

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, con modificazioni, del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, recante misure urgenti in materia di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica. C. 730 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione*) 3

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

Mercoledì 28 dicembre 2022. — Presidenza del vicepresidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 15.30.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, recante misure urgenti in materia di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica.

C. 730 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Antonio BALDELLI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. C. 730 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 16 articoli per un totale di 63

commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 34 articoli, per un totale di 109 commi; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a due distinte finalità; in primo luogo, l'adozione di misure per contenere l'aumento dei prezzi energetici; in secondo luogo, l'adozione di disposizioni in materia di finanza pubblica; con riferimento a tale seconda finalità, si ricorda che la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016) ha elaborato la categoria di "provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo" per descrivere quei 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 finalità unitaria dai contorni estremamente ampi, la "materia finanziaria", in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare pertanto "in concreto non pertinente"; a tale riguardo, si valuti se, con riferimento alla finalità attinente alla "finanza pubblica", considerazioni del medesimo tenore non valgano anche per il provvedimento in esame; ciò premesso, si valuti comunque l'opportunità di approfondire la coerenza con le finalità sopra indicate delle

seguenti disposizioni: l'articolo 10 che interviene in materia di affidamenti di lavori pubblici e disciplina di interventi infrastrutturali; il comma 1-*bis* dell'articolo 13 che interviene in materia di durata dei diritti televisivi sportivi; l'articolo 14-*bis* concernente la promozione della partecipazione di operatori italiani a società ed imprese miste all'estero; l'articolo 14-*quater* in materia di disciplina delle imprese di assicurazione e riassicurazione; l'articolo 14-*sexies* concernente gli incarichi di vicesegretario comunale;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 109 commi 14 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; in particolare, è prevista l'adozione di 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 12 decreti ministeriali e di 1 provvedimento di altra natura; in 4 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

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 14-*quater* andrebbe specificato quale grandezza di bilancio vada considerata per calcolare gli effetti sugli impegni esistenti verso gli assicurati ai fini della valutazione dei titoli non destinati a permanere durevolmente nel loro patrimonio da parte delle imprese di assicurazione e riassicurazione; al comma 1 dell'articolo 15 si valuti invece l'opportunità di sopprimere il termine "interinale" riferito alle agenzie di somministrazione di lavoro in quanto tale termine appare improprio alla luce della normativa vigente;

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

nel provvedimento risulta "confluito" il decreto-legge n. 179 del 23 no-

vembre 2022 (presentato per la conversione al Senato S. 361), che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione abroga, disponendo insieme la salvezza degli effetti nel periodo di vigenza; si segnala peraltro che l'articolo 1 del decreto-legge n. 179 reca modifiche testuali del provvedimento in esame; in proposito si ricorda che, nella XVIII legislatura, nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 9/2835-A/10; tale ordine del giorno, presentato da componenti del Comitato per la legislazione, impegnava il Governo "ad operare per evitare la 'confluenza' tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari"; successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. "DL proroga termini") il Governo aveva espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno 9/2845-A/22, anch'esso presentato da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegnava il Governo "a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno 9/2835-A/10"; si ricorda anche, al riguardo, che il Presidente della Repubblica, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l'opportunità di "un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza" rileva che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare"; si rammenta infine che, in una precedente analoga circostanza (con riferimento cioè a una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata nel

corso dell'iter di conversione del decreto-legge n. 83 del 2015 e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel decreto-legge n. 83), la Corte costituzionale ha rilevato che si trattava di un iter che arrecava “pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento” (sentenza n. 58 del 2018);

l'articolo 9-bis e l'articolo 12, comma 1, prevedono norme di interpretazione autentica, con riferimento, rispettivamente, all'individuazione del “soggetto responsabile” per l'esercizio e la manutenzione di impianti di produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici e all'esenzione IMU per il settore dello spettacolo; in entrambi i casi il carattere di interpretazione autentica non è esplicitato nella rubrica dell'articolo, in contrasto con il paragrafo 3, lettera l), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; in proposito si ricorda poi che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2020, ha rilevato che al legislatore “non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative sia di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata”;

l'articolo 10, comma 3-bis, dispone la convocazione di una specifica conferenza dei servizi relativa agli interventi di ammodernamento dell'autodromo di Monza; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, in precedenti casi di “leggi-provvedimento”, ha rilevato come le stesse debbano soggiacere a un “rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale [...] in relazione al loro specifico contenuto” e “sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza del legislatore” (sentenza n. 116 del 2020 ma si veda anche la sentenza n. 168 del 2020);

il testo originario del provvedimento non risulta corredato dell'analisi tec-

nico-normativa (ATN) mentre l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata trasmessa al Senato in data 12 dicembre 2022;

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

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 14-quater e dell'articolo 15, comma 1;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 9-bis, l'articolo 10, comma 3-bis e l'articolo 12, comma 1;

il Comitato raccomanda infine:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sul fenomeno della decretazione d'urgenza in modo da evitare in futuro, salvo casi eccezionali da motivare adeguatamente, forme di “intreccio” tra più decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere, quali la “confluenza” di un decreto-legge in un altro decreto-legge e l'abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti di urgenza. ».

Bruno TABACCI, *presidente*, nel rilevare l'importanza della raccomandazione inserita nel parere, ritiene che il Comitato dovrebbe assumere un'iniziativa in merito per affrontare nel suo complesso il tema della decretazione d'urgenza.

Alfonso COLUCCI segnala l'opportunità che i componenti del Comitato presentino

un ordine del giorno in Assemblea che indichi la necessità di evitare il ricorso alle tecniche legislative di intreccio tra diversi decreti-legge. Queste tecniche, infatti, come segnala la proposta di parere, risultano assai dannose per la qualità della legislazione.

Antonio BALDELLI, *relatore*, ritiene opportuna, preliminarmente all'eventuale presentazione di ordini del giorno, un'interlocuzione con il Governo.

Ingrid BISA concorda sull'opportunità di un'interlocuzione preliminare con il Governo. Rileva peraltro che già nella passata legislatura è stata tentata la via della presentazione di ordini del giorno, come segnala anche la proposta di parere.

Alfonso COLUCCI precisa che l'ordine del giorno dovrebbe affrontare il tema in termini generali e non tanto con riferimento al provvedimento in discussione, perché appunto si tratta di un problema ge-

nerale di politica legislativa e deve essere affrontato in termini strutturali.

Bruno TABACCI, *presidente*, in risposta alle considerazioni della deputata Bisa, osserva che la presentazione di ordini del giorno in passato non è stata inutile perché la loro approvazione da parte dell'Assemblea ovvero il fatto che siano stati accolti dal Governo consente oggi di citarli nei pareri del Comitato, a rafforzamento delle posizioni di questo organo. Ritiene comunque che il Comitato, insieme con il presidente Rotondi, potrà individuare le forme in cui svolgere l'interlocuzione con il Governo su questi temi. Segnala infine un altro aspetto meritevole di attenzione della proposta di parere vale a dire il ricorso consistente, anche in questo decreto-legge, a provvedimenti attuativi.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.45.