



Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale D.L. 76/20 / A.C. 2648

Dossier n° 76 - A.C.2648 - D.L. n. 76 del 2020
8 settembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2648
D.L.	76/20
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (approvato dal Senato)
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	5 settembre 2020
assegnazione:	5 settembre 2020
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, VIII Ambiente

Contenuto, omogeneità e requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, originariamente composto da 65 articoli, per un totale di 305 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 109 articoli, per un totale di 462 commi; esso, sulla base del preambolo, appare riconducibile a due finalità di ampia portata, tra loro connesse: l'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, da un lato; la semplificazione in materia di amministrazione digitale, responsabilità del personale delle amministrazioni pubbliche, attività imprenditoriale, ambiente e green economy, nell'ottica di fronteggiare le ricadute derivanti dall'epidemia da COVID-19, dall'altro lato.

Per il contenuto del provvedimento si rinvia, [qui](#) e [qui](#) al dossier schede di lettura

In proposito si ricorda che la Corte costituzionale ha elaborato (sentenza n. 244 del 2016) la categoria del "provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo", per descrivere quei provvedimenti nei quali "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo" (nel caso in esame la "semplificazione"); al tempo stesso però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni pure ampi, la "materia finanziaria" in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e "proprio perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina" – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" il riferimento ad essa, come identità di ratio, può risultare "in concreto non pertinente".

Al riguardo, si valuti inoltre l'opportunità di valutare la coerenza con tale ratio unitaria dell'articolo 16 in materia di voto degli italiani all'estero nel referendum costituzionale del 20 e 21 settembre; dell'articolo 17 in materia di stabilità finanziaria degli enti locali; l'articolo 20 in materia di trattamento economico dei vigili del fuoco; dell'articolo 45 in materia di proroga del prestito per Alitalia Spa, nonché delle modifiche del codice della strada previste dall'articolo 49.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Si valuti l'opportunità di approfondire alcune disposizioni con riferimento al sistema delle fonti; in particolare:

- il comma 5 dell'articolo 3 demanda a un decreto del Ministro dell'interno l'individuazione di ulteriori misure di semplificazione per quanto riguarda in materia di rilascio della documentazione antimafia e sembra quindi concretizzare, qualora il comma si riferisca a norme primarie, una forma impropria di delegificazione;
- il comma 2 dell'articolo 10 prevede l'interpretazione autentica di una fonte non legislativa (il decreto del Ministro della salute del 5 luglio 1975 sulle altezze minime e i requisiti igienico-sanitari degli edifici);
- il comma 2 dell'articolo 19 prevede una delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (si ricorda inoltre sul punto che la Corte costituzionale, in un passaggio della sentenza n. 149 del 2012 si è riservata di decidere sulla compatibilità costituzionale dell'inserimento in decreti-legge di norme di delegificazione);

- l'articolo 23-bis prevede l'applicazione anche ai comuni fino a 5.000 abitanti della disciplina prevista dal decreto-legge in materia di cittadinanza digitale a decorrere dalla data di cessazione dello stato d'emergenza per l'epidemia da COVID-19, termine che però appare mobile e suscettibile di definizione con fonte non legislativo in quanto prorogabile fino a un massimo di dodici mesi complessivi con delibera del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile, decreto legislativo n. 1 del 2018);
- il comma 2 dell'articolo 29-bis prevede l'adozione di un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare; in proposito si ricorda la censura di tale strumento operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006;
- il comma 2 dell'articolo 30 prevede modifiche frammentarie a una fonte non legislativa, il regolamento anagrafico della popolazione residente di cui al DPR n. 223 del 1989;
- l'articolo 32 prevede l'adozione da parte del Capo della struttura della Presidenza del Consiglio responsabile per l'innovazione tecnologica di un codice di condotta tecnologico senza specificare la forma giuridica che tale codice assumerà;
- il comma 12-bis dell'articolo 40 prevede una modifica non testuale del decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. "DL Agosto") ancora in corso di conversione;
- l'articolo 36 definisce un procedimento autorizzatorio speciale - facoltativo, semplificato, accentrato presso la Presidenza del Consiglio ma con coinvolgimento del Ministero per lo sviluppo economico - per le attività di sperimentazione condotte da imprese, università, enti di ricerca, se attinenti alla trasformazione digitale ed alla innovazione tecnologica; l'autorizzazione consente una deroga alle norme statali impeditive della sperimentazione, fatta eccezione per le disposizioni a tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici; le disposizioni penali o del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o da obblighi internazionali; *al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio il potere attribuito alla Presidenza del Consiglio di autorizzare la deroga a norme anche legislative*

Si segnala inoltre che l'articolo 9 integra la disciplina in materia di commissari straordinari recata dall'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 (cd. "DL Sbloccacantieri"), che possono, per la realizzazione di interventi infrastrutturali, derogare con limitate eccezioni alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici; inoltre l'articolo 11, comma 2, attribuisce al Commissario straordinario per la ricostruzione nei territori colpiti dal sisma del 2016 un potere di ordinanza, con riferimento alla realizzazione di specifici interventi, in deroga ad ogni disposizione di legge fatta salva quella penale.

In proposito si ricorda che il Comitato, nel parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019 sul decreto-legge n. 32 del 2019 ha raccomandato al Legislatore di "avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- l'articolo 4, comma 1, lettera a), sostituisce nell'articolo 32 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) la previsione che la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro sessanta giorni successivi al momento in cui è divenuta efficace l'aggiudicazione con quella, giuridicamente equivalente, che la stipulazione "deve aver luogo" entro il medesimo termine;
- il comma 1 dell'articolo 14 prevede in via generale, con una formulazione che appare suscettibile di essere meglio specificata, che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato come onere fiscalmente detraibile;
- il comma 3 dell'articolo 24-bis prevede l'adozione di un decreto ministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata e parere della Conferenza Stato-città; si ricorda tuttavia che l'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 definisce la Conferenza unificata come unificazione della Conferenza Stato-città con la Conferenza Stato-regioni.