



Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

D.L. 208/2024 / A.C. 2184

Dossier n° 101 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 14 gennaio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2184
D.L.	208/2024
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	10
Date:	
presentazione:	31 dicembre 2024
assegnazione:	31 dicembre 2024
Commissioni competenti:	V Bilancio, VIII Ambiente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

L'**articolo 1, commi da 1 a 7**, disciplina interventi infrastrutturali e di riqualificazione urgenti al fine di fronteggiare situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile.

L'**articolo 1, comma 8**, interviene sulla disciplina della copertura dei **posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti** introducendo la possibilità di **attribuire temporaneamente** l'incarico nel caso in cui il posto di funzione risulti **vacante**. L'incarico può essere attribuito per un periodo massimo di **un anno**, prorogabile per un egual periodo, anche più volte, entro il successivo biennio.

L'**articolo 2** reca, ai commi da 1 a 4, disposizioni finalizzate alla realizzazione di **impianti di dissalazione, anche mobili, nei comuni di Porto Empedocle, Trapani e Gela**. Il potere di provvedere, in via d'urgenza, alla realizzazione di tali impianti è attribuito al Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, che si avvale della società Siciliacque S.p.A. quale soggetto attuatore (comma 1). Sono inoltre disciplinati la copertura finanziaria degli oneri, nel limite di spesa di 100 milioni di euro (comma 2), l'utilizzo delle risorse presenti sulla contabilità speciale intestata al Commissario (comma 3) e l'attività del soggetto attuatore (comma 4).

I commi 5 e 6 recano invece **proroghe di termini**: viene prorogato al 30 giugno 2025 il termine ultimo fino al quale è autorizzato il riutilizzo a scopi irrigui in agricoltura delle acque reflue depurate prodotte dagli impianti di depurazione già in esercizio (comma 5) ed è prorogato al 31 ottobre 2025 il termine per il completamento, da parte delle Autorità di bacino distrettuale, delle sperimentazioni sul deflusso ecologico (comma 6).

L'**articolo 3, comma 1**, inserisce nella legge di bilancio 2024 il nuovo comma 489-*bis* ai sensi del quale, in relazione ad eventi celebrativi del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma aventi carattere di particolare rilevanza e impatto, il supporto delle strutture operative di protezione civile può essere chiesto anche dal Commissario straordinario.

L'**articolo 3, commi 2 e 3**, detta disposizioni relative alla situazione di emergenza sull'isola di Ischia.

L'**articolo 4, commi 1-3**, prevede la proroga rispettivamente di ulteriori 24 e 22 mesi dell'operatività delle Agenzie per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale dei porti di Gioia Tauro e Taranto e del porto di Cagliari. Il **comma 3** specifica che agli oneri derivanti dalle precedenti

disposizioni, pari complessivamente a circa **9,9 milioni di euro** per il **2025** e **10,1 milioni di euro** per il **2026**, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

L'**articolo 4, comma 4**, prevede che i lavoratori beneficiari di determinate prestazioni di integrazioni salariali straordinarie - come nelle ipotesi di riorganizzazione e crisi aziendale, accordo di transizione occupazionale, contratti di solidarietà, nonché in caso di prestazioni di integrazione salariale erogate nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali - accedono al Programma "Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (GOL). A tal fine, i nominativi dei lavoratori coinvolti sono comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che li mette a disposizione delle regioni interessate.

Il **comma 5**, al fine di garantire il proseguimento nell'attuazione degli interventi, degli obiettivi e dei traguardi in materia di lavoro e politiche sociali previsti nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, di continuare a fornire supporto all'unità di missione - di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto-legge n. 77/2021 - costituita per assicurare il coordinamento della fase attuativa del PNRR, proroga per ciascuno degli anni 2025 e 2026, le risorse già stanziare per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, autorizzando una spesa di euro 562.277 per ciascuno di tali anni.

Il **comma 6**, al fine di garantire l'attuazione delle attività connesse al processo di riorganizzazione in atto nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in considerazione della previsione di aree organizzative di responsabilità all'interno degli uffici di diretta collaborazione da affidare a specifiche unità di personale, tenuto conto altresì dell'aumento della complessità e delle funzioni assunte dal Ministero medesimo in conseguenza della soppressione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, autorizza la spesa di euro 461.247 per ciascuno degli anni 2025 e 2026.

Il **comma 7** prevede che agli oneri derivanti dai commi 5 e 6, pari a 1.023.524 euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 si provvede mediante corrispondente utilizzo delle risorse di parte corrente iscritte nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'**articolo 5, commi 1 e 2**, prevede il trasferimento all'Autorità per la Laguna di Venezia-Magistrato alle acque dei compiti e delle funzioni attribuite al Commissario straordinario incaricato di sovraintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori del sistema Mo.S.E. per la tutela e la salvaguardia della laguna di Venezia, che conseguentemente cessa dalle proprie funzioni. Al fine di assicurare l'avvio delle attività dell'Autorità per la laguna di Venezia - Nuovo Magistrato alle Acque, si autorizza il suo Presidente a conferire incarichi di livello dirigenziale non generale in deroga ai limiti previsti dalla vigente normativa.

L'**articolo 5, commi da 3 a 5**, proroga di quarantotto mesi la gestione diretta da parte del Commissario straordinario **della Funivia Savona San Giuseppe**, prevedendo che tale termine possa essere prorogato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti non oltre il 31 dicembre 2026. Inoltre, dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento i **compiti, le funzioni e le risorse del Commissario Straordinario** siano **trasferiti al Presidente della Regione Liguria**. A quest'ultimo, in qualità di Commissario straordinario, è inoltre attribuita la facoltà di nominare un sub-commissario, retribuito con le modalità attualmente previste. Conseguentemente il Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale cessa le proprie funzioni di Commissario straordinario.

L'**articolo 6** modifica gli articolo 47 e 48 della legge n. 222 del 1985 in materia di **destinazione della quota dell'otto per mille della dichiarazione IRPEF**, adeguando la disposizione sul **numero delle categorie di intervento** a quanto **previsto dalla disciplina previgente** e stabilendo che gli interventi relativi al **"recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche"** possono essere finalizzati anche alla **prevenzione**.

L'**articolo 7** esclude, in via interpretativa, l'applicabilità agli enti pubblici aventi anche natura di federazione sportiva delle disposizioni che hanno eliminato il limite ai mandati consecutivi dei presidenti delle Federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva, nonché delle rispettive strutture territoriali regionali, e previsto una maggioranza qualificata in caso di candidatura successiva al terzo mandato consecutivo da parte dei presidenti. Infatti si prescrive espressamente che agli enti pubblici che hanno anche natura di federazione sportiva continua ad applicarsi la disposizione per cui la persona in carica in qualità di presidente o vicepresidente di istituti e di enti pubblici, anche economici, non può essere confermata per più di due volte. Entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame tali enti pubblici adottano ogni atto necessario all'indizione di nuove elezioni in conformità alle disposizioni sopraindicate. Decorso tale termine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di sport, da adottare entro i 15 giorni successivi, si provvede alla nomina di un commissario straordinario per l'indizione di nuove elezioni. Ai commissari eventualmente nominati può essere riconosciuto un compenso, da determinarsi con il decreto di nomina, in misura non superiore a quella attualmente stabilita nei confronti dei commissari o sub commissari nominati dal Governo per diverse finalità di rilievo pubblico, con oneri a carico degli enti

pubblici commissariati. È prevista anche la clausola d'invarianza finanziaria in relazione a tale ultima disposizione.

L'**articolo 8** reca norme finalizzate allo sviluppo dei **contratti di compravendita a lungo termine di energia elettrica da fonti rinnovabili**. L'articolo demanda a un decreto interministeriale la definizione:

- delle modalità e delle condizioni in base alle quali **il GSE assume**, nei limiti fissati dalla norma, il **ruolo di garante di ultima istanza** per la gestione dei **rischi di inadempimento di controparte** nei contratti in questione;
- delle modalità di funzionamento del meccanismo, incluse le procedure operative per l'utilizzo delle **risorse destinate alla garanzia** anche al fine del rispetto del limite di spesa.

Tale limite di spesa è fissato in **45 milioni di euro annui**, per **ciascuno degli anni dal 2025 al 2027**, cui si provvede mediante corrispondente utilizzo di quota parte dei proventi delle aste relative ai medesimi anni delle quote di emissione di anidride carbonica, destinata al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

L'**articolo 9** interviene sull'articolo 26 del [decreto-legge n. 144 del 2022](#), inserendovi il comma 4-*bis*, ai sensi del quale l'adozione delle norme in materia di **istituti tecnici**, attuative della Riforma 1.1 della M4C1 del PNRR, è demandata, in sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2025/2026, a un **decreto del Ministro dell'istruzione e del merito**, e non invece, come previsto per la disciplina a regime, ad uno o più regolamenti di delegificazione.

L'**articolo 10** dispone che il decreto-legge in esame entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 10 articoli per un totale di 34 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a 2 ben distinte finalità che, invero, avrebbero potuto formare oggetto di diversi provvedimenti: 1) fronteggiare situazioni di particolare emergenza, anche sottoposte o da sottoporre a gestione commissariale, con particolare riguardo a situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile, alla prevenzione delle tossicodipendenze e delle altre dipendenze patologiche, alla crisi idrica nella regione siciliana, in materia di protezione civile, lavoro e infrastrutture; 2) introdurre disposizioni urgenti per garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); 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 Corte costituzionale, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso alla "materia finanziaria", come ratio unitaria cui ricondurre le disposizioni di un decreto-legge in quanto essa si "riempie dei contenuti definitori più vari"; peraltro, in proposito appare rilevante anche quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 2022, e cioè che "la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe [...] diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge"; potrebbe quindi essere oggetto di approfondimento se le medesime considerazioni non valgano anche per la prima finalità sopra richiamata, ossia quella di recare misure urgenti per fronteggiare "situazioni di particolare emergenza" in molteplici distinti settori; ciò premesso, potrebbe essere oggetto di approfondimento la riconducibilità alle finalità sopra descritte dell'articolo 1, comma 8, recante delle disposizioni ordinarie relativi ai funzionari della carriera prefettizia e dell'articolo 7, recante disposizioni urgenti necessarie a garantire lo svolgimento delle elezioni degli enti pubblici con natura anche di federazione sportiva.

Con riferimento al 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 34 commi, 4 prevedono provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 1 DPCM, in alternativa ad un decreto dell'Autorità politica delegata in materia di sport, 2 decreti ministeriali e 1 provvedimento di altra natura.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Plurime disposizioni concernono i poteri dei Commissari straordinari; in particolare, l'articolo 1, comma 2, concerne il Commissario straordinario responsabile della predisposizione del piano straordinario di interventi infrastrutturali e di progetti di riqualificazione sociale, funzionali a determinati comuni o aree metropolitane ad alta vulnerabilità sociale; l'articolo 2, comma 1, riguarda invece il Commissario straordinario responsabile della realizzazione di impianti di dissalazione in determinati comuni; l'articolo 5, comma 4, concerne invece il Commissario straordinario responsabile degli interventi necessari per il recupero della piena funzionalità tecnica della Funivia Savona - San Giuseppe di Cairo, di garantire la

continuità dell'esercizio dei servizi di trasporto portuale a basso impatto ambientale e di traffico e di mantenere gli attuali livelli occupazionali; in tutti i casi testé citati, si prevede, direttamente o mediante un sistema di rinvii normativi, che tali commissari straordinari possano operare in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle relative misure di prevenzione del predetto codice, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; in proposito, si ricorda che in più occasioni il Comitato ha segnalato l'opportunità di circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari salvaguardando, al contempo, la necessaria flessibilità operativa che, in virtù della ratio sottesa, deve caratterizzare tali soggetti (si veda, da ultimo, l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 5 dicembre 2024 sul disegno di legge n. 2164 di conversione del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153); *si valuti un approfondimento al riguardo.*

L'articolo 7, al comma 1, prevede la nomina di un Commissario straordinario per l'indizione di nuove elezioni degli enti pubblici che hanno anche natura di federazione sportiva con DPCM, operando così in deroga, peraltro solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede che i commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; *si valuti l'opportunità di esplicitare la deroga al citato art.11.*

L'articolo 9 interviene sull'articolo 26 del decreto-legge n. 144 del 2022, inserendo il comma 4-bis, ai sensi del quale l'adozione delle norme in materia di istituti tecnici, attuative della Riforma 1.1 ("Riforma degli istituti tecnici e professionali") della M4C1 ("Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università") del PNRR, è demandata, in sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2025/2026, a un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, anziché, come previsto per la disciplina a regime dal medesimo articolo 26, commi 4 e 5, ad uno o più regolamenti di delegificazione; tale intervento, come precisato nella relazione illustrativa, risulta funzionale a garantire l'osservanza della scadenza prevista nel PNRR (il 31 dicembre 2024) entro cui deve intervenire l'attuazione della riforma, incompatibile, sempre secondo quanto espresso nella relazione illustrativa, con il complesso iter di emanazione che caratterizza i regolamenti in delegificazione; la disposizione in esame, perciò, appare operare una deroga all'articolo 17, comma 2, della l. n. 400/1988 secondo cui lo strumento attraverso cui è possibile dettare norme in materie non coperte da riserva assoluta di legge, sostituendo alla disciplina primaria vigente una disciplina di rango regolamentare, è solamente quello del regolamento in delegificazione, avente specifiche caratteristiche: l'emanazione con decreto del Presidente della Repubblica, la previa deliberazione del Consiglio dei ministri, l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, la previa determinazione le norme generali regolatrici della materia e, infine, la previa previsione, con legge, dell'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari; in proposito, appare utile ricordare la recente sentenza 192 del 2024, con cui la Corte costituzionale, seppur avendo riguardo alla figura di DPCM dal contenuto sostanzialmente normativo, ha censurato la previsione con cui si demandava ad un atto sub-legislativo diverso da un regolamento in delegificazione la possibilità di modificare atti primari normativi, in quanto integrante un meccanismo "intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti"; i regolamenti delegificazione, secondo la Corte, si caratterizzano infatti per una profilo essenziale: il fatto che, come visto, l'articolo 17, comma 2, l. n. 400/1988 prevede che sia la legge che autorizza la delegificazione a disporre l'abrogazione delle norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione; ciò chiarito, la formulazione della disposizione in esame potrebbe essere approfondita tenendo conto di quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 192 del 2024"; *si valuti un approfondimento al riguardo.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 1, al comma 1, demanda al Commissario straordinario competente il compito di predisporre ed attuare un piano straordinario di interventi infrastrutturali e di progetti di riqualificazione sociale, prevedendo anche una semplificazione per le procedure di concessione di immobili pubblici per fini sociali "laddove occorra"; *si valuti l'opportunità di disciplinare con maggiore precisione le condizioni al ricorrere delle quali tale ulteriore potere di semplificazione possa essere esercitato dal Commissario straordinario.*

Il comma 1 dell'articolo 7, recante disposizioni volte a garantire lo svolgimento delle elezioni degli enti pubblici con natura anche di federazione sportiva, afferma che il comma 2 dell'articolo 16 del d.lgs. n. 242/1999 e il comma 2 dell'articolo 14 del d.lgs. n. 43/2017 – disposizioni concernenti gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate – si interpretano nel senso che gli stessi non si applicano agli enti pubblici che hanno anche natura di federazione sportiva, per i quali continua ad applicarsi quanto disposto dall'articolo 6 della l. n. 14/1978; tale intervento normativo risulta dunque volto a sottrarre all'ambito di operatività delle norme interpretate gli enti pubblici con natura anche di federazione sportiva, per i quali in tal modo continua a trovare applicazione l'articolo 6 della l. n. 14/1978, che dispone, fra l'altro, che la persona nominata quale presidente di un ente pubblico possa essere confermata nella

carica per non più di due volte; ciò chiarito, l'attuale formulazione della disposizione non qualifica la stessa quale norma di interpretazione autentica, diversamente da quanto previsto dal paragrafo 3, lettera l) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 2001, che indica di esplicitare, oltre che nel testo, anche nella rubrica dell'articolo il carattere di interpretazione autentica; *si valuti l'opportunità di qualificare la disposizione in esame quale norma di interpretazione autentica anche nella rubrica.*