

## 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 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative. C. 888, Governo approvato dal Senato. (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazione e raccomandazioni*) ... 3

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

*Lunedì 20 febbraio 2023. — Presidenza  
del presidente Gianfranco ROTONDI.*

#### La seduta inizia alle 13.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative.**

**C. 888, Governo approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazione e raccomandazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Bruno TABACCI, *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. 888 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 24 articoli per un totale di 149

commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 45 articoli, per un totale di 354 commi; esso appare riconducibile alla finalità unitaria di intervenire in materia di regolazione sul piano temporale di termini legislativi; in proposito si ricorda infatti che la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 ha riconosciuto, per i decreti-legge in materia di proroga di termini, una *ratio* unitaria particolare e trasversale ai diversi ambiti materiali, vale a dire quella di “intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento” e di “incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale”;

a questa finalità il preambolo del provvedimento aggiunge un altro ambito di intervento, in vero di ampia portata: l'adozione di misure organizzative essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione di pubbliche amministrazioni; in proposito si ricorda che il Comitato, da ultimo nel parere reso nella seduta del 19 gennaio 2022 sul disegno di legge C. 3431 di conversione del decreto-legge n. 228 del 2021 sempre concernente la proroga di termini legislativi, ha raccomandato al Legislatore ed al Governo di “avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, nel medesimo provvedimento d'urgenza, di disposizioni

attinenti alla proroga di termini legislativi e di disposizioni rispondenti ad ulteriori finalità”, alla luce della peculiare *ratio* unitaria, trasversale a diversi ambiti, del dl proroga termini;

ciò premesso, andrebbe comunque approfondita la riconducibilità agli ambiti di intervento sopra richiamati di alcune disposizioni; si richiamano in particolare l’articolo 4-*bis*, che attribuisce a NADO Italia, articolazione funzionale dell’Agenzia mondiale antidoping, le attività relative allo svolgimento dei controlli antidoping; l’articolo 10, comma 11-*septiesdecies* che prevede la trasmissione annuale dei piani economico-finanziari dei concessionari autostradali alle competenti commissioni parlamentari; l’articolo 12, commi 5 e 6 che prevedono l’indizione di una gara per selezionare l’operatore di rete radiofonica digitale che renda disponibile, senza oneri, per lo Stato della Città del Vaticano, capacità trasmissiva con copertura nazionale; il medesimo articolo, al comma 6-*bis*, che modifica il codice della crisi d’impresa e insolvenza in materia di determinazione del contenuto e delle caratteristiche della polizza di assicurazione prevista a garanzia degli acquirenti di immobili da costruire;

con riferimento al rispetto del requisito dell’immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all’articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 354 commi, 15 richiedono l’adozione di provvedimenti ministeriali attuativi; in particolare è prevista l’adozione di 10 decreti ministeriali; 4 provvedimenti di altra natura; 1 comma necessita della preventiva autorizzazione della Commissione europea;

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

nel provvedimento risulta “confluito”, all’articolo 4, comma 8-*bis*, il contenuto del decreto-legge n. 4 del 2023 (presentato per la conversione al Senato S. 463), che l’articolo 1, comma 2, del disegno di legge di

conversione abroga, disponendo insieme la salvezza degli effetti nel periodo di vigenza; al riguardo, si richiama la costante censura da parte del Comitato per la legislazione di questo comportamento (si richiamano anche in proposito gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 presentati da componenti del Comitato per la legislazione nella XVIII legislatura, il primo approvato nella seduta del 20 gennaio 2021 e il secondo accolto dal Governo con riformulazione nella seduta del 23 febbraio 2021); 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 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);

i commi da 3 a 9 dell’articolo 1 del disegno di legge di conversione, inseriti al Senato, intervengono sui termini per l’esercizio delle deleghe legislative; in particolare, si prorogano i termini per l’adozione delle disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi in materia di ordinamento sportivo e professioni sportive (comma 3); si individua nel 31 maggio 2023 il termine per l’adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) n. 2021/784 sul contrasto della diffusione di contenuti terroristici on line (comma 4); si proroga dal 31 agosto 2023 al 15 marzo 2024 il termine per l’esercizio della delega in materia di disabilità di cui alla legge n. 227 del 2021 (comma 5); si proroga dal 18 maggio 2023 al 18 agosto 2024 il termine per l’esercizio della delega in materia di spettacolo di cui alla legge n. 106 del 2022 (comma 6); si proroga dal 12 maggio 2023 al 12 maggio 2024 il termine per l’esercizio

della delega in materia di sostegno alla famiglia di cui alla legge n. 32 del 2022 (comma 7); si proroga dal 27 febbraio al 27 luglio 2023 il termine per la mappatura delle concessioni di beni pubblici di cui alla legge per la concorrenza 2021 (legge n. 118 del 2022; comma 8); si proroga dal 25 agosto al 25 dicembre 2023 il termine per l'esercizio della delega in materia di razionalizzazione delle fonti energetiche rinnovabili sempre prevista dalla legge per la concorrenza 2021 (comma 9); in proposito, si ricorda che l'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988 vieta che il Governo possa, mediante decreto-legge, conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; si ricorda altresì che i limiti di contenuto previsti dalla legge n. 400 del 1988 sono sempre stati considerati applicabili, dal Comitato per la legislazione, anche al disegno di legge di conversione nel suo iter parlamentare; ciò anche alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014, n. 247 del 2019, n. 8 e 245 del 2022 in base alle quali "la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge [...] essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto" (sentenza n. 247 del 2019 considerato in diritto 5.2); questo orientamento è stato ribadito dal Comitato anche successivamente alla sentenza n. 237 del 2013 della Corte costituzionale che, con una pronuncia che però non ha trovato poi successive conferme, ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori come una disposizione di delega, fermo restando il rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (si vedano, da ultimo, il parere reso nella seduta del 5 dicembre 2022 sul disegno di legge C. 664 di conversione del decreto-legge n. 169 del 2022 e il parere reso il 14 novembre 2018 sul disegno di legge C. 1346 di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018); questo orientamento è peraltro coerente con i pa-

rametri adottati alla Camera, anche successivamente alla sentenza n. 237 del 2013, in sede di valutazione di ammissibilità delle proposte emendative; si ricorda, al riguardo, che nella seduta della Commissione Affari costituzionali del 15 luglio 2014, nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014, in materia di semplificazione e trasparenza amministrativa, la Presidenza della Commissione dichiarò inammissibile l'articolo aggiuntivo Dis 1.01 volto a inserire una delega legislativa in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni nel disegno di legge di conversione;

sedici disposizioni di proroga del provvedimento si riferiscono a norme il cui termine originario risulta scaduto da più di cinque anni; si richiamano in particolare l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera b) (assunzioni nel comparto sicurezza-difesa e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco); l'articolo 1, comma 3 (assunzioni presso amministrazioni dello Stato); l'articolo 2, comma 1 (autocertificazioni cittadini non UE) e commi 5 e 6 (impiego guardie giurate in servizi antipirateria); l'articolo 3, comma 4 (razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive); l'articolo 5, comma 9 (Proroga del termine per derogare al numero degli alunni per classe nelle aree colpite da eventi sismici) e comma 11-ter (contributo alla fondazione "Lincoi per la scuola"); l'articolo 6, commi 2 (mutui concessi da Cassa depositi e prestiti per l'edilizia universitaria) e 4-bis (equipollenza dei titoli di studio rilasciati dalle istituzioni AFAM); l'articolo 7, commi 6 e 7 (progetto grande Pompei); l'articolo 8, commi 1 e 4 (proroghe di termini in materia di giustizia), commi 5, 6, 7, 8-ter e 8-quater (proroga del termine per la cessazione del temporaneo ripristino delle sezioni di tribunale distaccate di Lipari e Portoferraio, Avezzano, Sulmona, Lanciano e Vasto); l'articolo 12, comma 5-bis (contributo per le imprese radiofoniche); l'articolo 15, commi 2 e 4 (Proroga di termini in materia di procedure inerenti la liquidazione dell'EIPLI – Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondia-

ria in Puglia e Lucania); l'articolo 21, commi 1 (tutela funzionale e processuale del personale dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica) e 2 (colloqui investigativi con i detenuti a fini di contrasto del terrorismo internazionale); al riguardo, si richiama la condizione presente da ultimo nel parere reso dal Comitato nella seduta del 19 gennaio 2022 sul disegno di legge C 3431 di conversione del decreto-legge n. 228 del 2021, sempre in materia di proroga di termini legislativi e volta a richiedere alle commissioni di merito, per le proroghe protrattesi per un analogo periodo di tempo, di "approfondire nel corso dell'istruttoria legislativa le ragioni specifiche alla base della proroga";

numerose disposizioni del provvedimento intervengono su specifici concorsi per l'assunzione del personale, in particolare consentendo l'utilizzo di apposite graduatorie; si richiamano in particolare l'articolo 1, comma 18-*bis* (scorrimento di una specifica graduatoria di concorso del Ministero della cultura); l'articolo 1-*bis*, commi 1 e 2 (scorrimento di specifiche graduatorie di concorso della Polizia di Stato); l'articolo 2, commi 2, lettera a), 3, 7-*bis* (proroghe della validità di graduatorie di reclutamento dei Vigili del Fuoco); l'articolo 5, commi da 11-*quinquies* a 11-*novies* (proroga della graduatoria del corso-concorso per dirigenti scolastici del 2017); inoltre, l'articolo 1-*ter* proroga *ex lege* la durata di specifici rapporti contrattuali in materia di gestione e manutenzione dei sistemi IP; in proposito si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2020, pur con riferimento alla diversa fattispecie, giudicata incostituzionale, di approvazione *ex lege* da parte della regione Molise del programma operativo straordinario, ha affermato, in materia di "leggi-provvedimento", che l'elevazione a livello legislativo di disciplina precedentemente riservata all'azione amministrativa non è di per sé contraria a Costituzione ma impone alla Corte di valutare "il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo", con particolare riferimento al ruolo svolto ordinariamente dal procedimento amministrativo, come

"luogo elettivo di composizione degli interessi": interessi che non possono essere interamente sacrificati nella "successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto"; si valuti l'opportunità quindi di approfondire le disposizioni alla luce del principio richiamato dalla Corte;

il comma 9-*bis* dell'articolo 2 e il comma 3-*ter* dell'articolo 15 dispongono la modifica di termini previsti da regolamenti ministeriali, in contrasto con il paragrafo 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi; le disposizioni andrebbero quindi riformulate nel senso di autorizzare la modifica dei regolamenti ministeriali sui quali si interviene;

sul testo originario del provvedimento, successivamente alla presentazione del disegno di legge di conversione al Senato, il 19 gennaio 2023, sono pervenute l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

provvedano le Commissioni di merito a sopprimere i commi da 3 a 9 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione;

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire nel corso dell'istruttoria legislativa sul provvedimento le ragioni specifiche alla base delle sedici disposizioni di proroga il cui termine originario è decorso da più di cinque anni richiamate in premessa;

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, a riformulare l'articolo 2, comma 9-*bis* e l'articolo 15, comma 3-*ter*, nel senso di autorizzare la modifica dei regolamenti ministeriali sui quali si interviene;

il Comitato osserva inoltre:

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

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 18-*bis*; l'articolo 1-*bis*, commi 1 e 2; l'articolo 2, commi 2, lettera a), 3, 7-*bis*; l'articolo 5, commi da 11-*quinq*ues a 11-*novies*; l'articolo 1-*ter*;

il Comitato raccomanda infine:

provvedano il Legislatore e il Governo ad avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, nel medesimo provvedimento d'urgenza, di disposizioni attinenti alla proroga di termini legislativi e di disposizioni rispondenti ad ulteriori finalità;

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 ».

Ingrid BISA ribadisce il dubbio già sollevato nella seduta del 5 dicembre 2022 in ordine al fatto che, a fronte di un orientamento non univoco della Corte costituzionale in materia, il Comitato nei suoi pareri formula condizioni depressive delle disposizioni concernenti deleghe legislative, ricorrendo così allo strumento più forte a sua disposizione.

Bruno TABACCI, *relatore*, rileva che la proposta di parere segue quello che può essere considerato l'orientamento prevalente della giurisprudenza della Corte co-

stituzionale, in quanto la difforme sentenza n. 237 del 2013 in materia non ha trovato ulteriori conferme. La proposta di parere è poi in linea con tutti i precedenti del Comitato e, soprattutto, tiene conto del costante autonomo orientamento della Camera in sede di ammissibilità delle proposte emendative; ribadisce che in base a questo orientamento proposte emendative che inserissero disposizioni di delega nel disegno di legge di conversione di un decreto-legge sono sempre state ritenute inammissibili.

Antonio BALDELLI, si interroga se nella proposta di parere, a fronte di un orientamento non univoco della Corte costituzionale, non si compia autonomamente la scelta di merito, peraltro con una condizione e non con un'osservazione, di richiedere la soppressione dei commi da 3 a 9 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Gianfranco ROTONDI, *presidente*, sottolinea che la proposta di parere è in linea con i precedenti del Comitato, oltre che con l'orientamento prevalente della giurisprudenza costituzionale e con le autonome valutazioni della Camera in sede di ammissibilità delle proposte emendative. Sono d'altronde noti da più legislature i problemi della decretazione d'urgenza, problemi che andrebbero affrontati con soluzioni strutturali.

Bruno TABACCI, *relatore*, ricorda in materia anche i frequenti richiami al rispetto dei requisiti di omogeneità dei decreti-legge (da ultimo nella lettera del 23 luglio 2021) compiuti dal Presidente della Repubblica, già autorevole giudice della Corte costituzionale e componente e presidente del Comitato per la legislazione.

Alfonso COLUCCI, nel condividere la proposta di parere, sottolinea la necessità di tenere conto della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione di urgenza, che ha ben individuato le peculiarità che deve avere il procedimento di conversione, per soddisfare i requisiti di

necessità e di urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione; conseguentemente in sede di conversione il decreto-legge e il relativo disegno di legge di conversione non possono aprirsi a qualsiasi contenuto.

Gianfranco ROTONDI, *presidente*, nel ribadire i problemi di carattere generale posti dal ricorso alla decretazione d'urgenza da parte di tutti i governi, sottolinea che tutte le considerazioni della proposta di parere, comprese le condizioni della parte dispositiva, sono rimesse come è ovvio all'autonoma valutazione delle commissioni competenti in sede referente.

Catia POLIDORI rileva che le condizioni della proposta di parere non sono vinco-

lanti per le commissioni competenti in sede referente.

Ingrid BISA ribadisce i dubbi già espressi.

Antonio BALDELLI si associa alla collega Bisa nel ribadire i dubbi sulla condizione – che a suo giudizio avrebbe potuto piuttosto essere formulata come osservazione – soppressiva dei commi da 3 a 9 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 13.25.**