



D.L. 36/2022: Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

A.C. 3656

Dossier n° 192 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
23 giugno 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3656
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)
Iter al Senato:	Sì
Date:	
pubblicazione in G.U.:	30 aprile 2022
approvazione del Senato:	22 giugno 2022

Contenuto

Il provvedimento è suddiviso in 9 Capi.

Il Capo I reca Misure per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di pubblica amministrazione, università e ricerca.

Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 1, novellando l'articolo 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, dispone che, nella predisposizione delle linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale, i decreti del Ministro per la pubblica amministrazione tengano conto anche dei fabbisogni dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità utili a sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione. Come si legge nella relazione illustrativa del decreto-legge, tale misura integra gli elementi costitutivi della *milestone* M1C1 del PNRR;
- l'articolo 2 introduce una disciplina per centralizzare le procedure di assunzione nella pubblica amministrazione, attraverso il Portale unico del reclutamento InPA, prevedendo, in particolare, che dal 1° novembre 2022 l'assunzione a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, avvenga tramite tale Portale, sviluppato e gestito dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e operativo dal 1° luglio 2022. Come risulta dalla Relazione tecnica al testo originario del decreto, l'investimento per la realizzazione del Portale contribuisce al raggiungimento della *milestone* M1C1-56 del PNRR entro il primo semestre 2022;
- l'articolo 3 introduce nel decreto legislativo n. 165 del 2001 l'articolo 35-*quater*, che disciplina le procedure di assunzione del personale non dirigenziale. Le disposizioni prevedono, tra l'altro: l'effettuazione di almeno una prova scritta e, con la prova orale, l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera; l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in video conferenza della prova orale; la possibilità di ricorrere a prove preselettive; l'attribuzione della decisione dei contenuti delle prove alle singole amministrazioni; una fase di valutazione dei titoli per i bandi concernenti profili ad elevata specializzazione tecnica, ai fini dell'ammissione alle fasi successive della procedura concorsuale; il concorso dei titoli e dell'esperienza professionale alla formazione del punteggio finale, in misura non superiore a un terzo; la possibilità per le pubbliche amministrazioni di bandire concorsi riservati, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale già in servizio in possesso di determinati requisiti;
- l'articolo 4, modificando l'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001, introduce una sezione del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni dedicata all'utilizzo delle tecnologie informatiche e dei *social media* da parte dei dipendenti pubblici e prevede lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico nelle pubbliche amministrazioni. Anche tale misura, come risulta dalla relazione illustrativa, integra gli elementi costitutivi della *milestone* M1C1-56 del PNRR;

- l'articolo 5 prevede l'adozione da parte delle amministrazioni di misure che attribuiscono vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato, sulla base di specifiche linee guida adottate dal Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Dipartimento delle pari opportunità. La relazione illustrativa precisa che la misura integra gli elementi costitutivi della *milestone* M1C1-56 del PNRR, attuando le finalità relative al rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere;
- l'articolo 6 introduce una nuova disciplina della mobilità orizzontale del personale pubblico, applicabile dal 1° luglio 2022, prevedendo l'utilizzo esclusivo del Portale del reclutamento, sia da parte delle amministrazioni sia da parte del personale interessato, e dispone limitazioni alla possibilità di ricorrere a comandi e distacchi del personale non dirigenziale, consentiti nel limite del 25 per cento dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità, ad eccezione dei comandi e distacchi obbligatori. Si segnala, inoltre, che la norma proroga al 30 settembre 2022 il termine entro il quale le amministrazioni utilizzatrici possono procedere alle assunzioni a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziali, dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori impegnati in lavori di pubblica utilità;
- l'articolo 7 introduce ulteriori misure abilitanti per l'attuazione del PNRR, tra le quali si segnalano: il differimento al 30 giugno 2022 del termine per l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni del Piano integrato di attività e organizzazione; la modifica alla procedura per il conferimento di incarichi a esperti per il monitoraggio e la rendicontazione del PNRR; la proroga al 30 luglio 2022 del termine entro il quale i comuni devono comunicare al Dipartimento della funzione pubblica le esigenze di personale connesse alla carenza delle professionalità strettamente necessarie all'attuazione dei progetti previsti dal PNRR;
- l'articolo 7-*bis* dispone l'istituzione dal 1° gennaio 2023, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR), con funzioni di supporto tecnico alle funzioni di coordinamento delle attività di analisi e verifica di impatto della regolamentazione, nonché di valutazione degli impatti economici e sociali di iniziative normative. Dalla medesima data, cessa il gruppo di lavoro sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e gli esperti che al 31 dicembre 2022 lo compongono sono nominati componenti del NUVIR fino alla data di scadenza dei rispettivi incarichi;
- l'articolo 8 istituisce un Fondo con una dotazione di 60 milioni di euro per l'anno 2022 al fine di far fronte al fabbisogno finanziario di Formez PA connesso allo svolgimento di procedure concorsuali oggetto di convenzioni con le amministrazioni;
- l'articolo 9 dispone il differimento dal triennio 2019-2021 al triennio 2021-2023 dei termini per l'assunzione da parte del Ministero della transizione ecologica di trecentocinquanta unità di personale; autorizza inoltre la Presidenza del Consiglio dei ministri a incrementare la dotazione organica di una posizione dirigenziale di prima fascia e di due posizioni dirigenziali di seconda fascia e a indire una o più procedure per il reclutamento di personale non dirigenziale, da destinare anche all'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità;
- gli articoli 10 e 11 recano disposizioni in materia di conferimento di incarichi e di reclutamento di personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, compresi le regioni e gli enti locali;
- l'articolo 12, con l'obiettivo di potenziare la Scuola nazionale dell'amministrazione: istituisce la figura del Vicepresidente; autorizza il reclutamento di ventotto unità di personale non dirigenziale con funzioni di tutoraggio nonché di sessanta unità di personale non dirigenziale con profilo professionale di specialista esperto di formazione, comunicazione e sistemi di gestione e di assistente specialista; prevede la possibilità di istituire poli formativi sul territorio nazionale;
- l'articolo 13, allo scopo di contenere gli effetti derivanti dalla carenza dell'organico della carriera dirigenziale penitenziaria, dispone in via eccezionale la riduzione a dodici mesi della durata del corso di prima formazione dei consiglieri penitenziari nominati all'esito delle procedure di reclutamento indette con i decreti dirigenziali 5 maggio 2020, 28 agosto 2020 e 6 ottobre 2020;
- l'articolo 14 reca una serie di misure in materia di università e ricerca, finalizzate alla realizzazione di diverse linee di intervento previste dall'investimento 1.2 della Missione 4, Componente 2 del PNRR, dedicato a «Progetti di finanziamento presentati da giovani ricercatori», tra le quali si segnalano:
 - o la previsione di procedure semplificate di reclutamento da parte delle università e degli enti pubblici di ricerca per giovani ricercatori che abbiano ottenuto un Sigillo di Eccellenza a seguito della partecipazione a bandi europei;
 - o l'istituzione, nell'ambito dell'area di contrattazione per il personale docente delle Istituzioni dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), del profilo professionale del ricercatore, a tempo determinato e indeterminato;
 - o la modifica della disciplina dei contratti di ricerca e in materia di contratto per la funzione di ricercatore universitario a tempo determinato e delle relative procedure di reclutamento;
 - o l'introduzione della qualifica dei tecnologi a tempo indeterminato, per lo svolgimento nelle università di attività di supporto e coordinamento della ricerca, di promozione del processo di trasferimento tecnologico, di progettazione e di gestione delle infrastrutture, nonché di tutela della proprietà industriale;

Al riguardo, si segnala che 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.

- l'articolo 15 autorizza l'ANPAL ad assumere, dal 2022, un contingente di personale pari a quarantatré unità, di cui due dirigenti di livello dirigenziale generale, un dirigente di livello dirigenziale non generale e quaranta unità appartenenti alla terza area funzionale - fascia economica F1;
- l'articolo 15-bis introduce disposizioni riguardanti i patronati, con particolare riferimento alla procedura di conferimento del mandato, e istituisce un fondo per erogare nel 2022 finanziamenti ai medesimi enti, proporzionati alle pratiche svolte;
- l'articolo 15-ter modifica la disciplina relativa all'organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, prevedendo l'istituzione del ruolo del personale dipendente dell'Ufficio dell'Autorità garante, al quale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprese quelle di cui alla vigente contrattazione collettiva;
- l'articolo 16 autorizza per l'anno 2022 il Ministero dell'interno ad assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata complessiva anche superiore a trentasei mesi e comunque non successiva al 31 dicembre 2026, trenta unità di personale, da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, del comparto Funzioni centrali nei profili professionali economico, informatico, giuridico e statistico;
- l'articolo 16-bis dispone l'aumento di tre unità della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e introduce modifiche in ordine ai limiti di conferimento dei posti di vicedirettore;
- l'articolo 16-ter prevede la possibilità per il Ministero della difesa di conferire, fino al 31 dicembre 2027, incarichi di funzione dirigenziale di livello generale a dirigenti di seconda fascia appartenenti ai ruoli del medesimo Ministero in deroga al limite percentuale vigente e comunque nel limite massimo di tre unità ulteriori;
- l'articolo 16-quater autorizza l'assunzione sino a 500 allievi agenti della Polizia di Stato;
- l'articolo 17 dispone l'aumento della dotazione organica dei dirigenti penitenziari del ruolo di esecuzione penale esterna di undici unità e di quella del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità di 1.092 unità, autorizzando conseguentemente il Ministero della giustizia a bandire le relative procedure concorsuali e prevedendo anche la possibilità di effettuare le assunzioni anche tramite scorrimento delle graduatorie in corso di validità;
- l'articolo 17-bis reca la rideterminazione degli organici delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco;
- l'articolo 17-ter consente al Ministero della giustizia, fino al 31 dicembre 2023, di assumere con contratto a tempo indeterminato, fino a 1.200 unità complessive, personale non dirigenziale, da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria, area funzionale seconda, posizione economica F1, in possesso dei requisiti specificati dalla norma e già in servizio presso l'Amministrazione con contratti a tempo determinato.

Il Capo II reca Misure per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza in materia finanziaria e fiscale.

Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 18 anticipa al 30 giugno 2022 l'entrata in vigore delle sanzioni per mancata accettazione di pagamenti elettronico e estende l'obbligo di fatturazione elettronica anche ai titolari di partita IVA in regime forfettario dal 1° luglio 2022 (dal 1° gennaio 2024 se non hanno conseguito nell'anno precedente più di 25 mila euro); i commi 4-bis e 4-ter, introdotti al Senato, recano rispettivamente precisazioni circa le modalità di partecipazione alla lotteria degli scontrini e disposizioni sul funzionamento del credito di imposta al 110 per cento in caso di cessione dell'immobile;
- l'articolo 18-bis introduce disposizioni per favorire l'attuazione del PNRR, tra le quali si segnalano:
 - o l'autorizzazione di spesa per la realizzazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR, da destinare alla stipula di convenzioni, da parte dell'Unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, con università, enti e istituti di ricerca;
 - o l'autorizzazione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ad assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, quattro unità di personale da inquadrare nell'Area terza – posizione economica F1;
 - o l'autorizzazione all'Agenzia delle entrate ad assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, un contingente di personale corrispondente alle facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente già autorizzate o da autorizzare entro la data del 31 dicembre 2022;
 - o l'autorizzazione al Ministero dell'economia e delle finanze, per il biennio 2022-2023, a reclutare con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, cinquanta unità di personale da inquadrare nelle

articolazioni territoriali del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

o la non rilevanza delle spese per acquisto di beni e servizi delle amministrazioni centrali dello Stato ai fini dell'applicazione dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente, nel caso in cui si tratti di spese finanziate con risorse derivanti dal PNRR, da programmi cofinanziati dall'Unione europea e da programmi operativi complementari alla programmazione europea 2014/2020 e 2021/2027;

- l'articolo 18-*ter* reca disposizioni in materia di gioco pubblico, prevedendo, tra l'altro, la proroga fino al 30 giugno 2024 del termine di scadenza previsto per le concessioni in materia di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, compresi gli eventi simulati, confermando la misura degli oneri concessori;
- l'articolo 19 dispone l'istituzione del portale unico nazionale del sommerso (PNS), gestito dall'Ispettorato nazionale del lavoro, in cui confluiscono le risultanze dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro, dal personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso nonché in materia di lavoro e legislazione sociale;
- l'articolo 19-*bis* proroga al 31 dicembre 2022 il termine a partire dal quale acquistano efficacia le disposizioni che consentono anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, purché regolarmente soggiornanti in Italia, di utilizzare le dichiarazioni sostitutive riguardanti gli stati, le qualità personali e i fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani;
- l'articolo 20 prevede la promozione da parte dell'INAIL, con il coinvolgimento delle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, di appositi protocolli di intesa con aziende e grandi gruppi industriali impegnati nella esecuzione dei singoli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza per iniziative volte a migliorare gli standard di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- l'articolo 21 consente l'utilizzo delle risorse del PNRR che risultino non assegnate a valle di procedure competitive per il finanziamento dei progetti bandiera delle Regioni;
- l'articolo 22 istituisce un fondo per le spese di gestione dei beni confiscati alla mafia, da trasferire all'Agenzia per la coesione territoriale.

Il Capo III reca Misure per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza in materia ambiente, fonti rinnovabili, efficientamento energetico e salute.

Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 23 interviene in materia di produzione e consumo di idrogeno da fonti rinnovabili, di concessioni di derivazioni per uso irriguo e di procedure di approvazione dei piani di bacino;
- l'articolo 23-*bis* introduce disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da biomasse;
- l'articolo 24 reca misure per il potenziamento del sistema di monitoraggio, da parte dell'ENEA, dell'efficientamento energetico attraverso le misure di *Ecobonus* e *Sismabonus*, prevedendo, in particolare, l'introduzione della figura del Direttore generale presso l'ENEA, con la conseguente modifica della relativa dotazione organica;
- l'articolo 24-*bis* riconosce per il 2023 un contributo, fino a 1 milione di euro, per progetti di investimento per l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili a beneficio di impianti sportivi e piscine ubicati nelle regioni del Mezzogiorno;
- l'articolo 25 interviene sul Codice dell'ambiente, recando disposizioni riguardanti il piano di gestione delle macerie derivanti da eventi calamitosi, impropriamente inserito, come risulta dalla Relazione illustrativa, nel Programma nazionale per la gestione dei rifiuti;
- l'articolo 25-*bis* reca modifiche alla disciplina in materia di raccolta e gestione dei rifiuti da imballaggio;
- l'articolo 26 reca disposizioni volte a fornire il necessario supporto tecnico operativo per l'attuazione delle misure del PNRR di competenza del Ministero della transizione ecologica, attraverso l'istituzione di un Fondo per l'attuazione dei suddetti interventi;
- l'articolo 26-*bis* potenzia la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale;
- l'articolo 27 prevede l'istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici e delle zoonosi (SNPS), inteso a migliorare e armonizzare le politiche e le strategie del Servizio sanitario nazionale per la prevenzione, il controllo e la cura delle malattie acute e croniche, trasmissibili e non trasmissibili, associate a rischi ambientali e climatici, nonché alle zoonosi. Si prevede, altresì, l'istituzione di una Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, volta ad assicurare il coordinamento di tale Sistema con il Sistema nazionale a rete per la protezione ambientale (SNPA).

Il Capo IV reca misure volte a favorire la transizione digitale. Al suo interno si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 28 autorizza la costituzione della società 3-I S.p.A., con sede in Roma e a capitale interamente pubblico, al fine di conseguire gli obiettivi della Missione 1, Componente 1 del PNRR – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA – con particolare riferimento alla Riforma in materia di "Supporto alla

- trasformazione della PA locale", che prevede la creazione di una nuova società incaricata dello svolgimento delle attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni *software* e di servizi informatici in favore degli enti previdenziali e delle pubbliche amministrazioni centrali;
- l'articolo 29 reca una disciplina relativa alla regolazione delle spese per l'acquisto di servizi *cloud* infrastrutturali da parte delle amministrazioni centrali e locali, in deroga ai limiti di spesa per l'acquisto di beni e servizi previsti dalla normativa vigente, al fine di agevolare la realizzazione del polo strategico nazionale e di consentire il conseguimento dell'obiettivo del PNRR concernente la migrazione delle pubbliche amministrazioni verso infrastrutture *cloud* sicure;
 - l'articolo 30 interviene in materia di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia spaziale italiana (ASI), in relazione agli obiettivi di transizione digitale fissati dal PNRR, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro o sottosegretario delegato i poteri di indirizzo, coordinamento, programmazione e vigilanza, attualmente in capo al Ministro dell'università e della ricerca, il quale mantiene le proprie competenze in ordine all'attività di ricerca svolta dall'ASI. La disposizione introduce, pertanto, modifiche all'attuale *governance* dell'Agenzia. Nel corso dell'esame al Senato sono state introdotte disposizioni riguardanti, in particolare, la composizione del consiglio di amministrazione dell'ASI, nonché alcune novelle al Codice dell'amministrazione digitale riguardanti i gestori delle identità digitali;
 - l'articolo 31 dispone l'incremento della dotazione organica dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri (una posizione di livello generale e due posizioni di livello non generale) a favore di una apposita struttura della PDCM che supporti l'esercizio delle funzioni di direzione e coordinamento delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali. In sede di prima applicazione, per lo svolgimento di tali funzioni la PDCM è autorizzata a conferire incarichi dirigenziali anche in deroga ai limiti percentuali vigenti. La PDCM è altresì autorizzata a bandire un concorso, da espletarsi con modalità semplificate, per il reclutamento di cinque unità di personale non dirigenziale, nonché ad avvalersi di un contingente di cinque esperti in possesso di specifica ed elevata competenza nelle materie delle applicazioni e dei servizi spaziali e aerospaziali;
 - l'articolo 32 reca, tra l'altro, le seguenti disposizioni:
 - o amplia la tipologia di interventi finanziati dal Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, tenendo conto anche delle competenze dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e al fine di ricomprendere ulteriori campi coerenti con la progettualità del PNRR (banda ultra larga, intelligenza artificiale, competenze digitali);
 - o estende anche all'identificazione elettronica ai fini dell'accesso ai servizi erogati dalle PA e dai soggetti privati tramite canali fisici gli effetti di documento di riconoscimento equipollente, attualmente riconosciuti solo nelle transazioni elettroniche o per l'accesso dei servizi in rete;
 - o disciplina le modalità di adozione di un manuale operativo sulle specifiche di funzionamento del Sistema di gestione delle deleghe per l'accesso ai servizi mediante identità digitale (introdotto dal decreto-legge n. 77/2021), nonché le modalità di adozione di un manuale operativo sul funzionamento della Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione;
 - o esclude l'imposizione di oneri o canoni per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche;
 - o esclude la necessità della preventiva procedura di valutazione di incidenza per i lavori di scavo di lunghezza inferiore ai 200 metri per la posa di infrastruttura a banda ultra-larga;
 - o esclude il settore delle comunicazioni elettroniche dall'ambito di applicazione della disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici;
 - o demanda a un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali l'individuazione dei casi e delle condizioni di utilizzo dell'energia sostenibile e delle tecniche di agricoltura di precisione intelligenti.
 - l'articolo 32-bis reca norme in materia di rafforzamento del sistema pubblico di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti, con specifico riferimento al furto di identità.

Il Capo V reca misure per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di infrastrutture, beni culturali, zone economiche speciali e zone logistiche semplificate.

Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 33, che in attuazione di una riforma prevista dal PNRR per la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing*, considera di pubblica utilità e caratterizzati da indifferibilità e urgenza i progetti destinati alla realizzazione di opere e impianti di elettrificazione dei porti, nonché le opere e le infrastrutture connesse e prevede per tali interventi il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della regione, all'esito di una conferenza di servizi, con tempi ridotti;
- l'articolo 33-bis autorizza fino al 2036, nel limite complessivo di 75 milioni di euro, l'erogazione di finanziamenti per interventi in materia di trasporto pubblico locale valutati presentati dalle province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 agosto 2022;
- l'articolo 33-ter proroga di quattro mesi, limitatamente all'annualità 2022, i termini per l'utilizzazione, l'eventuale revoca e la contestuale riassegnazione dei contributi ai comuni con popolazione inferiore a

- 1.000 abitanti per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile;
- l'articolo 34 reca alcune modifiche al codice degli appalti al fine di rafforzare il sistema di certificazione della parità di genere;
- l'articolo 35, comma 1 è volto a garantire l'unicità delle procedure attuative e la coerenza dei tempi di realizzazione nel caso in cui un'opera complessiva sia articolata in più lotti funzionali;
- l'articolo 35, comma 2 interviene sui compensi dei collegi consultivo tecnici delle stazioni appaltanti;
- l'articolo 36, comma 1 prevede che per gli interventi di importo non superiore alla soglia comunitaria su beni di proprietà delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, i medesimi enti proprietari possono essere individuati quali soggetti attuatori esterni;
- l'articolo 36, comma 2, attribuisce alla Soprintendenza speciale per il PNRR (di cui all'art. 29 del decreto-legge n. 77 del 2021) le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici con riferimento agli interventi previsti dal Piano di investimenti strategici su siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali (di cui all'art. 1, comma 2, lett. d), del decreto-legge n. 59 del 2021), compreso nel Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR;
- l'articolo 36, comma 2-bis intesta al Commissario straordinario del Governo per la Fiera del libro di Francoforte del 2024 una apposita contabilità speciale presso la tesoreria statale, entro cui confluiscono tutte le risorse destinate alla partecipazione dell'Italia all'evento;
- l'articolo 36, comma 3-ter estende le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici della Soprintendenza speciale per il PNRR anche ai casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), sottoposti a VIA in sede statale oppure rientranti nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero;
- l'articolo 37 introduce una procedura straordinaria semplificata per la revisione del perimetro delle Zone Economiche Speciali; estende il credito d'imposta per gli investimenti in tali zone all'acquisto di terreni e alla realizzazione o ampliamento di immobili che siano strumentali agli investimenti; stanziando risorse per lo sviluppo industriale delle ZES; rimette a un apposito D.P.C.M. che disciplini le procedure di istituzione delle Zone Logistiche Semplificate e le loro modalità di funzionamento e organizzazione;
- l'articolo 37-bis modifica la disciplina del contratto di logistica di cui all'articolo 1677-bis del codice civile;
- l'articolo 37-ter interviene sulla disciplina relativa alla cessione della proprietà di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

Il Capo VI reca misure per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di turismo. Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 38 destina le risorse finanziarie per l'attuazione della linea progettuale M1C3, sub investimento 4.2.2 "Digitalizzazione Agenzie e Tour Operator", nell'ambito del PNRR, di cui all'articolo 4, comma 1, del D.L. n. 152/2021, pari a 98 milioni di euro, all'incremento della dotazione finanziaria della linea progettuale M1C3, sub investimento 4.2.1 "Miglioramento delle infrastrutture di ricettività attraverso lo strumento del Tax credit" del predetto PNRR. L'importo di 100 milioni di euro stanziato per il 2022 per il credito di imposta a favore delle imprese operanti nel settore turistico, alberghiero e ricettivo in relazione a uno o più interventi edilizi e per la digitalizzazione d'impresa, di cui all'articolo 1, comma 13, del decreto-legge n. 152 del 2021, è destinato a finanziare anche le domande di agevolazione presentate dalle agenzie di viaggio e tour operator per la fruizione del credito di imposta per investimenti e attività di sviluppo digitale, ai sensi dell'articolo 4 del medesimo decreto-legge n. 152 del 2021;
- l'articolo 39 modifica l'articolo 2 del decreto-legge n. 152/2021, il quale dispone l'istituzione della «Sezione Speciale Turismo» presso il Fondo di garanzia PMI, in attuazione del PNRR, prevedendo che nell'attività di rilascio delle garanzie, il consiglio di gestione del Fondo opera in composizione integrata con un membro designato dal Ministero del turismo e con un rappresentante delle organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle imprese turistiche;
- l'articolo 40 dispone che ai fini della realizzazione degli investimenti in materia di "Caput Mundi - Next Generation EU per grandi eventi turistici", il Ministro del turismo può avvalersi del Commissario Straordinario del Governo nominato al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale.

Il Capo VII reca disposizioni in materia di giustizia. Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 41 reca misure per il funzionamento del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile, sulla ragionevole durata del processo e sulla statistica giudiziaria e del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del processo e sulla statistica giudiziaria;
- l'articolo 42 posticipa al 15 luglio 2022 l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019), già prevista per il 16 maggio 2022, al fine di allineare il termine di entrata in vigore del Codice con quello di attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 (17 luglio 2022);
- l'articolo 43 istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona,

compiuti sul territorio italiano dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale.

Il Capo VIII reca disposizioni in materia di istruzione. Si segnalano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- l'articolo 44 reca disposizioni in materia di formazione iniziale dei docenti nella scuola di I e II grado, in attuazione della riforma del sistema di reclutamento dei docenti prevista nel PNRR; demanda ad uno o più decreti del Ministro dell'istruzione, da adottare di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, la revisione e all'aggiornamento della tipologia delle classi di concorso per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado, con l'obiettivo di una loro razionalizzazione e accorpamento; detta norme in materia di formazione in servizio;
- l'articolo 45 introduce disposizioni tese a valorizzare il personale docente;
- l'articolo 46 modifica le disposizioni sulla semplificazione delle procedure concorsuali per il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado introdotte dal D.L. 73/2021 (cosiddetto Sostegni-bis);
- l'articolo 47 introduce una serie di disposizioni volte ad assicurare l'effettiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione. Si tratta, in particolare, della costituzione del Gruppo di supporto alle scuole per il PNRR; dell'estensione dei casi in cui è possibile procedere ad acquisti e affidamenti di contratti in deroga alla normativa vigente; di modifiche al concorso di progettazione previsto per la realizzazione del Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica;

Il Capo IX reca disposizioni finali. In particolare:

- l'articolo 48 abroga la disposizione che demandava a decreti del ministro della giustizia l'individuazione delle procedure di monitoraggio e delle risorse ai fini della valutazione delle misure urgenti per la giustizia ordinaria nell'ambito del PNRR, nonché alcune disposizioni in materia di trasporti e di obblighi relativi alla demolizione di veicoli;
- l'articolo 48-bis stabilisce che le disposizioni del decreto-legge si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione;
- l'articolo 49 prevede, per il 2022, un incremento di 13 milioni di euro del finanziamento statale per le convenzioni tra l'INPS e i centri di assistenza fiscale (CAF);
- l'articolo 49-bis integra di 2 milioni di euro per l'anno 2022 e di euro 13,5 milioni di euro per il 2023 la contabilità speciale del Commissario per la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, al fine di assicurare un contributo ai Comuni per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Al riguardo, si segnala che 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

Motivazioni della necessità ed urgenza

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 commi; 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; 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 definitori più vari"; il riferimento ad essa, come identità di ratio, può risultare quindi "in concreto non pertinente".

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); 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)

Il provvedimento contiene poi **ulteriori misure** quali quelle dell'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 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.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alle materie di **esclusiva competenza statale** sistema tributario, tutela della concorrenza, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettere e), g), n) ed s) della Costituzione); alle materie di **competenza concorrente** istruzione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio, grandi reti di trasporto, porti e aeroporti civili (articolo 117, terzo comma) e alla materia di **residuale competenza regionale** turismo (articolo 117, quarto comma).

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento già prevede alcune forme di **coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali**. In particolare:

- il **comma 5 dell'articolo 3** prevede la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione, entro il 31 ottobre 2022, delle linee guida per il reclutamento dei dirigenti da parte degli enti territoriali;
- la **lettera c) del comma 1 dell'articolo 7** prevede la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto ministeriale di riparto di specifiche risorse residue e non impegnate del PNRR da destinare per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR;
- la **lettera a) del comma 5 dell'articolo 23** prevede il parere della Conferenza Stato-regioni entro trenta giorni ai fini dell'adozione del DPCM di approvazione dei piani di bacino;
- il **comma 2 dell'articolo 25** prevede il parere della Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione delle linee guida per la gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici ed infrastrutture in seguito ad un evento sismico;
- il **comma 5 dell'articolo 27** prevede la previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini del decreto ministeriale chiamato ad individuare gli obblighi di comunicazione dei soggetti coinvolti nel sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS);
- il **comma 1 dell'articolo 33-bis** prevede la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini della definizione del finanziamento destinato alle province autonome di Trento e di Bolzano per interventi nel trasporto pubblico locale;
- il **comma 3 dell'articolo 37** prevede il parere in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del DPCM chiamato a disciplinare le procedure di istituzione delle zone logistiche semplificate.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, in particolare:

- con riferimento **all'articolo 7, comma 2-quinquies**, che prevede la ripartizione di risorse per il settore sportivo con decreto dell'Autorità di governo competente in materia di sport, *si ricorda che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 40 e n. 123 del 2022 ha dichiarato incostituzionali norme che disponevano modalità analoghe di riparto di risorse destinate al medesimo settore nella parte in cui non prevedevano che il decreto attuativo venisse adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni;*
- con riferimento al decreto del Ministro della transizione ecologica previsto **dall'articolo 23, comma 2**, chiamato a disciplinare la rete per il trasporto e la produzione di idrogeno verde, si ricorda che la competenza legislativa coinvolta è quella concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; si tratta di una competenza *per la quale la Corte costituzionale ha però sottolineato l'esigenza di riconoscere un forte ruolo di indirizzo allo Stato, ferma restando però l'esigenza di rispettare - attraverso appunto forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali - il principio di leale collaborazione con gli enti territoriali (sentenze n. 303 del 2003, 383 del 2005 e n. 170 del 2017);* le medesime considerazioni valgono con riferimento **all'articolo 24-bis**, che prevede contributi in conto capitale a soggetti gestori di impianti sportivi per l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili;

Rispetto degli altri principi costituzionali

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).

Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire la disposizione alla luce di quanto previsto dall'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".

Attribuzione di poteri normativi

Il **comma 6-bis dell'articolo 14** prevede l'adozione di un decreto del quale viene esplicitata la "**natura non regolamentare**"; *al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2006, ha ritenuto i decreti "di natura non regolamentare" atti "dalla indefinita natura giuridica".*