

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

#### AUDIZIONE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 143, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO:

Audizione del Presidente Carlo Deodato, Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, su qualità della legislazione ed emergenza ..... 3

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

Conversione in legge del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina. C. 3614 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni*) ..... 3

#### AUDIZIONE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 143, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO

*Mercoledì 25 maggio 2022. — Presidenza del presidente Alessio BUTTI.*

#### La seduta comincia alle 8.35.

**Audizione del Presidente Carlo Deodato, Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, su qualità della legislazione ed emergenza.**

Alessio BUTTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, i temi dell'audizione.

Il presidente Carlo DEODATO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene, ponendo quesiti e svolgendo considerazioni, il deputato Cosimo Maria FERRI.

Il presidente Carlo DEODATO risponde alle domande poste.

Alessio BUTTI, *presidente*, ringrazia il presidente Deodato e dichiara conclusa l'audizione.

#### La seduta termina alle 9.10.

*N.B.: Il resoconto stenografico dell'audizione è pubblicato in un fascicolo a parte.*

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

*Mercoledì 25 maggio 2022. — Presidenza del presidente Alessio BUTTI.*

#### La seduta comincia alle 9.10.

**Conversione in legge del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle im-**

prese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina.

**C. 3614 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3614 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 59 articoli per un totale di 251 commi, appare riconducibile alla finalità unitaria dell'adozione di misure di contrasto delle ricadute della crisi ucraina, con riferimento anche alla connessa necessità di adottare misure in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti; a tale riguardo, il provvedimento appare qualificabile come “provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo”, categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016) 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 ‘in concreto non pertinente’”; in proposito andrebbe approfondito se tali considerazioni non possano valere anche per la finalità unitaria sopra individuata; ciò premesso, si valuti comunque l'opportunità di approfondire la riconducibilità alla finalità sopra descritta delle seguenti disposizioni: l'articolo 13 (Commissario straordinario per i rifiuti della città di Roma in vista del Giubileo del 2025); l'articolo 39 (disposizioni sul fondo unico delle associazioni e società sportive dilettantistiche); l'articolo 43 commi 9 e 10 (rimborso delle spese del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard); l'articolo 49, comma 5 (modifica della composizione e del funzionamento del comitato scientifico per la revisione della spesa pubblica); l'articolo 51 commi 1 e 4 (rinnovo di incarichi di collaborazione presso il Ministero della cultura), 5 (proroga della graduatoria di uno specifico concorso per dirigenti della protezione civile), 6 (disposizioni sulla sede degli uffici della Scuola superiore della magistratura), 7 (possibilità per il CSM di avvalersi della SOGEI per lo sviluppo del proprio sistema informatico) e 8 e 11 (norme sul comando operativo interforze); l'articolo 54 (differimento adozione linee guida sui trasporti eccezionali);

per il provvedimento sono state necessarie due distinte deliberazioni in Consiglio dei ministri il 2 e il 5 maggio 2022; tuttavia, la pubblicazione in “*Gazzetta Ufficiale*” è avvenuta a distanza di 15 giorni dalla prima deliberazione e di 12 giorni dalla seconda, al riguardo, come già segnalato dal Comitato in precedenti analoghe occasioni, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di un simile intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, si segnala

che dei 251 commi, 20 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi: in particolare, è prevista l'adozione di 3 DPCM, 13 decreti ministeriali e 4 provvedimenti di altra natura; in quattro casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, in sei casi è richiesta l'autorizzazione della Commissione europea;

*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 reca una norma interpretativa dell'articolo 6 del decreto-legge n. 21 del 2022, introducendo un meccanismo di compensazione in forza del quale le eventuali maggiori somme liquidate nelle bollette emanate nell'anno e che devono essere oggetto di ricalcolo sulla base dell'applicazione del *bonus*, si intendono compensate con le bollette successive ovvero, qualora ciò non sia possibile, sono automaticamente rimborsate; anche l'articolo 51 comma 6 reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 7, secondo periodo, del decreto legislativo n. 26 del 2006, chiarendo che ciascuna delle sedi della Scuola superiore della magistratura può comprendere più uffici anche non ubicati nel medesimo immobile; in proposito si ricorda che il paragrafo 3, lettera *l*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera prescrive che l'intento di interpretare autenticamente risulti anche dalla rubrica dell'articolo; il comma 1 dell'articolo 8 dichiara la compatibilità con il regime degli aiuti di Stato UE nel settore agricolo di specifiche tipologie di aiuto; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire l'effettiva portata normativa della disposizione, che interviene in materia oggetto di norme dell'Unione europea; in proposito si segnala che la stessa relazione illustrativa afferma che il comma "ha portata generale e può essere la base per l'avvio [...] di un dialogo profuturo con la Commissione europea"; alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 10 la novella andrebbe riferita al decimo, e non

al nono, periodo del comma 2-*bis* dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice ambientale); il comma 7 dell'articolo 26 appare di difficile leggibilità in quanto composto da due distinti elenchi numerati; il comma 4 dell'articolo 42 prevede che agli interventi ricompresi nel Piano sostegno PNRR grandi città si applichino, in quanto compatibili, le procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il PNRR; al riguardo si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del richiamo;

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

più disposizioni del testo presentano profili problematici per quel che attiene l'utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; in particolare, il comma 1 dell'articolo 5 prevede che il Commissario straordinario per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento del gas siano individuati con DPCM, in deroga, peraltro solo implicita, a quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede che i commissari straordinari siano nominati con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; due disposizioni (l'articolo 26 comma 7 e l'articolo 28 comma 2) prevedono poi l'adozione di DPCM su proposta di singoli ministri e di concerto con ulteriori ministri; al riguardo, il Comitato ribadisce che il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari;

il comma 9 dell'articolo 5 prevede, che il Commissario straordinario di Go-

verno responsabile della diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas operi in deroga ad ogni disposizione diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 59 del 2011), nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; il comma 2 dell'articolo 13 prevede che per l'esercizio delle attività connesse alla gestione dei rifiuti della città di Roma, il Commissario straordinario di Governo può provvedere a mezzo di ordinanza, sentita la regione Lazio, in deroga ad ogni disposizione diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto del codice delle leggi antimafia, delle disposizioni del codice dei beni culturali (decreto legislativo n. 42 del 2004); in proposito si ricorda che in più occasioni il Comitato ha raccomandato di circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari (si veda ad esempio la raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019 sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019);

alcune disposizioni del provvedimento modificano esplicitamente alcuni articoli del decreto-legge n. 21 del 2022, ancora in corso di conversione al momento dell'entrata in vigore del provvedimento in esame; in particolare, l'articolo 3, comma 5, dispone l'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 21 del 2022, volto a istituire il fondo per il sostegno del settore dell'autotrasporto; l'articolo 55 poi modifica la disciplina del contributo straordinario contro il caro bollette, prevista dall'articolo 37 del decreto-legge n. 21 del 2022; deve essere peraltro segnalato che per la prima volta la modifica del decreto-legge ancora in corso di conversione è intervenuta nel corso dell'esame in seconda lettura di quest'ultimo (il decreto-legge n. 50 in esame, infatti, è entrato in vigore il 18 maggio, mentre la deliberazione finale della Camera in seconda lettura sul decreto-legge n. 21 è intervenuta il 19 maggio; il 20 maggio si è avuta la pubblicazione della relativa legge di conversione, che è entrata in vigore il 21 maggio 2022); questo modo di procedere aumenta il rischio che si producano gravi antinomie di difficile solu-

zione nel sistema delle fonti e dubbi sull'oggetto e sugli effetti delle deliberazioni parlamentari; l'articolo 2 commi 1, 2 e 3 modificano poi in modo implicito la disciplina del contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, per l'acquisto di energia da parte delle imprese recata dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto-legge n. 21 del 2022; anche in questo caso si richiama quindi quanto in più occasioni raccomandato dal Comitato con riferimento all'esigenza di evitare forme di "intreccio" di più provvedimenti di urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere (si veda, da ultimo, la raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta del 16 maggio 2022 sul disegno di legge C. 3609 di conversione del decreto-legge n. 21 del 2022);

il comma 1 dell'articolo 17 prevede l'adozione di uno o più decreti ministeriali, relativi al rilascio delle garanzie concesse da Sace s.p.a., dei quali viene esplicitata la natura "non regolamentare"; in proposito si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha definito tali provvedimenti come "atti dall'indefinibile natura giuridica";

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:*

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 2; dell'articolo 8, comma 1; dell'articolo 10, comma 1, lettera a); dell'articolo 26 comma 7; dell'articolo 42, comma 4; dell'articolo 51, comma 6;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, di appro-

fondire l'articolo 5, commi 1 e 9; l'articolo 13, comma 2; l'articolo 17, comma 1; l'articolo 26, comma 7 e l'articolo 28, comma 2;

il Comitato raccomanda inoltre:

abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*;

abbia cura il Governo di evitare forme di "intreccio", e in particolare la modifica esplicita di decreti-legge in corso di conversione da parte di successivi decreti-legge, tra più provvedimenti di urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere in modo da non alterare l'ordinario

iter di conversione; tale comportamento dovrà essere in particolare evitato con riferimento a testi di decreti-legge che siano già stati esaminati da una Camera, al fine di non aumentare ulteriormente i rischi di produrre antinomie nel sistema delle fonti e dubbi sull'oggetto e sugli effetti delle deliberazioni parlamentari;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.15.**