

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico. C. 3522 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazioni*) 3

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

Martedì 22 marzo 2022. – Presidenza del presidente Alessio BUTTI.

La seduta comincia alle 14.35.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico.

C. 3522 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Valentina CORNELI, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comi-

tato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3522 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 33 articoli per un totale di 129 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 84 articoli, per un totale di 278 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla finalità unitaria di fronteggiare la crisi economica determinata dall'emergenza COVID-19, anche per quanto concerne gli effetti derivanti dagli aumenti dei prezzi nel settore elettrico; a tale riguardo si ricorda che la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016) ha elaborato la categoria di "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"; al

tempo stesso però la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra ratio unitaria dai contorni estremamente ampi, la "materia finanziaria", in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e 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 pertanto "in concreto non pertinente"; ciò premesso, si valuti l'opportunità di approfondire la coerenza con la finalità unitaria sopra indicata delle seguenti disposizioni: articolo 3, comma 2-bis (introduzione di un nuovo codice ATECO per le imprese operanti nel settore dei matrimoni e degli eventi privati); articolo 3, comma 4-bis (attribuzione di uno specifico codice ATECO alle attività di incaricato alla vendita diretta a domicilio); articolo 4, comma 3-ter (finanziamento per il centenario dell'autodromo di Monza); articolo 8-bis (requisiti degli immobili ai fini dell'acquisto per la destinazione ad archivi di Stato); articolo 10-ter (requisiti del perito tecnico agrario abilitato a rilasciare perizie nel settore agricolo); articolo 19, comma 3-quater (trattamento economico del presidente dell'INVALSI); articolo 23-ter (indennità supplementare di comando per comandanti stazioni dei carabinieri); articolo 23-quinquies (inabilità ormeggiatori e barcaioli); articolo 27, comma 2 (correzione di un errore materiale della legge europea 2019-2020, l. n. 238 del 2021); articolo 27-bis (istituzione della categoria dei sommozzatori che operano in impianti di acquacoltura); articolo 31 (disciplina della nomina del Commissionario straordinario per le celebrazioni del Giubileo 2025);

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 280 commi, 29 richiedono l'adozione di provvedimenti ministeriali attuativi; in particolare è prevista l'adozione di 2 DPCM, 23 decreti ministeriali; 4 provvedimenti di altra natura; in 9

commi è inoltre previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze; 3 commi necessitano della preventiva autorizzazione della Commissione europea;

il provvedimento è stato trasmesso dal Senato a dieci giorni dal termine per la conversione in legge; si tratta di una circostanza che, pur in presenza di precedenti, va valutata alla luce dell'esigenza – segnalata anche dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 60 del 2020 – di mantenere un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, in particolare garantendo la possibilità di un esame effettivo e compiuto da parte del secondo ramo; in proposito si richiamano le raccomandazioni già formulate dal Comitato nei pareri resi nella seduta del 7 ottobre 2020, sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, e nella seduta del 11 novembre 2021, sul disegno di legge C. 3363 di conversione del decreto-legge n. 127 del 2021;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, il comma 2 dell'articolo 1 prevede misure di sostegno per le attività sospese fino al 31 marzo 2021 dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 221 del 2021; tuttavia l'articolo 6, comma 2 prevede per le attività che si svolgono in sale da ballo, discoteche e locali assimilati una sospensione fino al 10 febbraio 2022; al capoverso 11-bis del comma 1 dell'articolo 19-ter andrebbe chiarita la portata della previsione che prevede che il dirigente dell'Ufficio scolastico del Friuli Venezia Giulia "adatti" alla specificità delle scuole di lingua slovena due specifiche disposizioni di legge (i commi 10 e 11 dell'articolo 59 del decreto-legge n. 73 del 2021 in materia di concorsi scolastici); il comma 1 dell'articolo 22-ter prevede che le misure di assistenza abitativa introdotte dall'articolo in occasione di eventi calamitosi siano subordinate alla verifica del perdurare dell'inagibilità dell'immobile; al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare meglio la pro-

cedura di dichiarazione di inagibilità dell'immobile; il comma 5-*bis* dell'articolo 24, al primo periodo, attribuisce alle autorità competenti regionali e locali la facoltà di prorogare la durata del contratto del servizio di trasporto pubblico locale, oltre che negli altri casi previsti dalla legislazione vigente, anche in presenza di un impegno da parte del gestore a significativi investimenti; il secondo periodo dispone però che la "proroga si ritiene necessaria" e ne individua la durata non oltre il 31 dicembre 2026, il che potrebbe prefigurare, in capo all'autorità competenti, un obbligo di prorogare il contratto e non una facoltà; il comma 2-*bis* dell'articolo 25 affida a un decreto del Ministro delle infrastrutture le modalità di ripartizione delle risorse stanziare dall'articolo 1, comma 294, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) per le compensazioni alle imprese ferroviarie di trasporto merci in alcune regioni senza tuttavia includere, a differenza del comma 294 richiamato, la regione Sardegna; l'articolo 26-*bis* prevede che "le regioni possono promuovere attraverso canali informatici sul web e sul territorio apposite iniziative al fine di far conoscere la rete di aziende aderenti al turismo lattiero caseario o vie del formaggio"; al riguardo, andrebbe approfondita l'effettiva portata normativa della disposizione;

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

nel provvedimento risulta "confluito", nel corso dell'esame al Senato, il decreto-legge n. 13 del 2022, ancora in corso di conversione e all'esame del Senato (S. 2545); sul punto, si rileva che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare siffatta confluenza, limitandola a circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dell'esame parlamentare (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 9 marzo 2022 sul disegno di legge C. 3492 di conversione del decreto-legge n. 16 del 2022); in tal senso si esprimono anche gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22, approvato il primo nella seduta della Camera del 20 gennaio

2021 e accolto con riformulazione dal Governo il secondo nella seduta del 23 febbraio 2021; si ricorda infine che anche la lettera del Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 segnala che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare";

si valuti l'opportunità di approfondire alcune disposizioni con riferimento alla loro conformità con il sistema delle fonti; in particolare, il comma 5-*ter* dell'articolo 9 demanda a uno o più DPCM, su proposta del Ministro per il Sud, di concerto con altri ministri, d'intesa con la regione Puglia e sentiti gli enti locali interessati, l'identificazione delle opere infrastrutturali per i giochi del Mediterraneo di Taranto 2026; al riguardo, si ricorda che il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto; il comma 1 dell'articolo 10-*bis* e il comma 6 dell'articolo 19-*quinquies* prevedono l'adozione di decreti, rispettivamente del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'università e della ricerca, dei quali viene esplicitata la natura non regolamentare; in proposito, si ricorda che il ricorso a decreti di natura non regolamentare è costantemente censurato dal Comitato, in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte Costituzionale, che ha qualificato tali decreti come "atti dall'indefinibile natura giuridica"; il comma 2 dell'articolo 19-*bis* demanda a DPCM adottati ai sensi dell'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 86 del 2018 l'adeguamento del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole; al riguardo, in linea con quanto in più occasioni rilevato dal Comitato, si segnala che la previsione non appare coerente con

un utilizzo appropriato delle fonti normative in quanto si demanda a un DPCM, allo stato un atto atipico nell'ordinamento, la definizione di una disciplina – quella dell'organizzazione dei ministeri – che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto cioè i regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988 (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 2 agosto 2018 sul disegno di legge C. 1041 di conversione del decreto-legge n. 86 del 2018); il capoverso 1-undecies del comma 1 dell'articolo 25-bis consente a un decreto del Ministro della salute di far cessare l'applicazione delle disposizioni dei precedenti capoversi 1-novies e 1-decies, prefigurando una sorta di “delegificazione spuria”; l'articolo 31 specifica che il Commissario straordinario per il Giubileo 2025 non è nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, prefigurando così una deroga alla disciplina generale in materia, in più occasioni censurata dal Comitato (si veda da ultimo il parere reso nella seduta dell'8 settembre 2021 sul disegno di legge C. 3257 di conversione del decreto-legge n. 103 del 2021); in questo caso poi la “fuga dalla legge n. 400” appare tanto più singolare nella misura in cui si è già provveduto alla nomina del Commissario straordinario in questione nel rispetto del citato articolo 11 e cioè con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri (riunione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022); oggetto di deroga appare quindi il solo comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 400 che prevede che sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato;

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

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 2; l'articolo 19-ter; l'articolo 22-ter; l'articolo 25, comma 2-bis; l'articolo 24, comma 5-bis; l'articolo 26-bis;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 9, comma 5-ter; l'articolo 10-bis, comma 1; l'articolo 19-bis, comma 2; l'articolo 19-quinquies, comma 6; l'articolo 25-bis, comma 1; l'articolo 31;

il Comitato raccomanda infine:

abbia cura il Governo, per le ragioni esposte in premessa, di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e di provocare un danno, oltre che alla comprensibilità dei testi da parte dei cittadini, anche agli equilibri istituzionali; detta confluenza in unico testo di più decreti-legge contribuisce infatti all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; in questo modo si prefigura un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere decisamente superato;

abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione al fine di

evitare in futuro la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame, nell'ottica di garantire il rispetto di un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, richiamato anche dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 60 del 2020;

abbiano cura il Governo e il Parlamento di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del

2014 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, "evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei". ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.50.