

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 31 maggio 2021, n. 77, recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. C. 3146 Governo (Parere alle Commissioni riunite I e VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*)

3

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

Mercoledì 16 giugno 2021. — Presidenza
del presidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 14.30.

Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

C. 3146 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite I e VIII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

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. 3146 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 67 articoli, per un totale di 215 commi, appare

riconducibile alla finalità unitaria di semplificare le procedure connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC); in tal senso, esso si prefigura come un "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 si ricorda che 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, dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria"; il riferimento ad essa, come identità di ratio, potrebbe pertanto risultare "in concreto non pertinente"; considerazioni che, come si vede, potrebbero valere anche per il provvedimento in esame;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure del decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 215 commi, 23 richiedono l'ado-

zione di provvedimenti attuativi: si tratta di 4 DPCM, di 9 decreti ministeriali, di 10 provvedimenti di altra natura; in 3 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze; in 2 casi è previsto il parere del Garante per la protezione dei dati personali; in 2 casi l'efficacia della norma è subordinata all'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

il provvedimento contiene alcune delle misure legislative previste dal PNRR; in particolare, esso contiene le semplificazioni degli oneri burocratici relativi all'attuazione del PNRR, le misure urgenti in materia di semplificazione dei contratti pubblici e delle norme ambientali, l'istituzione della cabina di regia per l'attuazione del Piano e le modalità di monitoraggio del Piano, tutte misure di cui il PNRR prevede l'adozione con decreto-legge entro il mese di maggio 2021;

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 2, che istituisce la cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio per il PNRR, andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare il carattere di deroga che l'articolo appare assumere rispetto alle disposizioni in materia di comitati ministeriali di cui alla legge n. 400 del 1988; andrebbe inoltre precisato se nei confronti della cabina di regia trovi applicazione l'articolo 6, comma 3, della legge n. 400 che prevede che il Presidente del Consiglio possa deferire singole questioni relative al lavoro dei comitati ministeriali al Consiglio dei ministri; potrebbe essere infine oggetto di approfondimento il coordinamento tra i compiti di elaborazione di "indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR" della cabina di regia (articolo 2, comma 2, lettera a) e la generale funzione di indirizzo del Consiglio dei ministri, anche con riferimento all'azione amministrativa, stabilita dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 400 del 1988; l'articolo 4, comma 1, precisa che la Se-

greteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio ha una durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026; identica formulazione è prevista all'articolo 5 con riferimento all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione; al riguardo, anche in questo caso si opera una deroga implicita a quanto previsto in via generale dall'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 303 del 1999, il quale dispone che le strutture di missione della Presidenza del Consiglio per compiti specifici hanno una durata temporanea comunque non superiore a quella del Governo che le istituisce; ciò premesso andrebbe chiarito se, con la formulazione adottata, si intenda anche derogare, come la relazione illustrativa afferma con riferimento all'articolo 4 ma non all'articolo 5, alle disposizioni in materia di *spoils system* (si richiama in particolare l'articolo 31 della legge n. 400 del 1988 che prevede che i decreti di conferimento di incarichi se non siano confermati entro tre mesi dal giuramento del nuovo governo cessano di avere effetto; si rileva comunque la singolarità di questa eventuale deroga); con riferimento all'articolo 5 andrebbero altresì approfondite le modalità di coordinamento tra le attività dell'istituenda Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e la già esistente (art. 1, co. 22-*bis*, del decreto-legge n. 181 del 2006) Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, richiamata anche dal comma 5 dell'articolo 5; all'articolo 8, comma 4, il riferimento errato all'articolo 7, comma 13, andrebbe sostituito con quello, corretto, all'articolo 7, comma 8; all'articolo 9, comma 3, si valuti l'opportunità di precisare meglio "i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile" a cui gli atti di attuazione del PNRR saranno comunque sottoposti; l'articolo 12 disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio in caso di inadempimento di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR; al riguardo, si valuti l'opportunità di una maggiore specificazione, al comma 4, delle fat-

tispecie di casi “in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel piano non risultino altrimenti superabili con celerità”, fattispecie che giustificano l’esercizio dei poteri sostitutivi; al comma 5 andrebbero maggiormente specificati “i principi generali dell’ordinamento” e “i vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea” di cui viene fatto salvo comunque il rispetto in caso di esercizio dei poteri sostitutivi (si richiama in proposito il parere reso dal Comitato nella seduta dell’11 giugno 2019 sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019, cd. sbloccacantieri); il comma 6 stabilisce poi che “di tutte le obbligazioni nei confronti di terzi rispondono, con le risorse del piano o con risorse proprie, esclusivamente i soggetti attuatori sostituiti”; al riguardo, si valuti l’opportunità di chiarire se si intende prevedere che i soggetti attuatori sostituiti rispondano delle obbligazioni contratte fino al momento dell’attivazione del potere sostitutivo o anche, con una sorta di singolare responsabilità oggettiva, successivamente; il comma 1 dell’articolo 14 prevede che le disposizioni del provvedimento trovino applicazione anche al piano nazionale complementare (PNC) mentre l’articolo 1, comma 6, del decreto-legge n. 59 del 2021 relativo a tale piano e attualmente all’esame del Senato (S. 2207) prevede che, per il PNC, l’applicazione delle misure previste per il PNRR solo in quanto compatibili; la lettera *b*) del comma 1 dell’articolo 19, in ordine all’applicazione della disciplina consultiva anche ai progetti connessi al PNRR e al Piano nazionale integrato per l’energia e il clima, appare riprodurre quanto già previsto dall’articolo 8, comma 2-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, come sostituito dall’articolo 17; con riferimento all’allegato III introdotto dall’articolo 35, si segnala che il codice 07 02 17 relativo ai rifiuti contenenti silicani è presente due volte, in un caso con l’asterisco (che indica i rifiuti pericolosi), nell’altro caso no; all’articolo 39, comma 1, lettera *d*), si prevede l’adozione di un decreto del Ministro dell’interno “d’intesa” con altri ministri anziché “di concerto”, come richiesto dal paragrafo 4, lettera *p*) della circo-

lare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; il comma 1 dell’articolo 47 (pari opportunità di genere e generazionali nei contratti pubblici PNRR e PNC) e il comma 1 dell’articolo 50 (semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC) appaiono privi di effettivo contenuto normativo in quanto volti unicamente a indicare le finalità dei due articoli; il comma 2 dell’articolo 50, nel disciplinare i poteri sostitutivi nell’esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC, prevede che tali poteri siano esercitati entro un termine pari alla metà dei termini originariamente previsti; al riguardo andrebbe specificato se per “termini originariamente previsti” si intendano quelli previsti in via generale dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) ovvero quelli stabiliti in deroga da norme successive; all’articolo 55 potrebbe risultare opportuno circoscrivere meglio gli “interventi in materia di istruzione ricompresi nel PNRR” e ai quali si applicano le misure di semplificazione previste dall’articolo; all’articolo 63 potrebbe risultare opportuno adeguare al nuovo termine introdotto per l’annullamento d’ufficio dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni il termine correlato di cui all’articolo 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990; l’articolo 65, comma 1, lettera *b*), capoverso lettera *f*) prevede che l’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) “provvede alla classificazione dei tratti ad elevata concentrazione di incidenti nonché alla classificazione della sicurezza della rete esistente, secondo quanto previsto dall’articolo 5 del citato decreto legislativo n. 35 del 2011”, senza tuttavia modificare tale ultima disposizione che prevede che tale classificazione sia fatta dal Ministro delle infrastrutture;

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

con riferimento alle iniziative di semplificazione normativa prospettate in par-

ticolare dall'articolo 5, si segnala la necessità di individuare forme di interlocuzione costante con il Parlamento, in particolare con il Comitato per la legislazione e con la Commissione parlamentare per la semplificazione, all'interno di un più ampio dialogo, da strutturare adeguatamente, tra Governo e Parlamento sull'attuazione del PNRR;

l'articolo 7, comma 5, prevede la modifica del regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia con l'atto atipico del DPCM, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 22 del 2021, cioè in deroga alla procedura ordinaria prevista dall'articolo 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988 che prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione; si tratta di un modo di procedere oggetto in passato di censura da parte del Comitato in quanto esempio di "fuga dal regolamento" (si veda da ultimo proprio il parere reso dal Comitato nella seduta del 10 marzo 2021 sul disegno di legge C. 2915 del decreto-legge n. 22 del 2021);

l'articolo 37 prevede, tra le altre cose, l'adozione di due decreti dei quali viene esplicitata la natura "non regolamentare" in contrasto con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale che ha qualificato tali decreti "atti dall'indefinibile natura giuridica";

l'articolo 57 prevede che il Commissario straordinario delle zone economiche speciali sia nominato con l'atto atipico del DPCM, sopprimendo la normativa precedente che invece correttamente richiama la procedura prevista dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri);

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa né di analisi di impatto della regolamentazione;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti condizioni:

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire la formulazione dell'articolo 2 e dell'articolo 12, commi 4, 5 e 6;

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, all'articolo 37, comma 1, lettera h) numero 1) e numero 10), capoverso 9-*quater*, le parole: "di natura non regolamentare";

Il Comitato osserva altresì:

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 la formulazione dell'articolo 4; dell'articolo 5; dell'articolo 8, comma 4; dell'articolo 9, comma 3; dell'articolo 14, comma 1; dell'articolo 19, comma 1, lettera b); dell'allegato III di cui all'articolo 35; dell'articolo 39, comma 1, lettera d); dell'articolo 47, comma 1; dell'articolo 50, commi 1 e 2; dell'articolo 55; dell'articolo 63 e dell'articolo 65, comma 1, lettera b), capoverso lettera f);

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, comma 5, e l'articolo 57. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.45.