

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. C. 3702 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VIII e IX) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Martedì 2 agosto 2022. – Presidenza del vicepresidente Carlo SARRO.

La seduta comincia alle 11.45.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

C. 3702 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite VIII e IX).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo RUSSO, *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. 3702 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 13 articoli per un totale di 59 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 25 articoli, per un totale di 153 commi; esso appare prevalentemente riconducibile, sulla base del preambolo, alle plurime finalità di assicurare la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibili, di dettare disposizioni in materia di grandi eventi, di garantire la funzionalità del Ministero per le infrastrutture e della mobilità sostenibili e, infine, di adottare disposizioni in materia di protezione delle vie respiratorie; 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 provve-

dimenti 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 il riferimento ad essa, come identità di ratio, può risultare pertanto “in concreto non pertinente”; a tale riguardo, si valuti se, attesa l’ampiezza delle plurime finalità poste a fondamento del decreto, considerazioni del medesimo tenore non valgano anche per il provvedimento in esame; ciò premesso, si valuti comunque l’opportunità di approfondire la coerenza con le finalità sopra indicate delle seguenti disposizioni: il comma 8-ter dell’articolo 9, volto a consentire lo svolgimento in sicurezza dei percorsi per le competenze trasversali e l’orientamento degli studenti degli istituti nautici e professionali della pesca commerciale e delle produzioni ittiche; il comma 10-bis del medesimo articolo, recante alcune disposizioni concernenti la Scuola nazionale dell’amministrazione; i commi da 1-bis a 1-sexies dell’articolo 12, in materia di assunzioni del Ministero dell’interno e del Ministero dell’economia; l’articolo 12-ter, recante la disciplina per la composizione del comitato di monitoraggio per l’esercizio dei poteri speciali del Ministero dell’economia (cosiddetto *golden power*); l’articolo 12-quater, in tema di finanziamento dei musei e dei luoghi della cultura;

con riferimento al rispetto del requisito dell’immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 153 commi 21 rinviano, per l’attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; in particolare, è prevista l’adozione di 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 18 decreti ministeriali e 2 provvedimenti di altra natura; per ben 14 provvedimenti non è previsto alcun termine per l’adozione; 6 necessitano di intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-regioni;

si segnala che nel provvedimento è confluito il contenuto del decreto-legge n. 85 del 2022 recante alcune disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l’accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza; in proposito, si ricorda che nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell’esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l’ordine del giorno 9/2835-A/10 presentato da componenti del Comitato; tale ordine del giorno impegna il Governo “ad operare per evitare la ‘confluenza’ tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari”; successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell’esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cosiddetto “DL proroga termini”) il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all’ordine del giorno 9/2845-A/22, anch’esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l’ordine del giorno impegna il Governo “a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l’ordine del giorno 9/2835-A/10”; si ricorda anche, al riguardo, che il Presidente della Repubblica, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l’opportunità di “un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d’urgenza”, rileva 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”;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 7-ter, al comma 3, lettera b), dispone che, per lo svolgimento delle attività volte ad assicurare la continuità della circolazione in sicurezza delle autostrade A24 e A25, l'A.N.A.S. spa, per l'affidamento delle attività necessarie alla realizzazione degli interventi di cui al comma 2, opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli indelegabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE, dei principi di cui agli articoli 30 (esecuzione e aggiudicazione di appalti e concessioni), 34 (criteri di sostenibilità energetica e ambientale) e 42 (conflitto di interesse) del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) e delle disposizioni in materia di subappalto; sul punto, si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di tale disposizione al fine di circoscrivere in modo più dettagliato il perimetro applicativo della deroga disposta; il comma 10-ter dell'articolo 9 dispone che le risorse assegnate dal Ministero delle infrastrutture ai comuni per interventi straordinari sul patrimonio residenziale pubblico, ai sensi dell'articolo 3, primo comma, lettera q), della legge n. 457 del 1978, non ancora del tutto completate, possono essere riutilizzate dai medesimi comuni beneficiari, anche eventualmente cambiando la destinazione d'uso, a condizione che sia garantita una "finalità di interesse pubblico generale"; al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare la natura, la tipologia o la *species* dell'interesse pubblico generale al cui previo accertamento è subordinata la possibilità di riutilizzare le menzionate risorse;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la collocazione nel sistema delle fonti di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 7-ter che riproduce l'articolo 2 del decreto-legge n. 85, in deroga, peraltro solo implicita, alla disciplina di cui all'articolo 176 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016), dispone la risoluzione per grave inadempimento del concessionario della convenzione unica del 18 novembre 2009, in tal modo "sovrapponendosi" *ex lege* al provvedimento amministrativo di revoca (decreto del Ministro delle infrastrutture del 7 luglio 2022) rispetto al quale il TAR Lazio il 28 luglio 2022 ha emesso una sospensiva (poi revocata dal Consiglio di Stato il 1° agosto 2022); il comma 5 del medesimo articolo prevede poi anche la possibilità di nominare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri un commissario *ad acta* con poteri sostitutivi quando non sia rispettato dai precedenti concessionari l'obbligo, non assistito da alcun termine, di mettere a disposizione di A.N.A.S. spa i documenti e i beni relativi alla gestione e manutenzione delle autostrade A24 e A25; sul punto, si segnala che la Corte costituzionale, chiamata a sindacare la legittimità costituzionale di norme-provvedimento, ossia di norme che, provvedendo in concreto al perseguimento di finalità pubblicistiche, attraggono nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa, ha segnalato che, seppur tali norme non siano di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, tuttavia esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 116 del 2020); l'articolo 10, comma 1, lettera a), presenta profili problematici per quel che attiene l'utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; in particolare, la menzionata disposizione prevede, in relazione agli interventi infrastrutturali di cui all'Allegato IV del decreto-legge n. 77 del 2021,

la nomina di un Commissario straordinario di Governo ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 32 del 2019, ossia con un DPCM e in deroga, anche in tal caso 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;

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, l'opportunità di approfondire l'articolo 7-ter, comma 3, lettera b) e l'articolo 9 comma 10-ter;

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, l'opportunità di approfondire l'articolo 7-ter e l'articolo 10, comma 1, lettera a);

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura Parlamento e Governo di evitare, per il futuro, la "confluenza" di decreti-legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari e tenendo altresì conto delle esigenze di rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto e di effettuare la "confluenza" con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare del decreto-legge. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 11.55.