

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 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). C. 3656 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite V e XI) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni</i>)	3
ERRATA CORRIGE	6

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

Lunedì 27 giugno 2022. — Presidenza del vicepresidente Carlo SARRO.

La seduta comincia alle 13.

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

C. 3656 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite V e XI).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione, 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 Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3656 e rilevato che:

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

il decreto-legge, originariamente composto da 50 articoli, risulta incrementato, a

seguito dell'esame al Senato, a 72 articoli; in termini di commi si è passati dai 159 originari a 280; sulla base del preambolo il provvedimento appare riconducibile alla ratio unitaria di disporre le misure necessarie per l'attuazione del PNRR, con riferimento anche al rafforzamento delle capacità della pubblica amministrazione e di semplificazione delle sue procedure, e con una particolare attenzione alla formazione e al reclutamento degli insegnanti; il provvedimento appare quindi 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 definitori più vari”; il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare quindi “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 del-

l'articolo 18-ter in materia di gioco pubblico, del comma 2-bis dell'articolo 36 in materia di commissario straordinario per la fiera del libro di Francoforte del 2024 e dell'articolo 43, volto ad istituire il Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra compiuti dalle forze del Terzo Reich;

con riferimento alla *ratio* unitaria sopra delineata, molte disposizioni del provvedimento appaiono effettivamente finalizzate a dare attuazione a specifiche misure previste dal PNRR da realizzare entro giugno, settembre e dicembre 2022; si tratta in particolare degli articoli da 1 a 6 (riforma pubblico impiego, misura M1C1-56 del PNRR); dell'articolo 18 (*tax compliance* M1C1-103); dell'articolo 23 (incentivi fiscali per l'idrogeno M2C2-21, gestione rischi idrologici M2C4-1, scopi irrigui M2C4-4, servizi idrici integrati M2C4-2); dell'articolo 24 (semplificazione efficientamento energetico M2C3-4); dell'articolo 28 (trasformazione PA e NEWCO, M1C1-10); dell'articolo 33 (riforma cold ironing M3C2-4); dell'articolo 44 (reclutamento insegnanti M4C1-3 e scuola di alta formazione personale scolastico M4C1-5); in un caso (articolo 42, riforma dell'insolvenza M1C1-31), si ritorna su una misura del Piano che aveva come scadenza dicembre 2021 e che aveva trovato entro quella data altre misure attuative (il decreto-legge n. 118 del 2021 e l'articolo 35-ter del decreto-legge n. 152 del 2021); al riguardo si ricorda che nel parere reso nella seduta del 17 novembre 2021 sul disegno di legge C. 3354 di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021 il Comitato ha raccomandato al Legislatore e al Governo di “avviare una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa”; tale raccomandazione si è poi tradotta nell'ordine del giorno Butti n. 16, accolto dal Governo nel corso

della discussione in Assemblea su quel provvedimento (seduta del 21 dicembre 2021);

per il provvedimento sono state necessarie due distinte deliberazioni in Consiglio dei ministri il 13 e il 21 aprile 2022; tuttavia, la pubblicazione in “*Gazzetta Ufficiale*” è avvenuta il 30 aprile a distanza di 17 giorni dalla prima deliberazione e di 9 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;

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, 47 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare è prevista l'adozione di 15 DPCM, 23 decreti ministeriali e 1 provvedimento di altra natura; in 8 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

il provvedimento è stato trasmesso dal Senato il 23 giugno a 6 giorni dal termine costituzionale per la conversione in legge (29 giugno); si tratta di una circostanza che va valutata alla luce dell'esigenza – segnalata anche dalla Corte costituzionale nella 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; nel provvedimento in esame tale esigenza va considerata in particolare con riferimento all'esame in sede referente e in sede consultiva da parte delle competenti commissioni; in proposito si richiama la raccomandazione formulata dal Comitato da ultimo nel parere reso nella seduta del 16 maggio 2022, sul disegno di legge C. 3609 di conversione del decreto-legge n. 21 del 2022;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, all'articolo 5 andrebbe meglio specificato a quali "amministrazioni" si intenda fare riferimento per l'applicazione delle misure in materia di parità di genere; al comma 7 dell'articolo 6 andrebbe chiarito se la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato a funzionari di cittadinanza italiana di organizzazioni internazionali o dell'Unione europea presso amministrazioni pubbliche con la finalità di "potenziare le capacità delle amministrazioni attuatrici del Piano nazionale di ripresa e resilienza" valga solo per le pubbliche amministrazioni attuatrici del Piano o per tutte le pubbliche amministrazioni; il comma 2-ter dell'articolo 7 reca una norma di interpretazione autentica in materia di modifiche ai contratti pubblici; 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;

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

il comma 4 dell'articolo 9 abroga un oggetto (articolo 1, comma 5, lettera g), e un principio e criterio direttivo (articolo 2, comma 2, lettera g) della legge-delega n. 227 del 2021 in materia di disabilità, entrambi relativi al potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (potenziamento che viene attuato dal medesimo articolo 9, comma 3); la modifica della legge-delega appare sostanzialmente in contrasto con l'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, che vieta al Governo di conferire, con decreto-legge, deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; in proposito si ricorda anche che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012 ha

attribuito ad altra disposizione del medesimo articolo 15 della legge n. 400 del 1988 (il comma 3 che prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo) il valore di "esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione";

il comma 4-bis dell'articolo 14 reca modifiche frammentarie al regolamento di delegificazione recante struttura e funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR; DPR n. 76 del 2010), in contrasto con il paragrafo 3, lettera e) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il comma 6-bis dell'articolo 14 prevede l'adozione di un decreto di "natura non regolamentare", atto ritenuto dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2006, "dalla indefinita natura giuridica";

più disposizioni del testo (l'articolo 25 comma 2, l'articolo 27 comma 6, l'articolo 28 commi 2 e 7, l'articolo 30 lettera c n. 2 e lettera h), l'articolo 37 commi 1 e 3, l'articolo 44 comma 1, lettera d), capoverso articolo 2-bis, comma 4 e lettera i), capoverso articolo 16-bis comma 4) presentano profili problematici per quel che attiene l'utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; in particolare, si prevede l'adozione di DPCM su proposta o di concerto di singoli 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 o la proposta 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 provvedimento, nel testo originario presentato al Senato, è corredato dall'ana-

lisi tecnico-normativa (ATN) ma non dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per il rispetto degli articoli 16-bis e 96-bis del regolamento debba essere rispettata la seguente condizione:

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sopprimere l'articolo 14, comma 4-bis.

Il Comitato osserva inoltre:

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 5; l'articolo 6, comma 7; l'articolo 7, comma 2-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 14, comma 6-bis;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa;

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; ciò con particolare riferimento alla necessità di tempi adeguati di esame da parte delle Commissioni competenti in sede referente e in sede consultiva, nell'interesse di una compiuta istruttoria legislativa e quindi di una migliore qualità della legislazione;

abbiano cura il Legislatore e il Governo di evitare di intervenire con decreto-legge su norme di delega legislativa, in contrasto con l'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988; che vieta al Governo di conferire, con decreto-legge, deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione;

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 13.10.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 802 del 25 maggio 2022, a pagina 4: alla prima colonna, quinta riga, la parola: « condizione, » è soppressa.