 5 e quelli di cui al comma 8 in quanto esentati dal DAGL su motivata richiesta dell'amministrazione interessata.

La VIR, invece, introdotta dal medesimo articolo 14, interviene nella verifica *ex post* valutando con cadenza biennale la stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'AIR e la VIR sono, altresì, materia rispettivamente dei d.P.C.m. applicativi dell'11 settembre 2008, n. 160 e del 19 novembre 2009, n.212 e in ultimo, entrambi, del [d.P.C.m. n. 169 del 2017](#).

## Articolo 7 (Statistiche di genere)

L'**articolo 7** prevede un obbligo di disaggregazione per uomini e donne dei dati forniti dai soggetti partecipanti all'informazione statistica ufficiale. E menziona, in capo al Presidente del Consiglio o all'Autorità politica delegata alle pari opportunità, un potere di indirizzo circa le esigenze di rilevazione statistica, funzionale al contrasto delle disuguaglianze tra uomini e donne.

L'**articolo 7, introdotto dal Senato**, prevede che gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti privati partecipanti all'informazione statistica ufficiale, inserita nel Programma statistico nazionale, hanno l'obbligo di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma medesimo e di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone, **disaggregati per uomini e donne**.

Spetta al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero all'Autorità politica delegata alle pari opportunità, il potere di indirizzo in merito all'individuazione, con appositi provvedimenti, delle esigenze di rilevazione statistica, in via funzionale alle politiche di contrasto delle disuguaglianze tra uomini e donne.

Il Programma statistico nazionale (Psn) è disciplinato dall'articolo 13 del [decreto legislativo n. 322 del 1989](#) ("Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica"). Tale norma prevede che le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale-Sistan ed i relativi obiettivi siano stabiliti nel Programma, di durata triennale e aggiornato annualmente.

Il Programma statistico nazionale è predisposto dall'ISTAT, sottoposto al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (disciplinata dall'art. 12 del medesimo decreto legislativo n. 322). Esso è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CIPESS. Con d.P.R. 24 settembre 2024 è stato approvato il [Psn per il triennio 2023/2025](#).

Il Sistema statistico nazionale-Sistan<sup>4</sup> è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale. Esso comprende: l'Istituto nazionale di statistica (Istat); l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp) (ente d'informazione statistica); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome,

---

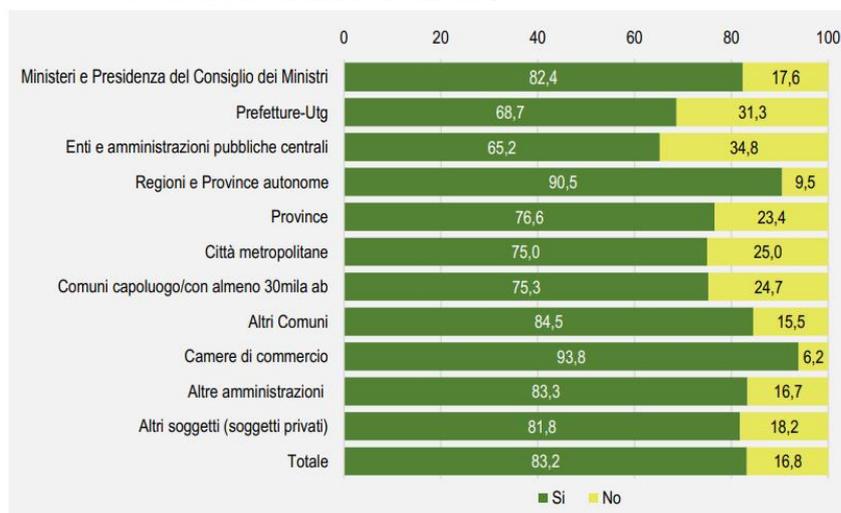
<sup>4</sup> Per il dettaglio dei soggetti afferenti al SISTAN, vedi: <https://www.sistan.it/index.php?id=194>.

delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, e gli uffici di statistica di altre istituzioni pubbliche e private che svolgano funzioni di interesse pubblico.

L'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 322 del 1989 prevede, altresì, che il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmetta al Parlamento, entro il 31 maggio di ciascun anno, una relazione sull'attività dell'ISTAT, contenente, tra l'altro, lo stato di attuazione del Programma statistico nazionale in vigore.

Si veda il [Doc. LXIX, n. 2](#) recante “Relazione sull'attività dell'ISTAT, sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici della Pubblica Amministrazione e sullo stato di attuazione del programma statistico nazionale, con allegato il rapporto della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica, relativo all'anno 2023”. Nel capitolo della Relazione 2023 dedicato all'attuazione della [legge n. 53 del 2022](#) recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere” viene in rilievo il tema della disaggregazione per genere nelle statistiche prodotte dai soggetti del Sistan. Ai fini dell'attuazione della suddetta legge n. 53<sup>5</sup>, la Relazione asserisce che, nel 2023, l'83,2 per cento degli uffici di statistica afferenti al Sistan dichiara di garantire la disaggregazione e la visibilità dei dati distinti tra uomini e donne. Si tratta di un valore sostanzialmente in linea con quello del 2022, pari all'84,1 per cento. La figura seguente, estratta dalla Relazione, espone il dettaglio secondo la tipologia di ente.

**FIGURA 2.1 - UFFICI DI STATISTICA CHE CONSIDERANO O MENO LA DISAGGREGAZIONE E LA VISIBILITÀ DEI DATI PER GENERE, PER TIPOLOGIA DI ENTE – ANNO 2023 (DISTRIBUZIONE PERCENTUALE)**



Fonte: Istat. Rilevazione Euro 2024

<sup>5</sup> Si ricorda che la legge n. 53 del 2022 disciplina la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo. La legge, tra l'altro, introduce l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, nonché di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregati per uomini e donne.

## **Articolo 8**

*(Relazione biennale alle Camere in materia di parità e pari opportunità nel lavoro)*

L'**articolo 8** – inserito **dal Senato** – inserisce un riferimento specifico nell'ambito della norma che prevede la trasmissione ogni due anni alle Camere, da parte della consigliera o del consigliere nazionale di parità, di una relazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro; la presente novella prevede che la relazione riguardi specificamente anche le ricadute sull'occupazione femminile degli investimenti pubblici in materia di occupazione, formazione e politiche sociali.

Più in particolare, la norma vigente, oggetto della presente novella integrativa, prevede che la suddetta relazione biennale concerna i risultati del monitoraggio sull'applicazione della legislazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e sulla valutazione degli effetti delle disposizioni del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al [D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198](#)<sup>6</sup>; la relazione è redatta anche sulla base delle indicazioni del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici<sup>7</sup> nonché sulla base dei rapporti annui che, entro il 31 marzo, la consigliera o il consigliere nazionale di parità deve trasmettere al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e all'autorità politica competente per le pari opportunità sulla propria attività e su quella svolta dalla Conferenza nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> La novella in esame concerne l'articolo 20 del suddetto codice, e successive modificazioni.

<sup>7</sup> Comitato di cui all'articolo 8 del suddetto codice, e successive modificazioni.

<sup>8</sup> Tale rapporto annuo è redatto anche sulla base del rapporto annuo sull'attività svolta che, entro il 31 dicembre, le consigliere ed i consiglieri di parità delle regioni, delle province e delle città metropolitane devono presentare agli organi che hanno provveduto alle relative designazione e nomina (commi 6 e 7 dell'articolo 15 del suddetto codice, e successive modificazioni).  
Si ricorda che per i casi di ritardo superiore a tre mesi nella trasmissione del rapporto annuo di propria competenza (ivi compresi, naturalmente, i casi di assenza di trasmissione nel periodo successivo al trimestre) il consigliere o la consigliera (nazionale o territoriale) decade dall'ufficio.

Riguardo alla summenzionata Conferenza nazionale, cfr. l'articolo 19 del suddetto codice, e successive modificazioni.

## **Articolo 9** *(Delega per la digitalizzazione della produzione normativa)*

L'**articolo 9**, modificato dal Senato, reca delega al Governo per la digitalizzazione dell'attività e del procedimento di produzione normativa. Insieme prevede l'emanazione di un regolamento unico, in cui confluiscono le disposizioni regolamentari vigenti in materia di produzione normativa.

È disposta **delega al Governo per la disciplina delle modalità digitali di produzione normativa**.

Si ha riguardo alla "formazione, sottoscrizione, trasmissione, promulgazione, emanazione, adozione, pubblicazione, conservazione e raccolta degli atti normativi".

Quali principi e criteri direttivi, figurano:

- ✓ disciplina della produzione normativa secondo modalità digitali, in coerenza con il Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005);
- ✓ efficienza, speditezza e sicurezza del procedimento di formazione della normativa, assicurando l'autenticità e l'integrità degli atti normativi;
- ✓ graduale superamento delle procedure e degli adempimenti analogici (inclusa "l'apposizione di nastri e sigilli"), salvi i casi di impossibilità di utilizzo o malfunzionamento degli strumenti digitali;
- ✓ individuazione e disciplina delle modalità di pubblicazione, di conservazione e di raccolta degli atti normativi, nel rispetto della disciplina inerente alla pubblicazione digitale degli atti posta in capo al soggetto gestore della *Gazzetta Ufficiale* e del sito "Normattiva".

L'articolo 1, comma 310, della [legge n. 147 del 2013](#) (legge di stabilità per il 2014) ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento delle attività relative al portale "[Normattiva](#)", previa intesa con il Presidente del Senato della Repubblica e con il Presidente della Camera dei deputati e previo parere della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, anche ai fini del coordinamento con le banche dati delle legislazioni regionali. Il medesimo comma 310 prevede che il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri assicuri la gestione e il coordinamento operativo delle attività connesse alla banca dati, alimentata direttamente dai testi degli atti normativi pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Tali attività sono svolte, su base convenzionale, dal medesimo soggetto preposto alla stampa ed alla gestione, anche con strumenti telematici, della

*Gazzetta Ufficiale*, edita dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e pubblicata in collaborazione con il Ministero della Giustizia, il quale provvede alla direzione e redazione della stessa.

Il [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 settembre 2015](#), in attuazione delle disposizioni qui sunteggiate, rea la disciplina del programma delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento delle attività relative al portale «Normattiva».

Il **termine** per l'esercizio della delega è di **diciotto mesi**.

Per il suo esercizio, si applica l'**articolo 2, comma 2** del presente disegno di legge.

Pertanto la proposta è del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, del Ministro per la pubblica amministrazione – ovvero, è aggiunta in questo caso specificazione, del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della cultura ed il Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Gli schemi di decreto legislativo sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia di Camera e Senato per l'espressione dei pareri, da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti legislativi possono essere in ogni caso adottati.

Qualora il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono il termine di scadenza per l'esercizio della delega legislativa o successivamente, il termine è posticipato di sessanta giorni.

Invero, il richiamato articolo 1, comma 3 prevede il parere del Consiglio di Stato solo per gli schemi di decreto legislativo recanti codici o testi unici.

A corredo della delega 'principale' (il cui termine è di diciotto mesi, si è ricordata) è posta altra **delega** accessoria, per procedere **in via integrativa e correttiva**.

Per tal caso, il **termine** è di **dodici mesi** (decorrenti dalla data di entrata del decreto legislativo, o più, oggetto della integrazione e correzione).

Al contempo, il presente articolo prevede (al suo comma 4) la **riunificazione in un regolamento unico, delle disposizioni regolamentari vigenti in materia di attività e procedimento di produzione normativa**.

Il regolamento è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato, il quale deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta (cfr. art. 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988).

Il regolamento ‘delegato’ può procedere ad una modifica delle norme secondarie in esso confluite, nella misura dell’“adeguamento” alla nuova disciplina di livello primario, posta mediante decreto legislativo secondo le modalità sopra ricordate.

Il **comma 6, introdotto nel corso dell’esame in Senato**, prevede che gli organi costituzionali adeguino i propri ordinamenti ai principi dettati dal presente articolo, nell’ambito dell’autonomia organizzativa e delle prerogative ad essi riconosciuti.

## **Articolo 10** *(Disposizioni in materia di adozione in formato digitale dei regolamenti ministeriali)*

L'**articolo 10** concerne i regolamenti ministeriali.

Prevede che un decreto del Ministro della giustizia individui le modalità di loro conservazione e raccolta.

Entrato in vigore siffatto decreto, acquistano efficacia le disposizioni del presente articolo, le quali prevedono che i regolamenti ministeriali possano essere adottati con modalità digitale (e sottoscritti con firma digitale), secondo quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale.

Si è ricordato come l'**articolo 9** del presente disegno di legge rechi una delega al Governo per la digitalizzazione della produzione normativa.

In attesa si perfezioni il procedimento di delega, l'**articolo 10** detta disposizioni per la **digitalizzazione** di una specifica categoria di atti, i **regolamenti ministeriali**.

Si viene a prevedere che essi possano essere adottati con **modalità digitali**, mediante documenti informatici.

In tal caso si applicano le disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale ([decreto legislativo n. 82 del 2005](#)), riguardo alla formazione, trasmissione, sottoscrizione, gestione e conservazione degli atti.

Così come si applicano le correlative linee guida, contenenti le regole tecniche e di indirizzo. Esse sono assunte con determinazioni dell'Agenzia per l'Italia digitale (ai sensi dell'articolo 71 del Codice dell'amministrazione digitale).

Ancora, si viene a prevedere che la sottoscrizione dei regolamenti ministeriali con **firma digitale** integri e sostituisca l'apposizione di nastrini e sigilli e le altre procedure analogiche previste dalla normativa vigente per assicurarne l'autenticità e l'integrità.

L'individuazione delle **modalità di conservazione e raccolta dei regolamenti ministeriali** è demandata a **decreto del Ministro della giustizia**, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Solo una volta pubblicato siffatto decreto del Ministro della giustizia, le disposizioni sopra ricordate del presente articolo acquistano **efficacia** (dalla data di entrata in vigore di quel decreto, secondo quanto specificato **nel corso dell'esame presso il Senato**, laddove il testo originario indicava la data di sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*).

## Articolo 11

### *(Delega al Governo in materia di semplificazione, aggiornamento e riassetto del Codice dell'amministrazione digitale)*

L'**articolo 11** reca delega al Governo per l'adozione - entro dodici mesi - di uno o più decreti legislativi di semplificazione, aggiornamento e riassetto del Codice dell'amministrazione digitale.

La rivisitazione del Codice così autorizzata concerne: la disciplina dei mezzi di identificazione elettronica e dei servizi fiduciari; l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici.

L'**articolo 11**, introdotto nel corso dell'esame **presso il Senato**, reca **delega al Governo** per un'opera di "**semplificazione, aggiornamento e riassetto**" del **Codice dell'amministrazione digitale**.

Il termine per l'esercizio della delega è di **dodici mesi** dall'entrata in vigore del presente provvedimento – con l'ulteriore termine di ventiquattro mesi a seguire, per eventuali disposizioni integrative o correttive (per il rinvio all'**articolo 2, comma 3**, di questo medesimo disegno di legge).

Tale revisione del decreto legislativo n. 82 del 2005 (il quale contiene il Codice dell'amministrazione digitale) è delimitata ad un duplice ambito materiale.

La **lettera a)** prescrive l'aggiornamento della disciplina dei **mezzi di identificazione elettronica e dei servizi fiduciari** in coerenza con il quadro regolatorio europeo, al fine di semplificare l'accesso e la fruizione dei servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni;

#### **Il quadro europeo sull'identità digitale (eID)**

La fonte della **disciplina dei mezzi di identificazione elettronica e dei servizi fiduciari** si identifica nel [Regolamento eIDAS \(electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market\) - Regolamento \(UE\) n. 910/2014 sull'identità digitale](#). Il Regolamento è stato adottato con l'obiettivo di uniformare la disciplina dei predetti strumenti in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ed ha definito una disciplina comune a tutti gli Stati membri al fine di garantire interazioni elettroniche sicure ed efficaci fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alle transazioni di c.d. *e-business* e di commercio elettronico nell'Unione Europea.

Il fine ultimo di tale normativa era dunque quello di **smantellare le barriere** esistenti che ostacolassero l'uso continuo dell'identificazione elettronica (**eID**) e dei servizi fiduciari in tutti gli Stati membri dell'UE. Per tale ragione, il regolamento eIDAS ha istituito il regime di **riconoscimento reciproco dei mezzi di eID** rilasciati dai paesi dell'Unione europea debitamente **notificati** alla Commissione, ed individuato **condizioni di parità nell'utilizzo di servizi fiduciari** (firme elettroniche, sigilli elettronici, servizi di consegna elettronici ecc.).

Tale Regolamento è stato emanato il 23 luglio 2014 ed ha assunto piena efficacia dal 1 luglio 2016. Hanno completato la disciplina recata da tale sistema normativo i diversi [provvedimenti di attuazione](#) adottati dalla Commissione europea.

L'originario impianto normativo del Regolamento eIDAS è stato di recente modificato dal [Regolamento \(UE\) 2024/1183 che istituisce il quadro europeo relativo a un'identità digitale \(EUDI\)](#) (c.d. Regolamento **eIDAS 2.0**), entrato in vigore il 20 maggio 2024. Tale riassetto aggiorna il quadro giuridico relativo all'identità digitale e ne estende i benefici al settore privato, mirando principalmente a **risolvere le discrasie** esistenti tra i diversi Stati membri in relazione allo sviluppo e all'**interoperabilità** dei sistemi nazionali di identificazione elettronica. A tal fine, il nuovo Regolamento configura in capo agli Stati membri dell'Unione europea l'**obbligo** di fornire ai loro cittadini e alle imprese un **portafoglio europeo di identità digitale**, sviluppato sulla base delle stesse specifiche normative, **entro la fine del 2026**.

L'impianto originario del Regolamento eIDAS ha dunque fissato i presupposti al ricorrere dei quali gli Stati membri riconoscono, nel proprio ordinamento, i **mezzi di identificazione elettronica** (eID) delle persone fisiche e giuridiche che rientrino in un regime di identificazione elettronica di un altro Stato membro, debitamente notificato (su base volontaria). Parallelamente, ha stabilito le norme relative ai **servizi fiduciari**, per quanto attiene in particolare alle transazioni elettroniche. Il Regolamento ha istituito un quadro giuridico per le **firme elettroniche**, i sigilli elettronici, le validazioni temporali elettroniche, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito certificato e i servizi relativi ai certificati di autenticazione di siti web.

Le disposizioni tutt'ora vigenti del Regolamento eIDAS definiscono "**identificazione elettronica**" il processo per cui si fa uso di dati di identificazione personale in forma elettronica che rappresentino un'unica persona fisica o giuridica, o un'unica persona fisica che rappresenti una persona giuridica. Con l'espressione "**mezzi di identificazione**

**elettronica**”, esse si riferiscono a qualsiasi unità materiale e/o immateriale contenente dati di identificazione personale e utilizzata per l’autenticazione per un servizio online, mentre costituisce un **“regime di identificazione elettronica”** qualsiasi sistema che fornisca i predetti mezzi. Strettamente collegato all’identificazione elettronica è l’**“autenticazione”**, definita dal Regolamento come un processo elettronico che consente di confermare l’identificazione elettronica di una persona fisica o giuridica, oppure l’origine e l’integrità dei dati in forma elettronica.

Il Regolamento tutt’ora stabilisce che ciascuno Stato membro, su base volontaria, possa **notificare** i sistemi di identificazione elettronica forniti ai cittadini e alle aziende per consentire un **reciproco riconoscimento dei rispettivi mezzi di identificazione elettronica**.

A tale scopo, l’Italia, oltre a predisporre canali di accesso attraverso le Carte di identificazione elettronica (come TS-CNS o la Carta di Identità elettronica, sistemi notificati ai sensi del Regolamento), ha istituito e notificato il **Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID)**, ovvero un sistema di identificazione elettronica che consente ai cittadini italiani di utilizzare la propria identità digitale per accedere ai servizi in rete di Pubbliche amministrazioni europee.

La **principale novella** recata dal Regolamento (UE) n. 2024/1183, come anticipato, riguarda l’introduzione dell’**obbligo per gli Stati membri** di predisporre e di fornire ai propri cittadini (persone fisiche ivi residenti o domiciliate e persone giuridiche ivi stabilite) un **portafoglio europeo di identità digitale (*European digital identity wallet*)**. Tale strumento consiste in un mezzo di identificazione elettronica che consente all’utente di archiviare, gestire e convalidare in modo sicuro i dati di identificazione personale e gli attestati elettronici degli attributi.

Il Regolamento (articolo 5-*bis*) individua espressamente la finalità di tale strumento nel garantire a tutte le persone fisiche e giuridiche dell’Unione un **accesso transfrontaliero sicuro, affidabile** e senza soluzione di continuità a **servizi pubblici e privati**, mantenendo nel contempo il **pieno controllo dei loro dati**. L’**utilizzo** del portafoglio è **facoltativo**, e la disciplina prevede che i soggetti i quali lo utilizzino a titolo personale possano collegarlo alle proprie identità digitale nazionali e firmare per via elettronica con validità legale, gratuitamente. Per garantire tale interoperabilità, la novella stabilisce il principio del **riconoscimento reciproco dei portafogli** istituiti a livello nazionale da parte di tutti gli altri Stati membri, disciplinando i presupposti per la certificazione del portafoglio. Le disposizioni novellate stabiliscono inoltre che il codice sorgente dei componenti software dell’applicazione dei portafogli europei di identità digitale sia caratterizzato da una **licenza open source**.

Come già ricordato, gli Stati membri sono tenuti a predisporre i rispettivi portafogli di identità digitale **entro il 2026** (più precisamente, entro 24 mesi

dalla data di entrata in vigore degli atti di esecuzione, che la Commissione europea era tenuta ad adottare entro il 21 novembre 2024).

Per quanto riguarda i **servizi fiduciari**, il Regolamento qualifica tutt'ora come tali:

- i servizi di creazione, verifica e convalida di firme elettroniche, sigilli elettronici, validazioni temporali elettroniche, servizi elettronici di recapito certificato, nonché i certificati relativi a tali servizi;
- i servizi di creazione, verifica e convalida dei certificati di autenticazione di siti web;
- i servizi di conservazione di firme, nonché i sigilli o i certificati elettronici relativi a tali servizi.

Viene definito **servizio fiduciario qualificato** un servizio fiduciario che soddisfi i requisiti stabiliti dal Regolamento stesso e che fornisca le relative garanzie in termini di sicurezza e qualità. I servizi fiduciari qualificati sono sottoposti alla vigilanza di appositi organismi governativi nazionali. In Italia, tale organismo si identifica nell'**AgID**.

I prestatori di **servizi fiduciari qualificati** sono autorizzati a caratterizzare il servizio qualificato offerto attraverso l'uso del **marchio di fiducia UE** per i servizi fiduciari qualificati. Tale marchio è regolamentato dal [Regolamento di esecuzione](#) (UE) 2015/806 della Commissione del 22 maggio 2015.

La **novella** recata al Regolamento ha introdotto un **elenco di nuovi servizi fiduciari**. Tra questi, si ricordano la gestione di dispositivi di creazione di firme elettroniche qualificati a distanza, la gestione di dispositivi di creazione di sigilli elettronici qualificati a distanza, il rilascio di attestati elettronici qualificati di attributi, servizi di archiviazione elettronica qualificati e i registri elettronici qualificati.

La novella, inoltre, è intervenuta sulle disposizioni disciplinanti il rilascio e la convalida di **certificati di autenticazione di siti web**.

L'impianto originario del Regolamento eIDAS, inoltre, ha disciplinato tre tipologie di firme elettroniche: la **Firma Elettronica**, la **Firma Elettronica Avanzata (FEA)**, e la **Firma Elettronica Qualificata (FEQ)**. La novella, come si ricordava, ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibile **gratuitamente** una **firma elettronica qualificata sul portafoglio** europeo d'identità digitale<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Si segnala la **non completa coincidenza della definizione di firma elettronica sul piano comunitario e su quello interno**. Nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD), infatti, la firma elettronica viene definita come un insieme di dati in forma elettronica utilizzati come metodo di identificazione informatica. Nel Regolamento eIDAS la firma elettronica è invece descritta come "dati in forma elettronica, acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici e utilizzati dal firmatario per firmare".

Il Regolamento (al vigente articolo 24-bis) reca una disciplina relativa alla **completa interoperabilità a livello comunitario** delle firme elettroniche qualificate e dei sigilli elettronici basati su un certificato qualificato rilasciato in uno Stato membro.

I formati che queste firme elettroniche qualificate devono possedere sono definiti nella [Decisione di esecuzione \(UE\) 2015/1506](#) della Commissione dell'8 settembre 2015: fra quelli previsti, figura anche il formato PDF. Per verificare la validità delle firme elettroniche qualificate basate su certificati rilasciati da tutti i soggetti autorizzati in Europa, la Commissione europea ha reso disponibile un'applicazione *open source*, ovvero il [Digital Signature Service \(DSS\)](#).

La **lettera b)** dispone il rafforzamento della **interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici**, attraverso la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure per l'accesso e la disponibilità dei dati tramite i servizi della **piattaforma digitale nazionale (PDND)** dati nonché per la generazione e conservazione dei documenti.

### **Il nuovo Modello di interoperabilità e la Piattaforma Digitale Nazionale Dati**

La vigente legislazione in materia di amministrazione digitale prevede un **sistema unico di interoperabilità** dei sistemi informativi e delle basi di dati facenti capo alle pubbliche amministrazioni e ai gestori di servizi pubblici. Tale sistema si identifica nella citata **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, disciplinata dall'[articolo 50-ter del Codice dell'amministrazione digitale](#).

Quell'articolo del Codice – inserito dal decreto legislativo n. 217 del 2017 – ha istituzionalizzato il progetto di tale Piattaforma, già delineato dal [Piano triennale per l'informatica 2017-2019](#) nell'ambito del **nuovo Modello di interoperabilità**, ivi descritto come pilastro del Sistema informativo della Pubblica amministrazione.

Tale Modello è finalizzato a consentire la collaborazione tra Pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti terzi, per mezzo di soluzioni tecnologiche che assicurino **l'interazione e lo scambio di informazioni** senza vincoli sulle implementazioni, in particolare abilitando lo sviluppo di nuove applicazioni per gli utenti della Pubblica amministrazione e assicurando, nel rispetto del diritto alla *privacy*, l'accesso ai dati della Pubblica amministrazione anche a soggetti terzi. Il Modello è progettato in coerenza con i principi declinati nel nuovo *European Interoperability*

*Framework* (EIF) oggetto della [Comunicazione COM\(2017\) 134 della Commissione Europea adottata il 23 Marzo 2017](#).

Considerata una componente essenziale del suddetto Modello, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (come ribadito anche nel [Piano triennale per l'informatica 2024-2026](#)) ha come fine istituzionale quello di realizzare la **totale interoperabilità** dei *dataset* e dei servizi chiave tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali, attuando così il **principio di disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni** (di cui è corollario il c.d. principio “*once only*”, che impone alla PA di non chiedere a cittadini e imprese dati di cui sia già in possesso), nonché quello di valorizzare il patrimonio informativo della PA stessa.

È utile ricordare che, ai fini della disciplina recata dal CAD, per interoperabilità deve intendersi la “caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi” (si veda l'articolo 1, comma 1, lettera *dd*) del CAD).

In attuazione del nuovo Modello di interoperabilità, l'articolo 50-*ter* del CAD ha dunque incaricato la Presidenza del Consiglio dei ministri di promuovere la progettazione, lo sviluppo e la sperimentazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati. La disposizione ha espressamente vincolato tale strumento alla duplice finalità di **favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo** detenuto dalle amministrazioni pubbliche per finalità istituzionali, e di **agevolare la condivisione dei dati** tra i soggetti che abbiano diritto ad accedervi, in modo da semplificare gli adempimenti amministrativi di cittadini e imprese.

Una rivisitazione dell'articolo 50-*ter* del Codice è dapprima intervenuta con il decreto-legge n. 34 del 2020 (cfr. il suo articolo 264, comma 2, lettera *c*)), indi con il decreto-legge n. 76 del 2020 (cfr. il suo articolo 34, comma 1), che ne ha ricalibrato definizione giuridica e modalità operativa.

Nel dettaglio, Piattaforma è definita dalla disposizione quale infrastruttura tecnologica che renda possibile l'**interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati**.

Siffatta interoperabilità è resa possibile mediante l'**accreditamento**, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei **soggetti abilitati** ad operare sulla Piattaforma. Tali soggetti, ai sensi del rinvio operato dalla disposizione, sono le **pubbliche amministrazioni** menzionate dall'**articolo 2, comma 2, del CAD**, dunque: le pubbliche amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) (nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione), ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; i gestori di

servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; le società a controllo pubblico (come definite nel decreto legislativo n. 175 del 2016, escluse le società quotate).

La Piattaforma inoltre assicura la raccolta e conservazione delle informazioni circa **gli accessi e le transazioni** realizzati per suo tramite.

La condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo da parte dei soggetti accreditati, di "**interfacce di programmazione delle applicazioni**" (API, nell'acronimo di *Application Programming Interface*, ossia uno strumento di programmazione che 'interfaccia', rendendoli comunicanti, programmi o piattaforme altrimenti incompatibili). Pertanto la Piattaforma fa perno sulla condivisione dei dati attraverso le predette API - non già sull'acquisizione di dati detenuti dalle varie amministrazioni convergenti verso un 'centro'.

Le interfacce sono sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e in conformità delle Linee guida AgID in materia di interoperabilità. Tali interfacce sono raccolte in un "catalogo API", reso disponibile, ai soggetti accreditati, dalla medesima Piattaforma. Le predette **Linee guida AgID** definiscono gli standard tecnologici e i criteri di sicurezza, di accessibilità, di disponibilità e di interoperabilità per la gestione della piattaforma nonché il processo di adesione e di fruizione del "catalogo API". Le Linee guida ad oggi vigenti sono state adottate da AgID con la [Determinazione n. 627/2021](#). Inoltre, la Direttiva "Misure per l'attuazione dell'articolo 50-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82", emanata con [decreto del Sottosegretario di Stato con delega all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale del 5 dicembre 2023](#), ha delineato gli **indirizzi operativi per l'utilizzo della Piattaforma**.

**Le pubbliche amministrazioni** (nell'accezione ampia di cui al richiamato articolo 2, comma 2, del Codice dell'amministrazione digitale) **sono tenute ad accreditarsi alla Piattaforma**, a sviluppare le interfacce e a rendere disponibili le proprie basi dati. Questo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'accesso dei dati da parte della Piattaforma non modifica la **titolarità del dato** e la relativa disciplina, ferme restando le specifiche responsabilità del trattamento in carico al soggetto gestore della Piattaforma ovvero ai soggetti fruitori dei servizi di accesso ed elaborazione, ai sensi dell'[articolo 28 del Regolamento \(UE\) 2016/679](#). Resta inoltre fermo che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, possono continuare a utilizzare anche i sistemi di interoperabilità già attivi (e non più, esclusivamente, quelli già previsti dalla legislazione vigente: ciò, in conseguenza della novella recata dall'articolo 20, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge n. 19 del 2024).

Si ricorda altresì che ai sensi dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 135 del 2018 per la progettazione, lo sviluppo, la gestione e l'implementazione della Piattaforma, la Presidenza del Consiglio dei

ministri si avvale di **PagoPA**, sistema di pagamenti elettronici realizzato dall'AgID in attuazione dell'articolo 5 del CAD.

In fase di prima applicazione, la Piattaforma è intesa ad assicurare prioritariamente l'interoperabilità con sistemi informativi quali: l'indicatore della situazione economica equivalente (**ISEE**) (di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 201 del 2011); la banca dati nazionale unica della **documentazione antimafia** (di cui all'articolo 96 del decreto legislativo n. 159 del 2011); l'Anagrafe nazionale della **popolazione residente** (di cui all'articolo 62 del Codice dell'amministrazione digitale); le banche dati dell'**Agenzie delle entrate**, individuate dal Direttore della medesima Agenzia. Può valere ricordare altresì come sia previsto (dall'articolo 13, comma 7 del decreto-legge n. 109 del 2018) una integrazione con l'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche.

Nella Piattaforma **non confluiscono** i dati attinenti a ordine e sicurezza pubblici, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico finanziaria.

Sul piano procedimentale dell'esercizio della delega, vale quanto previsto dall'**articolo 2, comma 2**, del presente disegno di legge – con la specificazione che il parere della componente degli enti territoriali è reso dalla conferenza unificata. Pertanto, gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

**CAPO III – DELEGHE AL GOVERNO PER LA SEMPLIFICAZIONE, IL RIORDINO E IL RIASSETTO DI DETERMINATE MATERIE DELLA NORMATIVA VIGENTE**

**Articolo 12**

*(Delega al Governo in materia di affari esteri e cooperazione internazionale)*

**L'articolo 12** mira a codificare la disciplina di settore di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il **comma 1** prevede che il Governo sia delegato ad adottare, **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il **riordino e il riassetto delle disposizioni vigenti negli ambiti di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale**, di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Lo stesso **comma 1** contiene anche i **principi e criteri direttivi** della delega, che sono i seguenti:

- a) **unificazione e razionalizzazione delle discipline settoriali di rango primario** afferenti agli ambiti di competenza del ministero in un **testo unico** delle disposizioni legislative;

In proposito si ricorda che **l'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988** già autorizza in via permanente il Governo ad adottare testi unici compilativi, nei quali raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai criteri di: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore. Conseguentemente il testo unico al quale si fa riferimento nel principio e criterio direttivo richiamato avrà carattere non solo compilativo ma anche innovativo; al riguardo, si ricorda la giurisprudenza costituzionale in materia di riordino e semplificazione normativa richiamata nella scheda di lettura relativa all'articolo 2.

- b) **uniformazione della disciplina applicabile in casi simili**, al fine di riordinare e **semplificare i regimi vigenti** e di **superare irragionevoli disparità di trattamento**;

In proposito si ricorda che la giurisprudenza costituzionale in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti “principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti l'opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all'utilizzo delle espressioni “uniformazione della disciplina applicabile in casi simili” e “superare irragionevoli disparità di trattamento”*.

- c) indicazione dei criteri ai quali si attengono i regolamenti previsti dai commi 4 e 5, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il **comma 2** prevede che i decreti legislativi in esame siano adottati, **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, anche su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per la parte di competenza, con gli altri Ministri interessati, previo parere della Conferenza unificata.

Il **comma 3** prevede che il governo possa adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, e nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati, **uno o più decreti legislativi modificativi, recanti disposizioni integrative o correttive**.

Il **comma 4** prevede che **le disposizioni regolamentari di competenza dello Stato di esecuzione e di attuazione** dei decreti legislativi di cui al **comma 1**, siano riunite in un unico regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (cioè con **decreto del Presidente della Repubblica**, previa **deliberazione del Consiglio dei ministri**, sentito il parere del **Consiglio di Stato** che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta).

Il **comma 5**, infine, prevede che le **disposizioni regolamentari di competenza dello Stato** adottate dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale nelle materie disciplinate dai decreti legislativi di cui al comma 1, siano riunite in un unico regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Si ricorda che tale norma prevede che con **decreto ministeriale** possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

### Articolo 13

#### *(Delega al Governo per la revisione del codice della navigazione e di altre disposizioni legislative statali in materia di navigazione interna e promiscua)*

L'**articolo 13**, introdotto in corso dell'esame parlamentare, reca una **delega** al governo finalizzata a **semplificare e riordinare la disciplina della navigazione interna e promiscua**, nonché della navigazione a uso privato e in conto proprio.

In dettaglio, l'**articolo 13, comma 1**, delega il Governo all'adozione di uno o più **decreti legislativi** al fine di semplificare e riordinare:

- 1) la disciplina legislativa della **navigazione interna e promiscua**, contenuta nel codice della navigazione e nelle altre leggi statali regolanti la materia;
- 2) la normativa della navigazione ad **uso privato** e della navigazione **in conto proprio** nelle acque interne e nelle acque promiscue, rispettando le definizioni contenute nell'articolo 25, comma 2, della [legge n. 472 del 1999](#).

Si ricorda che la legge n. 472 del 1999, al richiamato articolo 25 regola la navigazione ad uso privato o in conto proprio nelle acque marittime definendo, al comma 2, l'**uso privato** e l'**uso in conto proprio**. Il primo consiste nell'utilizzazione dell'unità come mezzo di locomozione propria e di terzi a titolo amichevole, mentre il secondo si riferisce all'utilizzazione dell'unità per il soddisfacimento di necessità strettamente connesse all'attività istituzionale di soggetti pubblici o privati o all'attività imprenditoriale di soggetti commerciali ivi compresa l'attività di acquacoltura in acque marine con gabbie galleggianti o sommerse.

Il **termine** per l'esercizio della delega è fissato in **diciotto mesi** dalla data di entrata in vigore della legge. Si richiede, altresì, il rispetto dei principi e criteri direttivi generali definiti nell'articolo 2, nonché dei seguenti **principi** e **criteri direttivi specifici**:

- a) **semplificare** la disciplina dell'**iscrizione** nelle **matricole** del **personale navigante** e della relativa **formazione e certificazione professionale**, tramite requisiti semplificati, nuove qualifiche e nuovi titoli professionali semplificati.
- b) **istituire** un **sistema di equipollenza** tra **abilitazioni professionali marittime** e **titoli professionali della navigazione interna**, escludendo

l'obbligo di iscrizione nelle matricole del personale navigante e mantenendo l'iscrizione nelle sole matricole della gente di mare;

- c) **semplificare la disciplina in materia di lavoro a bordo**, inclusa la previsione dell'**esenzione dall'obbligo della annotazione di imbarco e sbarco nel caso di trasbordo di personale**: questo criterio si rivolge al personale che, con patto espresso contenuto nel contratto di arruolamento, si obblighi a prestare servizio su una nave o galleggiante non determinati fra quelli appartenenti all'armatore o su più di essi successivamente e a condizione che vi sia necessità di fare ruotare il personale tra le navi o i galleggianti medesimi in ragione dell'organizzazione del lavoro a bordo.
- d) **semplificare la disciplina in materia di carte e libri di bordo**.

In proposito si ricorda che la giurisprudenza costituzionale in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti “principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti quindi l'opportunità di approfondire il principio di delega in commento*

- e) **semplificare e omogeneizzare le formalità amministrative di arrivo e partenza della nave della navigazione interna**, facendo particolare riferimento alla fattispecie della navigazione promiscua.

*si valuti l'opportunità – per le considerazioni già sopra esposte - di approfondire il principio di delega.*

- f) istituire una **disciplina speciale in materia di navigazione promiscua estesa al mare sino al limite della navigazione locale con navi della navigazione interna**.

Per la definizione di **navigazione locale** viene richiamato il regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare, d.P.R. n. 435 del 1991, il cui articolo 1, comma 1, punto 41, definisce la navigazione locale come la navigazione che si svolge nell'interno di porti ovvero di rade, estuari, canali e lagune dello Stato, nel corso della quale la nave non si allontana più di 3 miglia dalla costa.

Il criterio di cui alla lett. f) prevede il **rinvio, per la sicurezza della navigazione, ai requisiti tecnici supplementari della nave da accertare con il rilascio** da parte degli Enti tecnici, in qualità di

organismi autorizzati regolati dal [decreto legislativo n. 104 del 2011](#), del **certificato addizionale che le abilita alla navigazione marittima**.

Si ricorda che il decreto legislativo n. 104 del 2011 ha attuato la [direttiva 2009/15/CE](#), che prevede disposizioni e norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime.

g) prevedere la **possibilità** per il **Capo del Compartimento marittimo**, d'intesa con il direttore dell'ispettorato compartimentale e sulla base della conformazione della costa e delle condizioni meteo-marine prevalenti, di  **fissare limiti inferiori di distanza dalla costa per la navigazione promiscua estesa al mare** sino al limite della navigazione locale, di cui alla lettera f).

Il **comma 2 dell'articolo 13** dispone che i **decreti legislativi attuativi** previsti dall'articolo 13 vengano adottati, oltre che in base a quanto già previsto dall'articolo 2, comma 2, della presente legge di delega (proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, del Ministro per la pubblica amministrazione e dei Ministri competenti per materia individuati dalle disposizioni di delega) **anche su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'Ambiente e sicurezza energetica, per gli affari europei, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per la protezione civile e le politiche del mare, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, della salute, dell'istruzione e merito, del turismo, delle imprese e del made in Italy.**

Il **comma 3** richiede che l'adozione degli schemi dei decreti legislativi avvenga a seguito di **intesa con la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del [decreto legislativo n. 281 del 1997](#).

Ai sensi del **comma 4**, i suindicati **schemi di decreto legislativo devono essere trasmessi alle Commissioni parlamentari delle Camere competenti per materia per l'espressione dei pareri.**

Tali **pareri** devono essere resi **entro venti giorni** dalla data di trasmissione e devono indicare specificamente le eventuali disposizioni non conformi ai principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 13. A seguito della ricezione e dell'esame dei pareri, il **Governo trasmette nuovamente alle Camere il testo integrato per il parere definitivo** delle Commissioni, da **esprimere entro 20 giorni** dalla data di

trasmissione, **decorsi i quali i decreti possono essere comunque emanati.**

Il **comma 5 autorizza il Governo** ad adottare **ulteriori decreti legislativi correttivi e integrativi** dei decreti legislativi attuativi. In particolare, questi decreti vanno emanati **entro trenta mesi** dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1 e con le modalità indicate nell'articolo 13.

Il **comma 6** prevede che il **Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con i Ministri interessati **provveda conseguentemente a modificare il regolamento per la navigazione interna** di cui al DPR [n. 631 del 1949](#), per garantirne la piena compatibilità con le innovazioni introdotte nell'esercizio della delega, tramite l'adozione di uno o più decreti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Infine, il **comma 7** reca la **clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che dai decreti legislativi di cui al comma 1 non derivino nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.

## Articolo 14

### *(Delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali)*

L'**articolo 14**, introdotto al Senato, delega il Governo ad operare una **revisione organica** del vigente **Testo unico** delle norme per la **disciplina dell'elettorato attivo** e per la tenuta e la revisione delle **liste elettorali**, di cui al d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, nonché alla **digitalizzazione dell'albo** previsto delle **persone idonee all'ufficio di presidente di seggio elettorale** istituito presso ciascuna corte d'appello, previsto dall'articolo 1 della legge 21 marzo 1990, n. 53.

Più in dettaglio, al **comma 1** si dispone che il Governo è delegato ad adottare, **entro centottanta giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un **decreto legislativo** per la revisione del Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, **al fine di adeguare la disciplina dell'elettorato attivo** alle innovazioni intervenute in materia di **dematerializzazione** della tenuta e aggiornamento delle **liste elettorali** e di **integrazione delle liste elettorali** stesse con l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (**ANPR**).

#### • *Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)*

L'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente è disciplinato dalla legge 1228/1954 e dal regolamento di esecuzione approvato con il d. P.R. 223/1989.

La gestione dell'anagrafe della popolazione è organizzata su base territoriale e costituisce un compito obbligatorio per ogni comune che deve garantire il costante aggiornamento dei dati relativi alla popolazione residente attraverso l'iscrizione, la variazione e la cancellazione della posizione di ciascuna persona, delle famiglie e delle convivenze anagrafiche.

Il Ministero dell'interno ha compiti di vigilanza e adotta le disposizioni per la corretta attuazione delle disposizioni di legge.

L'art. 2 del D.L. 179/2012 ha disposto l'unificazione del sistema anagrafico nazionale, già strutturato in quattro partizioni (Indice nazionale delle anagrafi-INA, anagrafe comunale, AIRE centrale e AIRE comunale), in un'unica anagrafe - l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), istituita presso il Ministero dell'interno. La finalità dell'intervento è quella di accelerare il processo di automazione amministrativa rendendo più efficiente la gestione dei dati anagrafi della popolazione e riducendone i costi.

L'ANPR, la cui realizzazione è affidata a SOGEL, è un sistema integrato che consente ai comuni di svolgere i servizi anagrafici e di consultare o estrarre dati, monitorare le attività, effettuare statistiche: è il punto di riferimento per l'intera Pubblica amministrazione e per tutti coloro che sono interessati ai dati anagrafici, in particolare i gestori di pubblici servizi.

Nel gennaio 2022 tutti i comuni italiani sono confluiti nell'ANPR e i cittadini italiani, compresi i residenti all'estero, possono verificare e chiedere l'eventuale correzione dei propri dati anagrafici, stampare certificati e fruire dei servizi disponibili online.

Dal portale dell'Anagrafe nazionale sono disponibili 15 tipologie di certificati anagrafici:

- anagrafico di nascita;
- anagrafico di matrimonio;
- di cittadinanza;
- di esistenza in vita;
- di residenza;
- di residenza AIRE;
- di stato civile;
- di stato di famiglia;
- di stato di famiglia e di stato civile;
- di residenza in convivenza;
- di stato di famiglia AIRE;
- di stato di famiglia con rapporti di parentela;
- di stato libero;
- anagrafico di unione civile;
- di contratto di convivenza.

Per quelli non indicati, ad esempio i certificati storici, di morte o per gli estratti di matrimonio o nascita, è necessario rivolgersi allo sportello del comune di residenza o di iscrizione AIRE (se residente all'estero).

Il certificato anagrafico è valido e utilizzabile solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della Pubblica Amministrazione e con i gestori di pubblici servizi, il certificato anagrafico è sempre sostituito dall'autocertificazioni.

Dal settembre 2024, a seguito dell'integrazione delle liste elettorali nell'ANPR, sono inoltre disponibili per tutti i cittadini 2 tipologie di certificato elettorale:

- godimento dei diritti politici;
- iscrizione nelle liste elettorali.

I certificati elettorali non possono essere sostituiti da autocertificazioni.

Si ricorda che il PNRR ha previsto un finanziamento di 285 milioni per lo sviluppo e la diffusione dell'identità digitale (SPID e CIE) e dell'ANPR nell'ambito dell'investimento Servizi digitali e esperienze dei cittadini (Missione 1, Componente 1: "Digitalizzazione della PA").

Al **comma 2** si prevede che, nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto ad osservare i principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2 (per i quali si rinvia alla relativa scheda di lettura), oltre a quelli specifici di seguito elencati:

- a) **ricognizione delle norme statali vigenti** in materia di cause ostative del diritto di elettorato attivo, di composizione, nomina e funzionamento degli organi comunali e statali preposti alla regolare tenuta e controllo delle liste elettorali, del relativo contenzioso, di sanzioni penali o amministrative per la violazione delle norme previste dal Testo unico, al fine di provvedere al loro **coordinamento, aggiornamento e semplificazione**, apportando le modifiche necessarie per garantirne la **coerenza logica, giuridica e sistematica**, nel rispetto delle norme costituzionali sul riconoscimento del diritto di voto e del principio di iscrizione automatica nelle liste elettorali al raggiungimento del prescritto requisito della maggiore età e in assenza di cause preclusive del diritto di elettorato attivo;

In proposito si ricorda che la giurisprudenza costituzionale in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti “principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti l'opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all'utilizzo dell'espressione “coordinamento, aggiornamento e semplificazione”*.

Si segnala anche che la sentenza n. 61 del 2020 della Corte costituzionale, con riferimento a un principio di delega di cui alla legge n. 124 del 2015 in materia di semplificazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni (art. 16, comma 2, lettera b), che faceva riferimento – in maniera analoga alla disposizione in commento – al “coordinamento formale e sostanziale del testo alle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo”, ha rilevato che si trattava di un principio che lasciava “al legislatore delegato ridottissimi margini innovativi” (*Considerato in diritto* 4.1).

- b) **revisione** delle procedure di tenuta e aggiornamento delle **liste elettorali**, anche in conseguenza della integrazione delle liste elettorali con l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), con conseguente rideterminazione temporale delle revisioni ordinarie e straordinarie;

*si valuti l'opportunità – per le considerazioni esposte in relazione al precedente principio di delega – di approfondire anche questo principio di delega, con riferimento all'utilizzo dell'espressione "revisione".*

- c) affidamento al **responsabile dell'ufficio elettorale comunale** degli adempimenti relativi alla tenuta, all'aggiornamento e alla revisione delle liste elettorali generali e sezionali, mantenendo in capo alle **commissioni elettorali circondariali** la competenza a decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti comunali di cancellazione o iscrizione, omissione di cancellazione o diniego di iscrizione nelle liste elettorali;

A tale proposito si ricorda che il consiglio comunale, nella sua prima seduta (articolo 41, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), elegge tra i propri componenti la **commissione elettorale comunale**, presieduta dal sindaco e composta da tre componenti effettivi e tre supplenti (decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, articolo 12).

Compito della commissione elettorale comunale è quello di provvedere alla tenuta e revisione dell'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale. La stessa provvede alla nomina degli scrutatori tra il venticinquesimo e il ventesimo giorno antecedenti la data stabilita per la votazione (legge 8 marzo 1989, n. 95, articolo 6).

Si segnala che la **legge di bilancio 2008** (L. 244/2007, art. 2, comma 30) ha trasferito le funzioni della commissione elettorale comunale previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, in materia di **tenuta e revisione delle liste elettorali**, al **responsabile dell'ufficio elettorale comunale**, che agisce in veste di Ufficiale elettorale.

La **commissione elettorale circondariale** è invece costituita, con decreto del Presidente della Corte d'appello, in ogni comune capoluogo di circondario giudiziario, la quale è presieduta dal prefetto o da un suo delegato ed è composta da quattro componenti effettivi e quattro supplenti, di cui, sia per gli effettivi che per i supplenti, uno nominato dal prefetto e tre eletti dal consiglio provinciale con voto limitato (articoli 21 e successivi del d.P.R. 223/1967). Nei circondari con popolazione superiore a 50.000 abitanti possono essere costituite delle sottocommissioni, presiedute dai dipendenti del Ministero dell'interno con qualifica non inferiore a consigliere di prefettura e con la stessa composizione prevista per la commissione elettorale circondariale (articolo 25 del d.P.R. 223/1967).

Tra le competenze attribuite alla commissione elettorale circondariale figurano: il controllo degli atti relativi alle revisioni dinamiche e semestrali delle liste elettorali, trasmessi dagli Ufficiali elettorali dei comuni compresi nel circondario di competenza; valutazione dei ricorsi proposti contro le decisioni degli Ufficiali

elettorali in materia di revisione delle liste; valutazione dei ricorsi proposti contro le decisioni della Commissione elettorale comunale in materia di aggiornamento dell'Albo degli scrutatori.

- d) armonizzazione delle disposizioni del Testo unico con quelle previste a livello nazionale e comunitario per la **tutela dei dati personali** nel rispetto dei principi di non eccedenza delle informazioni richieste ai fini della iscrizione nelle liste elettorali.

Al **comma 3** si prevede che il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 2 – che, si ricorda, disciplina il procedimento di adozione dei decreti legislativi attuativi delle deleghe conferite dalla legge annuale di semplificazione normativa (v. *supra*) –, anche su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e del Garante per la protezione dei dati personali, da rendere entro trenta giorni.

Ai sensi del **comma 4**, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più **decreti legislativi modificativi**, recanti disposizioni integrative o correttive.

## Articolo 15 (*Delega al Governo in materia di istruzione*)

L'**articolo 15** reca la **delega al Governo** per la semplificazione, il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative **in materia di istruzione**. Il **comma 1** contiene i **principi e criteri direttivi** specifici della delega: essa è volta alla redazione di uno o più **testi unici della normativa primaria** relativa alle materie di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito, al riordino della normativa in materia di **personale scolastico**, al riassetto degli **adempimenti amministrativi delle scuole**, degli **organi consultivi** e dei **poteri di vigilanza** del Ministero, nonché alla revisione della disciplina degli **organi collegiali della scuola**. Al **comma 2** è disciplinata la **procedura** per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega e, al **comma 3**, si prevede la possibilità per il Governo di adottare uno o più **decreti legislativi modificativi**, recanti disposizioni integrative o correttive. Ai **commi 4 e 5** è demandata al Governo, rispettivamente, l'adozione di un **unico regolamento governativo** di esecuzione e di attuazione dei decreti legislativi attuativi della delega e la riunificazione in un **testo unico delle disposizioni dei regolamenti ministeriali** e interministeriali vigenti relativi alle materie in oggetto.

L'**articolo 15** del disegno di legge in esame, composto da cinque commi, reca una **delega al Governo in materia di istruzione**.

Il **comma 1**, in particolare, **delega** il Governo ad adottare, **entro diciotto mesi** dalla data di entrata in vigore del presente disegno di legge, **uno o più decreti legislativi** per la **semplificazione**, il **riordino** e il **riassetto** delle **disposizioni legislative nelle materie di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito** di cui all'[articolo 49 del decreto legislativo n. 300 del 1999](#), nel rispetto dei **principi e criteri direttivi generali** di cui all'articolo 2 del disegno di legge in esame, nonché dei **principi e criteri direttivi specifici** indicati dal comma in esame.

*Si valuti l'opportunità di inserire un riferimento oltre che all'articolo 49, anche all'[articolo 50 del decreto legislativo n. 300 del 1999](#), che reca l'elenco dettagliato delle aree in cui il Ministero dell'istruzione e del merito svolge le funzioni, di spettanza statale, ad esso attribuite.*

Quanto ai **principi e criteri direttivi generali** di cui all'articolo 2 del disegno di legge in esame, si rinvia alla relativa scheda di lettura, ricordando in questa sede che essi si riferiscono a tutte le deleghe legislative

contenute nel provvedimento e **recano indicazioni inerenti alla tecnica legislativa** da utilizzare nella redazione dei testi.

La **relazione di impatto della regolazione (AIR)** predisposta dal Governo (alla pagina 32) chiarisce che, con riferimento alla delega in materia di istruzione di cui all'articolo in commento, l'**obiettivo generale** cui in particolare essa tende è quello di realizzare una maggiore **coerenza giuridica, logica e sistematica** della normativa, operando le necessarie **abrogazioni** di disposizioni di legge.

Gli **obiettivi settoriali** sono, invece, declinati dal comma 1 dell'articolo in esame nei seguenti **principi e criteri direttivi specifici**:

a) **unificazione e razionalizzazione** delle **discipline** di rango primario afferenti alle materie di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito in un **testo unico** delle disposizioni legislative ovvero, come specificato con modifica introdotta al Senato, in **più testi unici** distinti per ambito di competenza;

Si ricorda che il **testo unico** delle disposizioni legislative in materia di istruzione attualmente vigente è recato dal [decreto legislativo n. 297 del 1994](#), emanato in attuazione della delega contenuta nella [legge n. 121 del 1991](#), come modificata dalla [legge n. 126 del 1993](#).

In proposito, l'**AIR** rileva (a pagina 17) che il **ricordato testo unico non risulta più coerente con la legislazione vigente**, a seguito dei numerosi interventi di riforma susseguitisi in materia di istruzione e di pubblico impiego, con la conseguenza che si registrano **antinomie giuridiche** dovute al mancato coordinamento con gli interventi, anche d'urgenza, che si sono succeduti nel tempo, a cui non è seguita un'armonizzazione della disciplina. Più in particolare, il testo unico **non è in larga parte allineato** né con l'introduzione dell'**autonomia scolastica**, a cui è conseguito un nuovo assetto istituzionale, ordinamentale e amministrativo, e con la sua costituzionalizzazione, né con la ripartizione delle **competenze tra Stato e regioni** a seguito dell'approvazione della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Si ricorda altresì che l'**articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988** già autorizza in via permanente il Governo ad adottare testi unici compilativi, nei quali raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai criteri di: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore. Conseguentemente il testo unico al quale si fa riferimento nel principio e criterio direttivo richiamato avrà carattere non solo compilativo ma anche

innovativo; al riguardo, si ricorda la giurisprudenza costituzionale in materia di riordino e semplificazione normativa richiamata nella scheda di lettura relativa all'articolo 2.

b) riassetto della normativa in materia di **personale scolastico**, anche mediante aggiornamento, accorpamento o soppressione di adempimenti e procedure ritenuti non più utili, nonché prevedendo interventi di deflazione del contenzioso in materia;

Al riguardo, l'**AIR** rileva (a pagina 15) come il testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994 non appaia più coerente con la legislazione vigente a seguito dei numerosi interventi di riforma susseguitisi nell'ultimo trentennio, oltreché in materia di istruzione, anche in materia di pubblico impiego.

c) riassetto, anche mediante aggiornamento, accorpamento o soppressione, degli **adempimenti amministrativi delle scuole**;

L'**AIR** sottolinea il notevole impatto che un riassetto degli adempimenti amministrativi non potrà che avere, evidenziando (a pagina 19) che **i destinatari** delle misure di semplificazione in esame ammonteranno a: 8.136 istituzioni scolastiche statali, 12.096 scuole paritarie, 7.150.237 alunni frequentanti le scuole statali e 817.413 alunni frequentanti scuole paritarie.

In proposito si ricorda inoltre che la **giurisprudenza costituzionale** in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti “principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti l'opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all'utilizzo dell'espressione “riassetto, anche mediante aggiornamento, accorpamento o soppressione”*.

d) riordino e riassetto degli **organi consultivi** del Ministero dell'istruzione e del merito nonché razionalizzazione e concentrazione dei **poteri di vigilanza** sugli enti pubblici del Servizio nazionale di valutazione del Sistema educativo di istruzione e di formazione;

L'**AIR** chiarisce (a pagina 17) che si è ritenuto opportuno avviare un processo di revisione dell'attuale assetto normativo, attraverso interventi di semplificazione, con particolare riferimento alla **razionalizzazione del potere di vigilanza sugli enti sottoposti al controllo del Ministero** dell'istruzione e del merito

Il Ministero esercita poteri di controllo e vigilanza su diversi enti, agenzie e organismi. L'attuale assetto – come evidenziato dalla medesima AIR - rappresenta

il risultato di **trasformazioni succedutesi nel tempo** che hanno inevitabilmente comportato la **duplicazione di funzioni**, la **sovrapposizione di aree di intervento** o, ancora, **lo sviluppo di differenti sistemi e strumenti di gestione**.

Ciò premesso, per le medesime motivazioni espresse con riferimento al principio di delega precedente, *si valuti l'opportunità di approfondire anche questo principio di delega, in particolare per quanto concerne l'utilizzo dell'espressione "riordino e riassetto"*.

e) fermo restando il principio di autonomia scolastica, **revisione della disciplina** degli **organi collegiali della scuola**, in modo da definirne competenze e responsabilità, eliminando duplicazioni e sovrapposizione di funzioni, e ridefinendone il rapporto con il ruolo, le competenze e le responsabilità dei dirigenti scolastici, come disciplinati alla normativa vigente.

L'**AIR** evidenzia (a pagina 18) che l'esigenza di un intervento di codificazione normativa, volto a garantire una maggiore sistematicità e coerenza giuridica, è particolarmente sentita anche con riferimento alla **disciplina** degli **organi collegiali territoriali** della scuola, il cui assetto è rimasto inalterato, continuando a essere regolato dalle disposizioni rinvenibili nel testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994.

In particolare - prosegue l'**AIR** - secondo quanto previsto dall'[articolo 21, comma 15, della legge n. 59 del 1997](#), il **processo di trasformazione** del sistema dell'istruzione avrebbe dovuto investire anche gli organi collegiali territoriali, favorendo l'armonizzazione degli stessi con l'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale e periferica e con le nuove funzioni affidate alle istituzioni scolastiche e, al contempo, garantendo un collegamento efficiente con le comunità locali. La delega al Governo contenuta nel citato articolo 21, comma 15, sul punto, è stata attuata tramite il [decreto legislativo n. 233 del 1999](#), che ha previsto l'**istituzione di nuovi organi** a livello centrale, regionale e locale: il Consiglio superiore della Pubblica Istruzione, i Consigli regionali dell'istruzione e i Consigli scolastici locali.

Successivamente, è intervenuto l'[articolo 7 della legge n. 137 del 2002](#), che ha conferito una nuova delega ad adottare uno o più decreti legislativi, correttivi o modificativi dei decreti già emanati.

Nonostante tali interventi normativi, l'**AIR** sottolinea come, in sostanza, **l'assetto degli organi collegiali territoriali sia rimasto immutato**, rispetto a quanto previsto dalle disposizioni di cui al testo unico n. 297 del 1994. In particolare, con riferimento ai **distretti scolastici**, che sono enti dotati di autonomia amministrativa e gestionale, responsabili per la gestione di tutte le scuole in un determinato territorio regionale e la cui disciplina si rinviene nel Capo II del testo unico, sono stati, **sostanzialmente**, già **soppressi** dall'articolo 35, comma 4, della legge n. 289 del 2002. Infatti, tale legge ha previsto, a decorrere dall'anno scolastico 2003-2004, la restituzione ai compiti d'istituto del

personale ATA del comparto scuola utilizzato presso gli stessi distretti scolastici senza tuttavia esplicitare la loro soppressione. Inoltre, finora, la mancata abrogazione espressa del Capo II del testo unico ha determinato il permanere di residue risorse finanziarie altrimenti inutilizzabili nelle disponibilità delle istituzioni scolastiche referenti.

Il **comma 2** statuisce che i decreti legislativi attuativi della delega di cui al comma 1 sono **adottati** ai sensi dell'**articolo 2, comma 2**, del disegno di legge in esame, **anche su proposta del Ministro dell'istruzione e del merito**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, **previo parere della Conferenza unificata** di cui all'[articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997](#).

Ai sensi **dell'articolo 2, comma 2**, del disegno di legge in esame, alla cui scheda di lettura si rinvia, i **decreti legislativi** in attuazione delle deleghe conferite dalla legge annuale di semplificazione normativa sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, del Ministro per la pubblica amministrazione e dei Ministri competenti per materia individuati dalle disposizioni di delega. Sugli schemi di **decreto legislativo recanti codici o testi unici** è acquisito il **parere del Consiglio di Stato**, che è reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per **l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia**, che si esprimono entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

Il **comma 3** prevede, inoltre, che **entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati, il Governo può adottare, con la procedura indicata al precedente comma 2, uno o più **decreti legislativi modificativi**, recanti disposizioni integrative o correttive.

Il **comma 4** dispone che con un unico **regolamento** emanato ai sensi [dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988](#), siano adottate le **disposizioni di esecuzione** e di **attuazione** dei decreti legislativi di cui al comma 1.

La procedura prevista per l'adozione dei regolamenti governativi di cui all'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 consiste nell'emanazione di un **decreto del Presidente della Repubblica**, previa **deliberazione del Consiglio dei ministri**, sentito il **parere del Consiglio di Stato**, che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta.

Il **comma 5** stabilisce che con **regolamento** adottato ai sensi [dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988](#), le disposizioni dei **regolamenti ministeriali e interministeriali** relativi alle materie disciplinate dai decreti legislativi di cui al comma 1 sono **riunite in un regolamento unico**, adeguandole, ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario.

L'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, prevede che **con decreto ministeriale**, o interministeriale, possano essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro, o di più ministri, **quando la legge espressamente conferisca tale potere**. Tali regolamenti non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo e debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

**Articoli 16 e 17**  
*(Deleghe al Governo relative alla disabilità e agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno)*

I **commi da 1 a 3** dell'**articolo 16**, modificati **dal Senato**, pongono una disciplina di **delega** al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto, anche tramite la redazione di un codice, delle disposizioni legislative **in materia di disabilità**; il successivo **comma 4** prevede l'adozione di un **regolamento governativo recante la raccolta organica** delle disposizioni di rango regolamentare nella suddetta materia. L'**articolo 17**, inserito **dal Senato**, reca una disciplina di **delega** al Governo per il riordino e la semplificazione degli istituti **dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno**.

La riformulazione operata **dal Senato** prevede, dunque, due discipline di delega legislativa distinte, in luogo di quella unitaria, prevista dal testo originario dell'**articolo 16**<sup>10</sup>.

Per l'esercizio della summenzionata delega legislativa in materia di disabilità, sono posti (**lettere da a) a f)** del **comma 1** dell'**articolo 16**) alcuni principi e criteri direttivi specifici, ad integrazione di quelli generali di cui al precedente **articolo 2, comma 1**. Tali principi e criteri direttivi specifici prevedono: il coordinamento delle nozioni e dell'accertamento, nell'ambito delle normative previdenziali e assistenziali, relativi ai soggetti con disabilità e il coordinamento testuale delle norme sulle agevolazioni lavorative relative ai medesimi soggetti con le nozioni giuridiche attuali inerenti alle disabilità (**lettera a)** citata); l'aggiornamento e la semplificazione dei procedimenti amministrativi in cui una condizione di disabilità ha o può avere rilevanza (**lettera b)**, inserita **dal Senato**); la semplificazione (con particolare riferimento ai soggetti in esame) dei procedimenti di rilascio e utilizzo, anche attraverso delega, della firma digitale e dell'identità digitale (**lettera c)**, inserita **dal Senato**); la semplificazione delle modalità di ricezione della manifestazione di volontà espressa dalle persone con disabilità nel procedimento di formazione di atti pubblici (**lettera d)**, inserita **dal Senato**); il riordino, l'adeguamento e l'aggiornamento – nell'ambito oggetto della presente delega – delle sanzioni, penali e amministrative, nonché il riordino, l'adeguamento, la

<sup>10</sup> Riguardo agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno, la norma di delega originaria prevedeva il riordino e la semplificazione "degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, nell'ottica del loro superamento in favore dell'istituto dell'amministrazione di sostegno" (**comma 1, lettera b)**, dell'**articolo 9** – ora **articolo 16** – del disegno di legge originario).

semplificazione e l'aggiornamento dei procedimenti per l'adozione delle suddette sanzioni amministrative (**lettera e**), inserita **dal Senato**); la semplificazione degli oneri di rendicontazione gravanti sui caregiver familiari i quali rappresentino soggetti con disabilità interdetti o i quali svolgano funzioni di amministratore di sostegno (**lettera f**)).

Anche per l'esercizio della summenzionata delega legislativa sugli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno, sono posti (**lettere da a) ad e**) del **comma 1 dell'articolo 17**) alcuni principi e criteri direttivi specifici, ad integrazione di quelli generali di cui al precedente **articolo 2, comma 1**. Tali principi e criteri direttivi specifici prevedono: la revisione dell'interdizione e dell'inabilitazione, al fine del graduale superamento di tali istituti, con la conseguente rimodulazione dell'amministrazione di sostegno, con l'attribuzione all'amministratore di sostegno di poteri graduati e proporzionati alla condizione del beneficiario (**lettera a**)); la definizione di adeguati poteri di verifica e di controllo in capo al giudice tutelare (**lettera a**) citata); l'applicazione in modo graduale, per le misure di protezione già adottate alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, della summenzionata revisione (**lettera d**)); la semplificazione degli adempimenti conseguenti alle misure di protezione giuridica e la definizione della disciplina della rendicontazione in ragione delle specifiche esigenze di tutela del beneficiario (**lettera b**)); la modifica degli istituti che contemplano una disciplina specifica in presenza di una dichiarazione di inabilitazione o di interdizione (**lettera c**)); il riordino, l'adeguamento e il rafforzamento delle sanzioni, anche penali, per le condotte contrarie al mandato o all'interesse del beneficiario, tenute dai soggetti nominati nell'ambito delle misure di protezione giuridica in esame (**lettera e**)).

### **Articolo 16 – Delega legislativa in materia di disabilità e previsione di una raccolta regolamentare in materia**

La delega legislativa al Governo di cui ai **commi da 1 a 3** del presente **articolo 16**, per la semplificazione, il riordino e il riassetto, anche tramite la redazione di un codice, delle disposizioni legislative in materia di disabilità, deve essere esercitata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge (**la modifica operata dal Senato** ha così sostituito il termine originario del 31 marzo 2025); resta ferma la fattispecie di differimento di 60 giorni del suddetto termine – ai sensi del precedente e richiamato **articolo 2, comma 2** – in relazione al termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari. In merito alla procedura di esercizio della delega, il **comma 2 dell'articolo 16** in esame: integra, con riferimento all'individuazione dei Ministri partecipanti – in fase di proposta o di concerto –, le disposizioni di cui al suddetto **articolo 2, comma 2**; richiede,

sugli schemi di decreto legislativo in oggetto, l'intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali; prevede, per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il termine di 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza unificata in cui il relativo oggetto sia stato posto all'ordine del giorno<sup>11</sup>, l'adozione, da parte del Consiglio dei ministri, insieme con la deliberazione dello schema di decreto da inviare alle Camere, di una relazione (da trasmettere anch'essa alle Camere), recante l'indicazione degli specifici motivi alla base del mancato raggiungimento dell'intesa. Si rileva che il **comma 1, alinea**, del presente **articolo 16** prevede che, nell'esercizio della delega, si rediga un codice – previsione inserita **dal Senato** in coordinamento con una previsione generale di delega di cui al precedente **articolo 2, comma 1, lettera a)** –; di conseguenza, il relativo schema di decreto deve essere sottoposto al parere del Consiglio di Stato, ai sensi del **comma 2** del medesimo **articolo 2** (tale fase consultiva è antecedente all'invio alle Camere). Riguardo alle altre disposizioni procedurali, si rinvia al precedente **articolo 2, comma 2**.

Il **comma 3** del presente **articolo 16** prevede (in conformità con la norma procedurale di cui al precedente **articolo 2, comma 3**) che, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi in oggetto, possano essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive, secondo le medesime procedure e in conformità agli stessi principi e criteri direttivi.

Tali principi e criteri direttivi, come accennato, sono costituiti da quelli generali di cui al precedente **articolo 2, comma 1**, e da quelli specifici di cui alle **lettere da a) a f)** del **comma 1** dell'**articolo 16** in esame; in merito invece all'oggetto della delega – definito dall'**alinea** del medesimo **articolo 16, comma 1** –, **il Senato** ha inserito il richiamo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva ai sensi della [L. 3 marzo 2009, n. 18](#).

Riguardo ai principi e criteri direttivi generali, si ricorda che la **lettera a)** del suddetto **articolo 2, comma 1**, prevede il riordino delle disposizioni per settori omogenei, mediante la redazione o l'aggiornamento di codici di settore o testi unici (cfr. *supra*, al riguardo), in modo che siano assicurate l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina.

Venendo ai summenzionati principi e criteri direttivi specifici, la **lettera a)** del presente **articolo 16, comma 1**, prevede, in primo luogo, il

---

<sup>11</sup> Riguardo a tale termine temporale, cfr. l'articolo 3, comma 3, del [D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281](#); si ricorda che quest'ultimo comma è richiamato (nell'ambito della disciplina relativa alle intese nella suddetta sede della Conferenza unificata) dall'articolo 9, comma 2, lettera b), del medesimo D.Lgs. n. 281.

coordinamento delle nozioni e dell'accertamento, nell'ambito delle normative previdenziali e assistenziali, relativi ai soggetti con disabilità. La **relazione tecnica** allegata al disegno di legge<sup>12</sup> osserva che, nella disciplina attuale, i relativi accertamenti ai fini dei trattamenti, delle prestazioni e delle agevolazioni di natura assistenziale sono separati da quelli previsti ai fini dei trattamenti di natura previdenziale; benché entrambi gli accertamenti facciano capo all'INPS, le relative discipline e i relativi organi sono diversi e gli accertamenti possono avere esiti non pienamente coerenti tra di essi. Il coordinamento – osserva la medesima **relazione tecnica** – ha quindi anche la finalità di ridurre gli oneri amministrativi, con riferimento sia alle amministrazioni pubbliche sia ai cittadini (tale semplificazione deve essere improntata – sostiene la **relazione** – anche al criterio della validità senza limite di tempo dell'accertamento, nel caso di condizioni sanitarie gravi e irreversibili). Si ricorda che la disciplina della nozione e degli accertamenti di disabilità relativi all'area assistenziale – accertamenti validi anche al fine dell'applicazione della disciplina sul cosiddetto collocamento obbligatorio<sup>13</sup> – è stata ridefinita dal [D.Lgs. 3 maggio 2024 n. 62](#), che prevede il riconoscimento della condizione di disabilità mediante il procedimento di valutazione di base, facente capo all'INPS – cfr., tra le altre norme in merito di questo D.Lgs., quelle di cui all'articolo 5, all'articolo 9, commi da 1 a 5, e all'articolo 10, e successive modificazioni, norme per le quali le date di decorrenza sono definite anche dal successivo articolo 40, comma 2, e successive modificazioni<sup>14</sup> –. Gli accertamenti di disabilità previsti per i trattamenti di natura previdenziale, nonché gli accertamenti di idoneità e inabilità lavorativa previsti nell'ambito del pubblico impiego (ivi compresi quelli a fini previdenziali)<sup>15</sup>, sono svolti dal medesimo INPS in via separata. Tuttavia, l'articolo 33-*bis* dello stesso D.Lgs. n. 62 prevede, in via transitoria, **per l'anno 2025**, un'unificazione dei suddetti procedimenti.

La **lettera a)** in esame prevede, inoltre, il coordinamento del sistema di agevolazioni lavorative in coerenza con le nozioni di condizione di disabilità, necessità e intensità dei sostegni introdotte dal citato D.Lgs. n. 62 del 2024. Al riguardo, la **relazione illustrativa** del presente disegno di legge<sup>16</sup> osserva che l'ambito delle agevolazioni lavorative non concerne la

<sup>12</sup> La **relazione tecnica** è reperibile nell'[A.S. n. 1192](#).

<sup>13</sup> Disciplina di cui alla [L. 12 marzo 1999 n. 68](#). Si ricorda che tale disciplina è richiamata, ai fini in oggetto, dall'articolo 5, comma 1, lettera *f*), del [D.Lgs. 3 maggio 2024 n. 62](#). Riguardo alla disciplina sul collocamento obbligatorio, cfr. anche *infra* (nell'ambito della presente scheda sulla **lettera a)** dell'**articolo 16, comma 1**).

<sup>14</sup> Riguardo ai profili transitori, cfr. anche gli articoli 33, 33-*bis* e 35 dello stesso D.Lgs., e successive modificazioni. In merito al suddetto articolo 33-*bis*, cfr. *infra*.

<sup>15</sup> Per i trattamenti previdenziali, cfr., in particolare, la [L. 12 giugno 1984, n. 222](#), richiamata, per il pubblico impiego, dall'articolo 16 del [D.L. 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 maggio 2025, n. 69](#).

<sup>16</sup> La **relazione illustrativa** è reperibile nell'[A.S. n. 1192](#).

summenzionata disciplina sul collocamento obbligatorio<sup>17</sup>. Inoltre, la **relazione tecnica** ricorda che l'articolo 4 del citato D.Lgs. n. 62 del 2024 ha operato nell'ordinamento una sostituzione di alcune terminologie (ovunque esse ricorrano); i termini sostituiti sono quelli di handicap, di portatore di handicap e di portatore di handicap con connotazione di gravità – o di disabile grave –; tali termini (o quelli simili ad essi) sono sostituiti dal riferimento, rispettivamente, alla condizione di disabilità, alla persona con disabilità e alla persona con necessità di sostegno intensivo (il quale può essere elevato o molto elevato). Come indicato nella **relazione tecnica**, il principio di delega in esame prevede una nuova forma redazionale di riallineamento della terminologia nelle norme relative alle agevolazioni lavorative (benché il riallineamento sia già operante ai sensi delle locuzioni “ovunque ricorre”, “ovunque ricorrono” e “ove ricorrono”, presenti nel suddetto articolo 4 del D.Lgs. n. 62 del 2024).

Le successive **lettere da b) ad e)** sono state inserite **dal Senato**.

La **lettera b)** pone il criterio di delega dell'aggiornamento e della semplificazione, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti delle persone con disabilità, dei procedimenti amministrativi rientranti nell'ambito disciplinato (procedimenti in cui, quindi, una condizione di disabilità ha o può avere rilevanza), con particolare riguardo a quelli in materia di assistenza protesica e riabilitativa nonché all'esonero dalla presentazione della documentazione già presente nelle piattaforme digitali pubbliche o nel [fascicolo sanitario elettronico](#)<sup>18</sup>. Al riguardo, si ricorda che, secondo alcune disposizioni del citato D.Lgs. n. 62 del 2024 – per le quali le date di decorrenza sono ivi definite dal citato articolo 40, comma 2<sup>19</sup> –: il certificato relativo all'esito della suddetta valutazione di base ed eventualmente attestante la condizione di disabilità è inserito nel fascicolo sanitario elettronico (articolo 6, comma 7, del citato D.Lgs. n. 62 del 2024); la trasmissione nell'interesse della persona del suddetto certificato, qualora esso riconosca la condizione di disabilità, ha valore di istanza al fine del conseguimento di prestazioni sociali, socioassistenziali e sociosanitarie (articolo 13, comma 1, dello stesso D.Lgs.); la trasmissione del certificato in conformità alle fattispecie di cui all'articolo 15, commi 2 e 3, dello stesso D.Lgs. può costituire l'istanza per l'avvio del procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato<sup>20</sup>.

La **lettera c)** pone il criterio di delega della semplificazione dei procedimenti di rilascio e utilizzo, anche attraverso delega, della firma

---

<sup>17</sup> Riguardo a tale disciplina, cfr. anche *supra*.

<sup>18</sup> Riguardo a quest'ultimo istituto, cfr. l'articolo 12 del [D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221](#), e successive modificazioni.

<sup>19</sup> Riguardo ai profili transitori, cfr. anche i citati articoli 33, 33-*bis* e 35 dello stesso D.Lgs.

<sup>20</sup> Riguardo all'istanza per il suddetto avvio, cfr. anche l'articolo 23 dello stesso D.Lgs. n. 62.

digitale e dell'identità digitale, con la garanzia della piena accessibilità dei relativi servizi da parte delle persone con disabilità fisica o sensoriale, anche se prive di figure di protezione giuridica, nonché da parte delle persone con disabilità intellettiva assistite da soggetti incaricati di protezione giuridica, fermi restando i requisiti previsti dalla normativa vigente per il rilascio della delega e dell'identità digitale e per l'apposizione della firma<sup>21</sup>.

La **lettera d)** reca il criterio di delega della semplificazione delle modalità di ricezione della manifestazione di volontà espressa dalle persone con disabilità nel procedimento di formazione di atti pubblici, in modo che siano comunque garantite la provenienza e la genuinità della manifestazione di volontà, fermi restando i requisiti, previsti dalla normativa vigente, di capacità e di forma degli atti pubblici.

La **lettera e)** reca sia i principi del riordino, adeguamento e aggiornamento – nell'ambito oggetto della presente delega – delle sanzioni, penali e amministrative, secondo criteri di proporzionalità e dissuasività, al fine di garantire una efficace tutela della persona con disabilità, sia i principi del riordino, adeguamento, semplificazione e aggiornamento dei procedimenti per l'adozione delle suddette sanzioni amministrative; per questi ultimi si prevede, ove possibile, l'applicazione del modello procedimentale generale (per le sanzioni amministrative) di cui al capo I della [L. 24 novembre 1981 n. 689](#), e successive modificazioni. *Si valuti l'opportunità di chiarire se la disciplina di delega di cui alla presente lettera e) riguardi soltanto fattispecie specifiche di illecito o anche norme di carattere più generale, quale la circostanza aggravante di cui all'articolo 36, comma 1, della [L. 5 febbraio 1992, n. 104](#), e successive modificazioni, circostanza che è relativa all'ipotesi in cui la vittima di un reato sia una persona con disabilità e che trova applicazione per un elevato numero di reati<sup>22</sup>. Si consideri inoltre l'opportunità di definire in termini più specifici la portata dei criteri di adeguamento e aggiornamento delle sanzioni, considerata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'esigenza che una delegazione legislativa in materia di sanzioni (in particolare penali) rechi una precisa indicazione di criteri*<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Riguardo alle deleghe per l'accesso ai servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni, all'identità digitale e alla firma digitale, cfr., rispettivamente, l'articolo 64-ter, l'articolo 3-bis e l'articolo 24 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al [D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82](#), e successive modificazioni.

<sup>22</sup> Il testo vigente del citato articolo 36, comma 1, prevede che se “i reati di cui all'articolo 527 del [codice penale](#), i delitti non colposi di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla [legge 20 febbraio 1958, n. 75](#), sono commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, la pena è aumentata da un terzo alla metà”.

<sup>23</sup> Cfr., in particolare, la [sentenza](#) n. 53 del 12-28 febbraio 1997, la [sentenza](#) n. 49 del 24 febbraio-4 marzo 1999 e la [sentenza](#) n. 175 del 23 giugno-14 luglio 2022. Merita segnalare che la

La **lettera f)** del presente **articolo 16, comma 1**, prevede il criterio di delega della semplificazione degli oneri di rendicontazione gravanti sui caregiver familiari i quali rappresentino soggetti con disabilità interdetti o i quali svolgano funzioni di amministratore di sostegno<sup>24</sup>. Riguardo alla figura del caregiver familiare, la norma di delega in esame richiama la definizione di cui all'articolo 1, comma 255, della [L. 27 dicembre 2017, n. 205](#)<sup>25</sup>. Il criterio di semplificazione in oggetto può condurre anche al superamento – con riguardo alla figura del caregiver familiare – dell'attuale formulazione del combinato disposto degli articoli 380 e 424 del [codice civile](#) nonché dell'omologo combinato disposto del medesimo articolo 380 e del successivo articolo 411. In base a tali combinati disposti, il tutore dell'interdetto e l'amministratore di sostegno devono tenere regolare contabilità dell'amministrazione dell'assistito e renderne conto ogni anno al giudice tutelare; tali obblighi – osservano la **relazione tecnica** e l'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, allegate al **disegno di legge**<sup>26</sup> – implicano una complessa documentazione contabile (basta anche su scontrini di spesa), con un conseguente onere di attività anche a carico degli uffici giudiziari. Si ricorda che una norma di delega nella suddetta materia della rendicontazione è posta anche dalla **lettera b)** del successivo **articolo 17, comma 1** (nell'ambito della disciplina di delega prevista dal medesimo **articolo 17**; cfr. *infra*, nella presente scheda).

Il **comma 4** del presente **articolo 16** prevede l'adozione di un regolamento governativo recante la raccolta organica delle disposizioni di rango regolamentare nelle materie oggetto della disciplina di delega legislativa di cui ai precedenti **commi da 1 a 3** (rispetto al testo originario, in seguito alla complessiva riformulazione operata **dal Senato**, l'ambito del regolamento non comprende più gli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno). Il nuovo regolamento – la cui entrata in vigore, come specifica il presente **comma 4**,

---

sentenza n. 49 del 1999, nel ribadire che i principi di delega in materia di sanzioni penali esigono il “massimo di chiarezza e certezza”, segnala che anche per le sanzioni amministrative “pur essendo afflittive in minor grado [...] i criteri della delega devono essere precisi e vanno rigorosamente interpretati”.

<sup>24</sup> Sugli istituti dell'interdizione e dell'amministrazione di sostegno cfr. la parte della presente scheda relativa all'**articolo 17**.

<sup>25</sup> Quest'ultimo comma definisce “*caregiver* familiare la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della [legge 20 maggio 2016, n. 76](#), di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della [legge 5 febbraio 1992, n. 104](#), di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della [legge 11 febbraio 1980, n. 18](#)”.

<sup>26</sup> Esse sono reperibili nell'[A.S. n. 1192](#).

può essere anche contestuale all'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della suddetta delega – adeguata, ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario le disposizioni di rango regolamentare (nell'ambito del processo di semplificazione, riordino e riassetto normativi). Il **comma 4** in esame non fa riferimento specifico ad alcuna delle tipologie di regolamento governativo di cui all'articolo 17 della [L. 23 agosto 1988, n. 400](#), e successive modificazioni. *Si consideri l'opportunità dell'indicazione esplicita della tipologia di regolamento. Si valuti inoltre l'opportunità di chiarire se il nuovo testo regolamentare debba ricomprendere anche le norme attualmente poste da regolamenti ministeriali.* Si ricorda, a quest'ultimo riguardo, che diverse norme del citato D.Lgs. n. 62 del 2024 prevedono l'adozione di regolamenti ministeriali, con procedura complessa *che comprende anche una previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome o in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali.*

#### **Articolo 17 – Delega legislativa relativa agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno**

La delega legislativa al Governo di cui all'**articolo 17 – articolo** inserito **dal Senato**<sup>27</sup> – per il riordino e la semplificazione degli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno deve essere esercitata entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge; resta ferma la fattispecie di differimento di 60 giorni del suddetto termine – ai sensi del precedente e richiamato **articolo 2, comma 2** – in relazione al termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari.

In merito alla procedura di esercizio della delega, il **comma 2** dell'**articolo 17** in esame: integra, con riferimento all'individuazione dei Ministri partecipanti – in fase di proposta o di concerto –, le disposizioni di cui al suddetto **articolo 2, comma 2**; richiede, sullo schema o sugli schemi di decreto legislativo in oggetto, il parere della Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali. Riguardo alle altre disposizioni procedurali, si rinvia al precedente **articolo 2, comma 2**.

<sup>27</sup> Come detto, nel testo originario del disegno di legge, la disciplina di delega relativa alla disabilità e agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno era posta in via unitaria dall'**articolo 9**. Riguardo agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno, la norma di delega originaria prevedeva il riordino e la semplificazione “degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, nell'ottica del loro superamento in favore dell'istituto dell'amministrazione di sostegno” (**articolo 9, comma 1, lettera b**), del **disegno di legge originario**).

Il **comma 3** del presente **articolo 17** prevede (in conformità con la norma procedurale di cui al precedente **articolo 2, comma 3**) che, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi in oggetto, possano essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive, secondo le medesime procedure e in conformità agli stessi principi e criteri direttivi.

Tali principi e criteri direttivi sono costituiti da quelli generali di cui al precedente **articolo 2, comma 1**, e da quelli specifici di cui alle **lettere da a) ad e)** del **comma 1** dell'**articolo 17** in esame (riguardo a questi ultimi, cfr. *infra*).

Riguardo all'ambito della presente delega, si ricorda, in primo luogo, che l'interdizione e l'inabilitazione – disciplinate dagli articoli da 414 a 432 del [codice civile](#) – concernono rispettivamente<sup>28</sup>: i soggetti maggiorenni<sup>29</sup> che si trovino in condizioni di abituale infermità di mente – tali da renderli incapaci di provvedere ai propri interessi –, qualora l'interdizione risulti necessaria per assicurare l'adeguata protezione degli stessi; i soggetti maggiorenni<sup>30</sup> aventi uno stato di infermità mentale non talmente grave da far luogo all'interdizione, quelli che, per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongano sé o la loro famiglia a gravi pregiudizi economici e quelli affetti da sordità o cecità dalla nascita o dalla prima infanzia che non abbiano ricevuto un'educazione sufficiente<sup>31</sup>. Sia l'interdizione sia l'inabilitazione sono disposte, con sentenza, dal giudice tutelare. All'interdizione, a cui è connessa la nomina di un tutore, consegue l'incapacità giuridica di agire; alcuni atti giuridici – individuati dall'articolo 374 del codice civile<sup>32</sup> – non possono essere compiuti dal tutore senza l'autorizzazione del giudice tutelare. Il soggetto inabilitato può agire in via autonoma per gli atti che non eccedono l'ordinaria amministrazione, mentre per gli altri atti sono necessari il consenso del curatore (nominato in relazione all'inabilitazione) e l'autorizzazione del giudice tutelare<sup>33</sup>.

Il summenzionato istituto dell'amministrazione di sostegno è disciplinato dagli articoli da 404 a 413 del codice civile. Essi prevedono l'assistenza, da parte di un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare, ad

---

<sup>28</sup> Cfr. gli articoli 414 e 415 del codice civile.

<sup>29</sup> Si ricorda che la capacità giuridica di agire si consegue con la maggiore età. L'istituto dell'interdizione è applicabile anche ai minorenni emancipati in seguito a matrimonio (emancipazione di cui all'articolo 390 del codice civile); si ricorda che, fatta salva l'ipotesi dell'interdizione, il regime di capacità giuridica parziale dei minorenni emancipati corrisponde a quello posto per gli inabilitati.

<sup>30</sup> Riguardo ai minorenni emancipati di diritto, cfr. *supra*, in nota.

<sup>31</sup> Riguardo a questa terza fattispecie, il citato articolo 415 del codice civile fa salva l'applicazione dell'istituto dell'interdizione qualora risulti che i soggetti siano del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi.

<sup>32</sup> Cfr. la norma di rinvio di cui all'articolo 424 del codice civile.

<sup>33</sup> Cfr. l'articolo 394 del codice civile, nonché la norma di rinvio di cui al citato articolo 424 del codice civile. Per fattispecie specifiche, cfr. il secondo comma del suddetto articolo 394.

una persona che, per effetto di un'infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi<sup>34</sup>. Il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno individua l'oggetto dell'incarico, gli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario e quelli che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno<sup>35</sup>. Nello svolgimento dei suoi compiti, l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario<sup>36</sup>. Si ricorda che il ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno può riguardare anche una persona interdetta o inabilitata, con la necessaria presentazione contestuale di un'istanza di revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione<sup>37</sup>.

Venendo ai summenzionati principi e criteri direttivi specifici, la **lettera a)** del presente **articolo 17, comma 1**, prevede la revisione dell'interdizione e dell'inabilitazione, al fine del graduale superamento di tali istituti, con la conseguente rimodulazione dell'amministrazione di sostegno e la definizione, nell'ambito di quest'ultimo istituto, di misure di protezione giuridica che assicurino al beneficiario adeguata tutela nei casi di incapacità, o limitata capacità, di autodeterminarsi, di attendere alle ordinarie occupazioni e di provvedere ai propri interessi, con attribuzione all'amministratore di sostegno di poteri graduati e proporzionati alla condizione del beneficiario; si prevede altresì che siano assicurati adeguati poteri di verifica e di controllo in capo al giudice tutelare. Il criterio di delega di cui alla successiva **lettera d)** prevede che la revisione di cui alla **lettera a)** sia applicata in modo graduale rispetto alle misure di protezione già adottate alla data di entrata in vigore della nuova disciplina.

In merito alla portata e alle finalità dei principi e criteri direttivi di cui alla suddetta **lettera a)**, si ricorda che la **relazione tecnica** e l'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, allegate al presente **disegno di legge**<sup>38</sup>, osservano in particolare che:

- nella prassi applicativa si assiste, da un lato, a un tendenziale superamento dell'istituto dell'interdizione, in ragione dell'utilizzo dell'istituto – il quale è modulabile a seconda dei casi specifici – dell'amministrazione di sostegno, e, dall'altro, al perdurante ricorso alla

<sup>34</sup> L'istituto è applicabile esclusivamente ai soggetti maggiorenni. Per i minorenni emancipati di diritto, l'eventuale decreto di nomina di un amministratore di sostegno diventa esecutivo a decorrere dal momento di conseguimento della maggiore età (articolo 405, secondo comma, del codice civile).

<sup>35</sup> Cfr. l'articolo 405, quinto comma, del codice civile.

<sup>36</sup> Articolo 410, primo comma, del codice civile.

<sup>37</sup> Cfr., per il coordinamento tra i due procedimenti, l'articolo 405, terzo comma, e l'articolo 406, secondo comma, del codice civile.

<sup>38</sup> Esse sono reperibili nell'[A.S. n. 1192](#).

misura dell'interdizione per alcune valutazioni di opportunità giuridica (tra cui quella inerente all'applicabilità dell'istituto testamentario del fedecommesso o sostituzione fedecommissaria<sup>39</sup>);

- le [osservazioni](#) formulate all'Italia, nell'agosto del 2016, dal Comitato dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità hanno raccomandato il superamento dei meccanismi di sostituzione della persona – ivi comprese le forme di sostituzione operate mediante l'istituto dell'amministrazione di sostegno.

La **lettera b)** del presente **articolo 17, comma 1**, prevede, in correlazione alla graduazione, definita ai sensi della suddetta **lettera a)**, dei poteri dell'amministratore di sostegno: il criterio di delega della semplificazione degli adempimenti conseguenti alle misure di protezione giuridica; il criterio di delega della definizione della disciplina della rendicontazione in ragione delle specifiche esigenze di tutela del patrimonio del beneficiario e della sua condizione personale. Si ricorda che una norma di delega nella suddetta materia della rendicontazione è posta anche dalla **lettera f)** del precedente **articolo 16, comma 1** (nell'ambito della disciplina di delega prevista dal medesimo **articolo 16**; cfr. *supra*, nella presente scheda).

La **lettera c)** del presente **articolo 17, comma 1**, prevede il principio di delega della modifica, in coerenza con la revisione operata in attuazione della precedente **lettera a)**, degli istituti che contemplano una disciplina specifica in presenza di una dichiarazione di inabilitazione o di interdizione.

Riguardo alla **lettera d)**, cfr. *supra*.

La **lettera e)** prevede i principi di delega del riordino, adeguamento e rafforzamento delle sanzioni, anche penali, per le condotte contrarie al mandato o all'interesse del beneficiario, tenute dai soggetti nominati nell'ambito delle misure di protezione giuridica in esame. Si ricorda, al riguardo, che, secondo un orientamento interpretativo, seguito dalla giurisprudenza penale<sup>40</sup>, il tutore e l'amministratore di sostegno rientrano, sotto il profilo penalistico, nella nozione di pubblico ufficiale, con la conseguente applicazione delle norme penali che fanno riferimento a tale figura (anche con riferimento alle ipotesi in cui l'autore del reato è un pubblico ufficiale). *Si consideri l'opportunità di definire in termini più specifici la portata dei criteri di adeguamento e rafforzamento delle sanzioni, considerata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'esigenza che una delegazione legislativa in materia di sanzioni (in particolare penali) rechi una precisa indicazione di criteri*<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Riguardo a tale istituto, cfr. gli articoli da 692 a 699 del codice civile.

<sup>40</sup> Cfr. la sentenza n. 50754 del 3 dicembre 2014 della VI sezione penale della Corte di cassazione e le sentenze ivi richiamate.

<sup>41</sup> Cfr., in particolare, la [sentenza](#) n. 53 del 12-28 febbraio 1997, la [sentenza](#) n. 49 del 24 febbraio-4 marzo 1999 e la [sentenza](#) n. 175 del 23 giugno-14 luglio 2022. Merita segnalare che la

## **Articolo 18** *(Delega al Governo in materia di protezione civile)*

**L'articolo 18**, modificato nel corso dell'esame in Senato, contiene una delega finalizzata alla semplificazione, all'aggiornamento e all'integrazione delle disposizioni contenute nel Codice della protezione civile per la valorizzazione dei principi fondanti del Servizio nazionale della protezione civile, in base ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, nel rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea, dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), c), d), e), f) e g), della legge in commento, nonché di ulteriori principi e criteri direttivi.

A tale proposito è utile evidenziare, come si evince anche dalla relazione illustrativa di accompagnamento, che l'esigenza di una delega legislativa in materia di protezione civile nasce dall'accelerazione dello sviluppo tecnico-scientifico, sociale ed economico di questi anni, che ha richiesto al legislatore un impegno sempre maggiore di adeguamento, allo scopo di perseguire la massima utilità e coerenza delle varie norme di settore alle esigenze della comunità nazionale, al suo sviluppo e ai cambiamenti che la caratterizzano, tra cui prevenire e fronteggiare le varie fattispecie di rischio, alcune delle quali segnate, in questi tempi, da cambiamenti profondi ed evidenti che necessitano di una vigilante azione di previsione, prevenzione ed efficace contrasto.

Il **comma 1** prevede che il Governo sia delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'aggiornamento e l'integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni, in base ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, nel rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea, dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2 nonché di ulteriori principi e criteri direttivi specifici.

Per completezza si riportano di seguito i principi e i criteri direttivi contenuti nell'articolo 1:

a) valorizzazione dei seguenti principi fondanti del Servizio nazionale della protezione civile:

---

sentenza n. 49 del 1999, nel ribadire che i principi di delega in materia di sanzioni penali esigono il "massimo di chiarezza e certezza", segnala che anche per le sanzioni amministrative "pur essendo afflittive in minor grado [...] i criteri della delega devono essere precisi e vanno rigorosamente interpretati".

- 1) organizzazione di un sistema policentrico che operi a livello centrale, regionale e locale, promuovendo l'esercizio coordinato delle attività fra i diversi livelli di governo secondo il principio di sussidiarietà e garantendo l'unitarietà dell'ordinamento;
- 2) attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile allo Stato, alle regioni, agli enti locali e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, valutando l'opportunità di prevedere ulteriori livelli intermedi, secondo i principi di proporzionalità e adeguatezza e tenuto conto dell'esigenza di sostenibilità tecnico-economica degli stessi, anche ai fini del ricorso alle risorse disponibili a legislazione vigente;
- 3) partecipazione e responsabilità, in tutte le attività di protezione civile, dei cittadini, singoli e associati, con la consapevolezza dei diritti e dei doveri in materia di protezione civile, delle scelte di prevenzione da compiere e delle misure di autoprotezione da adottare in emergenza, anche mediante le formazioni di natura professionale, allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità, con particolare attenzione alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità;
- 4) promozione del valore morale, civile e sociale del volontariato e sostegno delle organizzazioni di volontariato operanti nel settore della protezione civile, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, favorendone l'integrazione in tutte le attività di protezione civile;
- 5) partecipazione e collaborazione della comunità scientifica alle attività di protezione civile;

b) rafforzamento e ampliamento delle attività di previsione, prevenzione, strutturale e non strutturale, nonché mitigazione dei rischi connessi ad eventi calamitosi naturali o di origine antropica, fermo restando che non rientrano nell'azione di protezione civile gli interventi per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possano determinare criticità organizzative, in occasione dei quali le componenti e le strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile possono assicurare il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione, su richiesta delle autorità di protezione civile competenti, anche ai fini dell'implementazione delle necessarie azioni in termini di tutela dei cittadini;

c) consolidamento della centralità della pianificazione ai vari livelli delle attività di protezione civile, promuovendo la condivisione di dati e informazioni da rendere fruibili a tutti i livelli operativi;

- d) semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di competenza del Servizio nazionale della protezione civile, anche mediante aggiornamento, accorpamento o soppressione di adempimenti e formalità ritenuti non più utili, distinguendo tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa;

In proposito si ricorda che la **giurisprudenza costituzionale** in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell’articolo 2 – ritiene ammissibile l’introduzione, nell’attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti “principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti quindi l’opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all’utilizzo delle espressioni “semplificazione e accelerazione” e “aggiornamento, accorpamento e soppressione di adempimenti e formalità ritenuti non più utili”*.

e) conservazione in capo all’autorità politica sia delle funzioni di indirizzo politico in qualità di autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia, nonché di indirizzo e coordinamento del Servizio nazionale della protezione civile e di unitaria rappresentanza nazionale presso l’Unione europea e gli organismi internazionali in materia di protezione civile, ferme restando le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sia del potere di adottare direttive e decreti, di chiedere al Consiglio di Stato di esprimere il parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, nonché di determinare le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale;

f) valorizzazione delle funzioni delegate alle province ai sensi di quanto previsto dall’articolo 11, comma 1, lettera o), del codice della protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, anche mediante la previsione della disciplina di una funzione di coordinamento delle strutture tecniche, operative e amministrative ad esse afferenti, al fine di assicurare il più efficace concorso al coordinamento delle attività volte al superamento delle situazioni di emergenza;

g) conservazione in capo alle autorità territoriali di protezione civile, in base alle previsioni della normativa statale e delle normative concorrenti, delle funzioni di indirizzo politico, limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni;

h) revisione del perimetro d’intervento del Servizio nazionale della protezione civile sulla base della valutazione della straordinarietà dell’impatto dei relativi eventi, garantendo, in caso di attivazione degli strumenti di protezione civile, coerenza e continuità operativa, funzionale alle effettive esigenze, nelle attività di protezione civile previste dall’articolo 2 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018;

i) rafforzamento della capacità di intervento del Servizio nazionale della protezione civile in caso di emergenze di rilievo nazionale, mediante:

- 1) revisione e semplificazione delle disposizioni contenute negli articoli 23 (dichiarazione dello stato di mobilitazione della protezione civile), 24 (dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale), 25 (ordinanze di protezione civile durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale), 26 (ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale,) 27 (Contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale) e 28 (Disciplina delle misure da adottare per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi) del codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018;

In proposito si ricorda che la **giurisprudenza costituzionale** in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti “principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti quindi l'opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all'utilizzo dell'espressione “revisione e semplificazione”*.

- 2) accelerazione delle procedure amministrative e contabili nonché delle procedure amministrative e degli adempimenti relativi al reclutamento del personale di adeguata qualificazione con contratti a tempo determinato o con forme di lavoro flessibile, allo scopo di favorire la più rapida ripresa delle condizioni di vita e di lavoro nei territori interessati da eventi calamitosi;
- 3) salva l'ipotesi in cui sia necessario provvedere ad una complessiva revisione dell'assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite da eventi calamitosi in conseguenza di un diffuso danneggiamento di edifici e infrastrutture, ripristino delle funzioni, delle strutture e delle infrastrutture pubbliche, anche mediante l'accelerazione degli interventi strutturali urgenti, strettamente necessari al superamento della fase di emergenza, ivi compresi quelli di prevenzione strutturale di protezione civile, nei limiti delle risorse allo scopo individuate, definendone l'ambito territoriale e temporale di esecuzione, in raccordo con gli strumenti di programmazione e pianificazione ordinari;
- 4) revisione e semplificazione delle procedure amministrative connesse alle misure di sostegno a favore dei soggetti danneggiati;

l) valorizzazione della centralità, del ruolo e delle funzioni delle sale operative, delle sale situazioni e dei centri funzionali, in particolare a livello statale e regionale, anche con riferimento alle attività di gestione dei sistemi di allertamento e di allarme pubblico, al fine di rafforzare l'integrazione tra le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile e lo scambio di

informazioni, assicurandone l'efficace trasmissione ai livelli decisionali responsabili;

*m)* potenziamento della capacità di mutuo sostegno tra gli enti locali, anche attraverso la colonna mobile degli enti locali da impiegare, altresì, per il supporto alle attività di continuità amministrativa, in occasione di situazioni di emergenza di rilievo nazionale, anche mediante l'efficientamento e la sistematizzazione degli strumenti e la semplificazione e standardizzazione delle procedure previste dalla legislazione vigente;

*n)* normazione e addestramento continuo degli operatori professionisti e volontari in relazione al contesto in cui operano e ai relativi rischi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

*o)* diffusione della cultura di protezione civile tra la cittadinanza, mediante campagne di sensibilizzazione a partire dalle istituzioni scolastiche;

*p)* rafforzamento della capacità di intervento del volontariato organizzato alle attività

di protezione civile, anche mediante la semplificazione degli adempimenti previsti dagli strumenti amministrativi e gestionali esistenti, l'introduzione di nuove e specifiche modalità di sostegno, la valorizzazione del servizio civile universale nel settore di intervento della protezione civile e la semplificazione delle forme di coordinamento con la disciplina vigente in materia di Terzo settore;

*q)* rafforzamento della capacità di concorso alle attività di protezione civile da parte delle professioni e degli ordini professionali, nella qualità di soggetti concorrenti al Servizio nazionale della protezione civile, mediante definizione di modalità semplificate e specifiche finalizzate a rendere tempestivo ed effettivo tale concorso in occasione di situazioni di emergenza;

*r)* previsione di disposizioni che individuino, a regime, anche sulla base di apposite norme di protezione civile o di settore, specifiche modalità di intervento del Servizio nazionale della protezione civile per consentire l'effettività delle relative misure e stabilirne l'efficacia limitata alla durata della situazione di emergenza, in ragione della gravità dell'evento calamitoso; nonché previsione, a tali fini, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, di trasparenti procedure di verifica delle singole fattispecie connesse a particolari esigenze, ivi comprese quelle riguardanti:

- 1) la gestione dei rifiuti, delle macerie, dei materiali vegetali e delle rocce e terre da scavo prodotti in condizioni di emergenza;
- 2) la gestione degli interventi a tutela del paesaggio, in aree protette, dei siti della rete Natura 2000, e del patrimonio artistico e culturale;
- 3) la realizzazione di strutture temporanee ad uso abitativo ed economico-produttivo finalizzate allo svolgimento di servizi e funzioni pubbliche e ad attività socio-culturali funzionali a sostenere la resilienza delle comunità,

regolando anche le fattispecie di rimozione o di eventuale riuso delle strutture medesime;

4) la gestione dei dati personali;

s) definizione del ruolo e delle responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile e relative specifiche funzioni e professionalità, anche con riferimento alle attività di gestione dei sistemi di allertamento e di allarme pubblico, e (a seguito delle modifiche approvate in sede referente) di informazione della popolazione e di allertamento, di monitoraggio e di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali, nonché in ambito operativo, e alla relativa disciplina e regolamentazione, che tenga conto:

- 1) della soglia di incertezza scientifica e del contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché (a seguito delle modifiche approvate in sede referente) dei limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie;
- 2) dei principi della «giusta cultura» in base ai quali le componenti e le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile favoriscono la raccolta e lo scambio delle informazioni relative agli eventi e alle attività di protezione civile per utilizzarle ai fini della migliore organizzazione, gestione del rischio e analisi delle tendenze, anche mediante l'adozione di raccomandazioni o azioni in materia;
- 3) del coinvolgimento, in sede di accertamento dei fatti e di valutazione delle responsabilità, delle componenti tecnico-scientifiche del Servizio nazionale della protezione civile;
- 4) dell'esigenza di graduare la colpa in relazione al fatto che l'operatore abbia o meno contribuito a originare il rischio specifico;
- 5) dell'esistenza e osservanza di protocolli o linee guida di settore, così che l'operatore che si attiene ad essi non risponda per colpa lieve;
- 6) della previsione di fattispecie di estinzione del reato mediante l'adempimento di prescrizioni obbligatorie emanate dall'autorità di vigilanza per le contravvenzioni, contestate all'operatore nell'esercizio delle funzioni, che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno ai beni di cui all'articolo 1 del codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018;

t) definizione di ulteriori specifici strumenti per garantire l'effettività della funzione di protezione civile in capo alle componenti del Servizio nazionale della protezione civile, con particolare riguardo agli aspetti organizzativi e relativi alla definizione del ruolo degli operatori, a livello centrale e territoriale e con specifico riferimento alle funzioni correlate all'allertamento del Servizio nazionale, anche tramite l'allineamento delle procedure previste dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, per il personale di protezione civile delle componenti del Servizio nazionale a quelle già previste per il personale in servizio presso il Dipartimento

della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri nella gestione delle emergenze;

u) verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia;

v) adeguamento alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali.

Il **comma 2**, da ultimo, dispone che i decreti legislativi, in attuazione della delega di cui al comma 1 siano adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 3, anche su proposta del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata. A seguito delle modifiche approvate in sede referente si è stabilito che, in mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione, che è trasmessa alle Camere, nella quale sono indicati gli specifici motivi per cui l'intesa non è stata raggiunta.

**Articolo 19**  
*(Delega al Governo in materia di Osservatori  
su politiche per la famiglia, contrasto della pornografia  
e della violenza di genere)*

L'**articolo 19** delega il Governo alla semplificazione, riordino e riassetto degli Osservatori istituiti presso la Presidenza del Consiglio per le politiche per la famiglia e la natalità, l'infanzia e l'adolescenza, per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, il contrasto della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica.

Introdotta dal Senato, l'**articolo 19** reca una **delega** al Governo ad adottare – entro ventiquattro mesi – uno o più decreti legislativi per la **semplificazione**, il **riordino** e il **riassetto** delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano l'istituzione e l'organizzazione degli **Osservatori** istituiti presso la Presidenza del Consiglio, in materia di politiche per:

- ✓ **la famiglia, la natalità;**
- ✓ **l'infanzia e l'adolescenza;**
- ✓ **il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile;**
- ✓ **il contrasto della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica.**

Nei successivi ventiquattro mesi, il Governo è delegato all'emanazione di disposizioni integrative e correttive.

Quali principi e criteri direttivi della duplice delega, sono previsti;

- razionalizzazione anche attraverso una revisione dell'**assetto organizzativo e di governance**;
- semplificazione e razionalizzazione delle **procedure di adozione dei piani nazionali** predisposte dagli Osservatori, anche nella coerenza delle tempistiche;
- riordino e revisione di **procedure e adempimenti circa la programmazione e la valutazione degli effetti dei piani** nazionali;
- introduzione di modalità di **coordinamento** fra gli Osservatori, anche ai fini di maggiori interoperabilità e scambio di informazioni e dati.

In proposito si ricorda che la **giurisprudenza costituzionale** in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti "principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti quindi l'opportunità di approfondire i principi di delega con riferimento all'utilizzo delle espressioni "razionalizzazione anche attraverso una revisione dell'assetto organizzativo e di governance" e*

*“semplificazione e razionalizzazione delle procedure di adozione dei piani nazionali”.*

Per i profili procedurali di attuazione della delega legislativa, è fatto rinvio a quanto previsto dall'articolo 1, comma 3 (v. *supra* la relativa scheda di lettura).

Finché i decreti legislativi delegati non siano entrati in vigore, il **piano nazionale** di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei **soggetti in età evolutiva** è adottato con cadenza **quadriennale** (anziché biennale, com'è previsto nel d.P.R. 14 maggio 2007, n. 103).

Il citato d.P.R. n. 103 del 2007 reca il regolamento di riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.

L'Osservatorio predispone (ogni due anni) il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, previsto dalla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990.

L'obiettivo è conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo.

Il piano è articolato in interventi a favore dei soggetti in età evolutiva quale strumento di applicazione e di implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con [legge 27 maggio 1991, n. 176](#).

Il piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi previsti, nonché le forme di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali.

L'[Osservatorio nazionale sulla famiglia](#) presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio è previsto dall'articolo 1, comma 1250, lettera *a*), della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007). Il [d.P.C.m. n. 43 del 2009](#) ne ha regolato l'istituzione e il funzionamento. A norma dell'articolo 3 del citato d.P.C.m. n. 43, esso è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro o Sottosegretario delegato alle politiche per la famiglia. Il [d.m. 11 maggio 2023](#) reca la ricostituzione dell'Assemblea e del Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio per un triennio a decorrere dalla data del decreto medesimo. L'Osservatorio è organismo di supporto tecnico scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia, ai fini della predisposizione del **Piano nazionale per la famiglia** di cui all'articolo 1, comma 1250, lettera *d*), della citata legge n. 296 del 2006. Il Piano, quale strumento “conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia”, è realizzato d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza Unificata. Il [Piano](#)

[2025-2027](#) è stato adottato dall'Osservatorio il 9 dicembre 2024. La Conferenza Unificata ha sancito l'Intesa nella seduta del 20 marzo 2025.

L'[Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza](#), è stato istituito dalla [legge n. 451 del 1997](#) ed è disciplinato dal [d.P.R. n. 103 del 2007](#) (“Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia”). L'Osservatorio nazionale, composto da 50 membri in rappresentanza di vari enti interessati, è presieduto dal Ministro con delega in materia di politiche per la famiglia. L'articolo 1, comma 2, del citato d.P.R. n. 103 affida all'Osservatorio la predisposizione, con cadenza biennale, del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. **Piano nazionale infanzia e adolescenza**). Il comma 2 prevede che il Piano sia proposto dai Ministri competenti per le politiche sociali e per le politiche per la famiglia, sentita la [Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza](#) che si esprime entro sessanta giorni dalla presentazione. Esso è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza unificata e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine anzidetto. Si veda il [5° Piano nazionale 2022-2023](#), pubblicato sulla [Gazzetta Ufficiale n. 14 del 2022](#) (d.P.R. 25 gennaio 2022).

L'[Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile](#) presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio è stato istituito dall'articolo 17, comma 1-*bis*, della [legge n. 269 del 1998](#), con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia. **A tal fine** l'Osservatorio si avvale di apposita banca dati, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, contenente informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno. Il [decreto del Ministro delle politiche per la famiglia n. 240 del 2007](#), e successive modificazioni, reca la costituzione dell'Osservatorio e altre disposizioni in materia di coordinamento delle azioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso. A seguito dell'emanazione del decreto ministeriale n. 62 del 2020 (“Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 30 ottobre 2007, n. 240, in materia di coordinamento delle azioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso e istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile”), l'Osservatorio è presieduto dal Capo del Dipartimento per le politiche della famiglia. Inoltre, l'articolo 1, punto 3, lettera f) del citato d.m. n. 240 del 2007, e successive modificazioni, attribuisce all'Osservatorio il compito di predisporre il

**Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori** quale strumento programmatico specifico che è parte integrante del **Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza** (v. *supra*). Si veda il [Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2022-2023](#).

L'**Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica** è previsto dal comma 2-*bis* dell'[articolo 5 del decreto-legge n. 93 del 2013](#) (convertito dalla legge n. 119 del 2012) come modificato dall'articolo 1, comma 149, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022). L'Osservatorio è stato costituito con [decreto del Ministro per le pari opportunità e per la famiglia del 12 aprile 2022](#). L'articolo 3 di tale decreto prevede che l'Osservatorio sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità. L'articolo 2 attribuisce all'Osservatorio funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta, anche ai fini dell'elaborazione e attuazione del **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne**. Il citato articolo 5 del decreto-legge n. 93 del 2013, al comma 1, demanda infatti al Presidente del Consiglio dei ministri (o Autorità politica delegata per le pari opportunità) l'adozione, con cadenza almeno triennale, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata, del suddetto Piano strategico, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza. Il Piano è predisposto in sinergia con gli obiettivi della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77. Si veda il [Piano strategico 2021-2023](#), esaminato dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2021.

## Articolo 20

### *(Delega al Governo in materia di formazione superiore e ricerca)*

L'**articolo 20, comma 1**, conferisce la delega al Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, uno o più decreti legislativi per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, nonché di una serie di principi e criteri direttivi specifici. Il **comma 2** disciplina la procedura di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1. Il **comma 3** stabilisce il termine e la procedura per l'eventuale adozione di uno o più decreti legislativi modificativi, recanti disposizioni integrative o correttive. Il **comma 4** demanda a un unico regolamento governativo l'adozione delle disposizioni di esecuzione e di attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1. Il **comma 5** prevede che con un regolamento ministeriale i regolamenti ministeriali e interministeriali relativi alle materie disciplinate dai decreti legislativi di cui all'articolo in esame sono riuniti in un testo unico, adeguandoli, ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario.

Come sopra anticipato, il **comma 1** delega il Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, uno o più decreti legislativi per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e *governance* interna delle università, **fatte salve le materie regolate dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di categoria** (tale riferimento è stato inserito dal Senato in prima lettura);

In proposito si ricorda che la **giurisprudenza costituzionale** in materia di riordino e semplificazione normativa – richiamata nel box presente nella scheda di lettura dell'articolo 2 – ritiene ammissibile l'introduzione, nell'attuazione di tali deleghe, di soluzioni innovative soltanto nel caso in cui siano stabiliti "principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (sentenza n. 293 del 2010); *si valuti quindi l'opportunità di approfondire il principio di delega con riferimento all'utilizzo dell'espressione "riordino e razionalizzazione"*.

Ciò premesso si ricorda che in data 18 gennaio 2024, è stato sottoscritto in via definitiva presso l'Aran il [Contratto collettivo nazionale di lavoro \(CCNL\) per il comparto dell'Istruzione e della ricerca, relativo al periodo 2019-2021](#). A seguito di tale firma il contratto entra definitivamente in vigore il 19 gennaio 2024.

Inoltre, l'ARAN e le Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative in data 7 agosto 2024 hanno sottoscritto in via definitiva il [CCNL Area dirigenziale Istruzione e ricerca, triennio 2019-2021](#).

- b) riordino e razionalizzazione delle procedure di reclutamento dei professori e dei ricercatori, ivi comprese le procedure di abilitazione scientifica nazionale e di valutazione dei prodotti della ricerca, nonché di mobilità all'interno del sistema nazionale della ricerca;

*Si valuti l'opportunità – per le medesime valutazioni esposte con riferimento al principio di delega precedente – di approfondire il principio di delega in commento, con riferimento all'espressione “riordino e razionalizzazione”.*

Si ricorda inoltre che nella seduta del 25 giugno 2025 la 7<sup>a</sup> Commissione Cultura e Istruzione del Senato ha avviato l'esame in sede referente del disegno di legge di iniziativa governativa S. 1518 in materia di accesso alla docenza universitaria che, tra le altre cose, prevede il superamento del sistema dell'abilitazione scientifica nazionale.

- c) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di promozione dell'internazionalizzazione del corpo docente e degli studenti e in favore della attrattività del sistema universitario italiano, con particolare attenzione alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario;
- d) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di stato giuridico ed economico del personale universitario, con particolare riferimento all'individuazione degli obblighi didattici e di ricerca, nonché alle condizioni e alle modalità di svolgimento di attività esterne all'istituzione di appartenenza, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali;
- e) riordino delle disposizioni relative all'individuazione dei principi generali a tutela dell'autonomia didattica degli atenei, anche al fine di promuovere l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi;

- f) riordino e razionalizzazione degli strumenti a sostegno del diritto allo studio universitario, delle borse di studio e delle soluzioni di alloggio in favore degli studenti, con particolare riferimento a coloro che scelgono di intraprendere gli studi universitari in un comune diverso da quello di residenza;
- g) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, con particolare riferimento agli assetti istituzionali, amministrativi e contabili, agli ordinamenti didattici, allo stato giuridico ed economico del personale, all'attività di ricerca, alla programmazione e valutazione della ricerca, della produzione artistica e scientifica e della didattica, alla qualificazione e al reclutamento del personale docente e non docente, nonché ai sistemi informativi, valorizzando l'autonomia delle istituzioni;
- h) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di enti pubblici di ricerca, con particolare riferimento allo stato giuridico ed economico del personale, all'attività di ricerca, alla programmazione e valutazione della stessa e alla qualificazione e al reclutamento del personale tecnico-amministrativo e della ricerca, nonché ricognizione e aggiornamento delle attività di vigilanza e di coordinamento strategico delle politiche della ricerca dei Ministeri vigilanti con riferimento agli enti pubblici di ricerca di cui al d.lgs. n. 218/2016.

L'articolo 1, comma 1, elenca i seguenti enti pubblici di ricerca: Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste - Area Science Park; Agenzia Spaziale Italiana - ASI; Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR; Istituto Nazionale di Studi Germanici; Istituto Nazionale di Astrofisica - INAF; Istituto Nazionale di Alta Matematica "Francesco Severi" - INDAM; Istituto Nazionale di Fisica Nucleare - INFN; Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia - INGV; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - OGS; Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica - INRIM; Museo Storico della Fisica e Centro Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica "Anton Dohrn"; Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione - INVALSI; Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa - INDIRE; Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - CREA; Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo Sostenibile - ENEA; Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL (a decorrere dal 1° dicembre 2016 denominato Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche - INAPP); Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT; Istituto Superiore di Sanità - ISS; Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA.

Il **comma 2** prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del disegno di legge in esame, anche su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, lettera f), è acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata. In mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 281/1997, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione, che è trasmessa alle Camere, nella quale sono indicati gli specifici motivi per cui l'intesa non è stata raggiunta.

Il comma 3 dell'articolo 3 del d.lgs. n. 281/1997 prevede che quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. Secondo il comma 4, in caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni dell'articolo 3 in questione. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Il **comma 3** prevede che, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati, il Governo può adottare, con la procedura indicata al comma 2, uno o più decreti legislativi modificativi, recanti disposizioni integrative o correttive.

Il **comma 4** demanda a un unico regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della L. n. 400/1988<sup>42</sup>, l'adozione delle disposizioni di esecuzione e di attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1.

Il **comma 5** prevede che con un regolamento ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della L. n. 400/1988<sup>43</sup>, i regolamenti

---

<sup>42</sup> L'articolo 17, comma 1, della L. 400/1988 prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi nonché dei regolamenti comunitari; l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale; le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge; l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;

<sup>43</sup> L'articolo 17, comma 3, della L. 400/1988 prevede che con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie

ministeriali e interministeriali relativi alle materie disciplinate dai decreti legislativi di cui all'articolo in esame sono riuniti in un testo unico, adeguandoli, ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario.

---

di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione

## Articolo 21

*(Delega al Governo per il coordinamento della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario con le disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)*

L'**articolo 21** delega il Governo ad emanare, entro ventiquattro mesi e nell'osservanza di **specifici principi e criteri direttivi**, uno o più decreti legislativi per il **coordinamento della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario** con le disposizioni generali in materia poste dal D.Lgs. n. 81 del 2008.

Si delega altresì al Governo **anche** l'emanazione di norme di **coordinamento con la disciplina** in materia di **prevenzione degli infortuni** sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, e i relativi decreti di attuazione.

L'**articolo 21, comma 1**, della norma in esame delega il Governo ad adottare, entro **ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in commento, uno o più decreti legislativi per il **coordinamento della disciplina relativa alle attività lavorative a bordo delle navi**, di cui al [decreto legislativo n. 271 del 1999](#), in **ambito portuale**, disciplinato dal [decreto legislativo n. 272 del 1999](#), e per il **settore delle navi da pesca**, di cui al [decreto legislativo n. 298 del 1999](#), con la normativa desumibile dal [decreto legislativo n. 81 del 2008](#).

Si ricorda che il decreto legislativo n. 271 del 1999 concerne la normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, indicando, all'articolo 2, il suo campo di applicazione: i lavoratori marittimi imbarcati a bordo di tutte le navi o unità mercantili, nuove ed esistenti, adibite a navigazione marittima ed alla pesca, o alle navi o unità mercantili in regime di sospensione temporanea di bandiera o, ancora, alle unità veloci e alle piattaforme mobili.

Invece, il decreto legislativo n. 272 del 1999 si focalizza sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale. La normativa, in forza dell'articolo 2, non si applica ai depositi e agli stabilimenti di prodotti petroliferi o chimici allo stato liquido e di altri prodotti affini, siti in ambito portuale.

Il decreto legislativo n. 298 del 1999, di attuazione della [direttiva 93/103/CE](#), introduce prescrizioni minime di sicurezza e salute in materia di lavoro a bordo delle navi da pesca.

Infine, il decreto legislativo n. 81 del 2008 reca disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Per quel che in questa sede rileva, si richiama l'articolo 3, commi 2 e 3, nella parte in cui si demanda a successivi decreti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il coordinamento con la disciplina recata dal decreto n. 81 con la normativa desumibile dai decreti sopra citati. Inoltre, a tali decreti si assegna il compito di armonizzare alcune disposizioni tecniche dello stesso decreto n. 81 con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella legge n. 191 del 1974 e relativi decreti di attuazione. Invero, il comma 3 dell'articolo in esame dispone che, fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 2, sono fatte salve le norme di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 626 del 1994 e, soprattutto, quelle contenute nei decreti legislativi nn. 271 del 1999, 272 del 1999 e 298 del 1999, oltre alle disposizioni tecniche di cui al D.P.R. n. 547 e al D.P.R. n. 164 del 1956, richiamate dalla legge n. 191 del 1974.

Il **secondo periodo del comma 1** delega, altresì, il Governo ad adottare, entro il termine di **ventiquattro mesi** sopra indicato, uno o più decreti legislativi per il **coordinamento della disciplina** di cui alla **legge n. 191 del 1974**, recante disposizioni in materia di “Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato”, e ai relativi decreti di attuazione, nonché della disciplina vigente in materia di trasporto ferroviario, con le disposizioni di cui allo stesso decreto legislativo n. 81 del 2008.

Il **comma 2 specifica** che nell'esercizio della delega il Governo osserva i principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, nonché i seguenti **principi e criteri direttivi specifici**:

- riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti nel rispetto delle normative nazionali e dell'Unione europea e delle convenzioni internazionali in materia di sicurezza del lavoro nei porti e a bordo delle navi, nel settore delle navi da pesca, nonché nel settore ferroviario, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione;
- garanzia dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela nonché dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze già previsti dalle disposizioni vigenti;
- applicazione della normativa a terra e a bordo delle navi nei limiti previsti dal diritto internazionale vigente;
- applicazione della normativa di sicurezza ed interoperabilità ferroviaria definita dal diritto unionale vigente;
- applicazione della normativa in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori e ambiti lavorativi;

- definizione delle misure di sicurezza tecniche, organizzative e procedurali volte alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, nonché dei contenuti relativi alla pianificazione dell'emergenza;
- determinazione degli obblighi, dei ruoli, delle funzioni e delle responsabilità propri di ciascuno dei soggetti coinvolti nelle attività di prevenzione.

Il **comma 3** indica la **procedura di adozione** dei decreti legislativi suddetti, rimandando alla disciplina di cui all'**articolo 2, comma 2**. In particolare, la norma in esame dispone che l'adozione avvenga su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il piano nazionale di ripresa e resilienza, per la protezione civile e le politiche del mare e per la pubblica amministrazione, previo parere della Conferenza unificata Stato, città ed autonomie locali.

Ai sensi del **comma 4**, è consentito al Governo di adottare, entro **ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi** di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dal comma 2 e con la procedura indicata al comma 3, uno o più **decreti legislativi modificativi, recanti disposizioni integrative o correttive**.

Ciò posto, il **comma 5** specifica che le **disposizioni** del decreto legislativo n. 271 del 1999, del decreto legislativo n. 272 del 1999, del decreto legislativo n. 298 del 1999, e le disposizioni tecniche di cui al D.P.R. n. 547 del 1955 e del D.P.R. n. 164 del 1956, richiamate dalla legge n. 191 del 1974, e ai relativi decreti di attuazione, **restano in vigore fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 1**.

Oltre alle norme già citate nel comma 1 dell'articolo in esame, primo e secondo periodo, il comma 4 si riferisce a delle disposizioni cui già faceva riferimento l'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008, ossia il D.P.R. n. 547 del 1955 e il D.P.R. n. 164 del 1956, in quanto richiamate dalla legge n. 191 del 1974.

Si ricorda che tali D.P.R. riguardano, rispettivamente, la prevenzione degli infortuni sul lavoro e la prevenzione degli infortuni nel campo delle costruzioni.

## CAPO IV – DISPOSIZIONI FINALI

### Articolo 22 (*Clausola di salvaguardia*)

**L'articolo 22, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, reca le clausole di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, facendo salve le forme e condizioni particolari di autonomia attribuite ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (autonomia differenziata).**

L'articolo in commento riproduce il contenuto del comma 3 dell'articolo 3, nell'originaria formulazione del disegno di legge, comma ora soppresso; questo in recepimento di un'osservazione contenuta nel parere sul provvedimento reso dal Comitato per la legislazione del Senato nella seduta del 5 novembre 2024.

**Il primo periodo dell'articolo 22 pone la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.**

In particolare, le disposizioni del disegno di legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione dello stesso sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Come è noto, la [legge costituzionale n. 3 del 2001](#) ha modificato il **titolo V** della parte seconda della Costituzione, prevedendo, con specifico riferimento al riparto delle competenze legislative:

- la potestà legislativa statale esclusiva nelle materie<sup>44</sup> di cui al secondo comma dell'articolo 117;

---

<sup>44</sup> Nella formulazione attuale le materie sono le seguenti: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

- la legislazione concorrente nelle materie<sup>45</sup> di cui al terzo comma dell'articolo 117, riservando in tali ambiti la potestà legislativa alle Regioni e la legislazione nella determinazione dei principi fondamentali allo Stato;
- la potestà legislativa regionale residuale *ex* articolo 117, quarto comma.

Il sistema così delineato ha sostituito il precedente, il quale, invece, prevedeva in capo alle Regioni solo la competenza legislativa concorrente in alcune materie (nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni), nonché la potestà legislativa di attuazione delle leggi dello Stato, allorquando queste ultime lo disponessero.

Con riferimento, invece, alle **Regioni a statuto speciale**, sono previste tre tipologie di potestà legislativa: primaria, concorrente e di attuazione. Nella già richiamata legge costituzionale n. 3 del 2001 contenente la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, è stata inserita all'articolo 10 la cosiddetta **clausola di maggior favore**: “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Le clausole di salvaguardia, come quella in commento, hanno lo scopo di adattare l'applicabilità della legislazione statale in **conformità** agli **statuti** e alle relative **norme di attuazione** delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e di Bolzano, nel rispetto della loro autonomia.

---

diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

<sup>45</sup> Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

È opportuno ricordare che, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, la sola presenza di una clausola di salvaguardia non è idonea a rendere costituzionalmente legittima una norma indirizzata alle Regioni a statuto speciale o alle Province autonome. Sul punto, la Corte ha avuto modo di precisare che “l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome” ([Corte cost. 154/2017](#)).

Il **secondo periodo** dell’articolo 22 in commento pone la clausola di salvaguardia anche con riferimento alle forme e alle **condizioni particolari di autonomia** attribuite ai sensi dell’[articolo 116](#), terzo comma, della Costituzione.

La disposizione da ultimo richiamata prevede che tali autonomie possono essere attribuite alle **Regioni ordinarie**, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’[articolo 119](#) della Costituzione. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

A norma del già richiamato terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, le materie in merito alle quali può essere attribuita l’autonomia cosiddetta “differenziata” sono quelle oggetto di legislazione concorrente, nonché l’organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull’istruzione, la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

Ai fini dell’attuazione delle norme appena ricordate è intervenuta la [legge n. 86/2024](#) (“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”), individuando i principi generali per l’attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari.

Inoltre, si stabilisce che l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (LEP), ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali, e nel rispetto dei principi sanciti dall’articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi i predetti diritti su tutto il territorio nazionale e

per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali ([articolo 1](#), comma 2, legge 86/2024).

Si segnala che la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 192/2024](#) ha ravvisato l'incostituzionalità dei seguenti profili della legge n. 86/2024:

- la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove la Corte ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative e debba essere giustificata, in relazione alla singola regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà;
- il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento;
- la previsione che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (dPCm) a determinare l'aggiornamento dei LEP;
- il ricorso alla procedura prevista dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) per la determinazione dei LEP con d.P.C.m., sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge per definire i LEP;
- la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito; in base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti, che – dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite – non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni;
- la facoltatività, piuttosto che la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica;
- l'estensione della legge n. 86 del 2024, e dunque dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni a statuto speciale, che invece, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai loro statuti speciali.

Per approfondimenti sulla sentenza si rinvia al [n. 4 del 2024](#) della Rassegna di giurisprudenza costituzionale curata dai Servizi studi di Camera e Senato.

Successivamente alla pubblicazione della legge 86 del 2024, sono state presentate alcune **richieste di referendum abrogativo**, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione. La Corte costituzionale, tuttavia, con la [sentenza n. 10/2025](#), ha ritenuto **inammissibile il quesito referendario** riguardante l'**abrogazione totale** della legge, mentre la richiesta relativa all'abrogazione parziale era già stata

dichiarata non conforme a legge dalla Corte di Cassazione con [ordinanza del 12 dicembre 2024](#).

Infine si segnala che, in data 19 maggio 2025, il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (*cf.* il [comunicato stampa](#) del Consiglio dei ministri n. 128).

## **Articolo 23** *(Clausola di invarianza finanziaria)*

L'**articolo 23, comma 1**, stabilisce che dall'attuazione del presente provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il **comma 2** prevede che gli schemi di decreto legislativo attuativi di deleghe contenute nel presente provvedimento siano corredati di **relazione tecnica**. Ove i medesimi schemi prevedano nuovi o maggiori oneri non compensati al loro interno, i corrispondenti **decreti legislativi dovranno essere emanati successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi recanti gli stanziamenti necessari**.

L'articolo 17 della legge di contabilità ([legge n. 196 del 2009](#)) prevede (al comma 3) che gli schemi di decreto legislativo che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica. Tale relazione è predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Essa riguarda la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

Il comma 2 del medesimo art. 17 (espressamente richiamato dall'**art. 12 in esame**) stabilisce che le leggi di delega comportanti oneri debbano prevedere i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega medesima. Si prevede, tuttavia, che la quantificazione degli effetti finanziari dei decreti legislativi sia effettuata al momento dell'adozione dei medesimi decreti quando **la complessità della materia trattata renda impossibile la determinazione di tali effetti finanziari in sede di conferimento della delega**. L'art. 17, co. 2, della legge di contabilità in parola dispone che i decreti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

L'**art. 12, comma 2**, del disegno di legge in esame riprende esplicitamente tale disciplina contenuta nella legge di contabilità.

Ottemperando a quanto previsto dall'art. 17, comma 3, della legge di contabilità, la **relazione tecnica** annessa al disegno di legge trasmesso dal

Governo (A.S. n. 1192) contiene alcune considerazioni inerenti all'impatto finanziario delle deleghe contenute nel disegno di legge. La medesima RT, in particolare, rileva l'impossibilità di escludere eventuali nuovi o maggiori oneri in relazione alle deleghe contenute nell'**articolo 5** (sulla digitalizzazione dell'attività di produzione normativa) e nell'**articolo 11** (in materia di formazione superiore e ricerca) considerata la complessità delle materie in questione.

