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 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative (C. 1089 Governo, approvato dal Senato) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, osservazioni, raccomandazione e opinione dissenziente)* 3

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

Martedì 18 aprile 2023. – Presidenza del vicepresidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 15.05.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative.

(C. 1089 Governo, approvato dal Senato).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, osservazioni, raccomandazione e opinione dissenziente).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Silvio LAI, *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. 1089 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 58 articoli, per un totale di 242 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 75 articoli, per un totale di 347 commi; il provvedimento appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria prevalente di disporre misure necessarie per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC); 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, presen-

tano 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 definitivi più vari”; il riferimento ad essa, come identità di ratio, può risultare quindi “in concreto non pertinente”; in proposito, andrebbe approfondito se tali considerazioni non possano valere anche per la finalità sopra individuata; ciò premesso, si valuti comunque l’opportunità di approfondire la riconducibilità alle finalità sopra descritte del comma 5 dell’articolo 8-*bis*, recante un finanziamento della Linea 1 della Metropolitana di Napoli; dell’articolo 31-*bis* che attribuisce ad ANAS SpA i poteri di commissario straordinario previsti dal decreto-legge n. 32 del 2019 nell’ambito della ricostruzione delle infrastrutture viarie nei territori colpiti dal sisma del 2016-2017 (cosiddetto “DL sbloccacantieri”); dell’articolo 31-*ter*, recante un finanziamento per la diga di Ripaspaccata a Montaquila in Molise; del comma 5 dell’articolo 33 recante disposizioni per l’accelerazione della realizzazione della variante di Tirano (strada statale n. 38); del comma 5-*ter* dell’articolo 33 recante la nomina di un Commissario straordinario per l’organizzazione dei giochi del Mediterraneo di Taranto 2026; del comma 5-*quater* dell’articolo 33 recante la nomina di un Commissario straordinario per la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino; del comma 3-*bis* dell’articolo 48 recante un finanziamento per l’ammodernamento della linea ferroviaria Biella-Novara; del comma 5-*bis* dell’articolo 52 recante un finanziamento per la riconversione del polo industriale di Piombino; del comma 5-*quater* dell’articolo 52 che prevede la conversione di azioni della società Arexpo SpA;

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 351 commi, 40 richiedono l’adozione di provvedimenti attuativi; in particolare è prevista l’adozione

di 11 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, 17 decreti ministeriali e 12 provvedimenti di altra natura; in 2 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, l’articolo 1, comma 4, lettera d), del decreto-legge in esame prevede che Segreteria tecnica elabori e trasmetta alla Cabina di regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR; a tal proposito, la Relazione illustrativa afferma che il nuovo testo attribuisce alla Segreteria tecnica il compito di elaborare e trasmettere alla Cabina di regia i predetti rapporti informativi “con cadenza periodica e comunque ogni tre mesi”; il riferimento alla cadenza trimestrale, tuttavia, non è presente nel testo della norma, la quale parla esclusivamente di “cadenza periodica”; il comma 13 dell’articolo 8 prevede, tra le altre cose, la possibilità di attribuire fino al 31 dicembre 2026, in deroga alla normativa vigente, a soggetti in quiescenza incarichi a titolo oneroso di vertice presso enti e istituti di carattere nazionale per i quali la disciplina preveda il conferimento, da parte di organi costituzionali, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari; al riguardo si valuti l’opportunità di delimitare meglio l’ambito di applicazione della misura considerato che per alcune nomine (in particolare quelle previste dalla legge n. 14 del 1978) è previsto il parere parlamentare senza l’esplicita specificazione che questo debba essere favorevole; il comma 2-*bis* dell’articolo 21 introduce la previsione di alcuni flussi di informazioni in favore dell’Autorità politica delegata in materia di disabilità e del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità; tenuto conto che il Sistema informativo dell’offerta dei servizi sociali fa capo direttamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e che i dati integrati e coordinati derivano da una relativa funzione svolta dall’INPS, si valuti l’opportu-

nità di indicare quali siano i soggetti tenuti a fornire tali flussi di informazioni;

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

il comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, inserito al Senato, interviene sul termine per l'esercizio della delega conferita al Governo con la legge n. 71 del 2022 in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario, prorogando dal 21 giugno 2023 al 31 dicembre 2023 il termine per l'esercizio della delega; 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); 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, le condizioni soppressive di norme di delega inserite nei disegni di legge di conversione presenti nel parere reso nella seduta del 20 febbraio 2023 sul disegno di legge C. 888 di conversione del decreto-legge n. 198 del

2022 e nel parere reso nella seduta del 5 dicembre 2022 sul disegno di legge C. 664 di conversione del decreto-legge n. 169 del 2022); questo orientamento è peraltro coerente con i parametri 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; ciò premesso, si deve infine rilevare che la norma di delega presente al comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione non appare comunque direttamente riconducibile all'oggetto e allo scopo del provvedimento in quanto si interviene sulla legge-delega n. 71 del 2022 in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario che, a differenza delle legge-delega di riforma del processo civile (legge n. 206 del 2021) e di riforma del processo penale (legge n. 134 del 2021), non rientra tra le misure legislative previste dal PNRR;

l'articolo 31-*bis* prevede l'attribuzione alla società ANAS SpA dei poteri di commissario straordinario previsti dall'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 (cosiddetto "DL sbloccacantieri") ai fini della ricostruzione delle infrastrutture viarie nei territori colpiti dal sisma del 2016-2017; si ricorda che tali poteri prevedono la possibilità di operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi previsti dagli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo n. 50 del 2016 nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire se i poteri di commissario straordinario pos-

sano essere affidati a una società e non ad un individuo; inoltre, l'articolo 33, comma 5-ter, lettera a), capoverso 2) autorizza il Presidente del Consiglio dei ministri a nominare, con proprio decreto, un Commissario straordinario responsabile per la tempestiva realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026; del pari, nell'ambito del medesimo articolo, il comma 5-quater, consente al Presidente del Consiglio dei ministri di nominare, con proprio decreto, un Commissario straordinario responsabile per la realizzazione della Linea 2 della metropolitana di Torino; al riguardo, si osserva che le disposizioni citate operano una deroga, peraltro solo implicita, a quanto previsto dall'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; le medesime disposizioni, inoltre, precisano che i Commissari straordinari operino secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, comma 5, primo periodo, del decreto-legge n. 77 del 2021, secondo cui tali soggetti sono autorizzati ad agire in deroga ad 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 misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, 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 (si veda ad esempio l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 12 aprile 2023 sul disegno di legge C. 1067 di conversione del decreto-legge n. 35 del 2023);

il comma 3 dell'articolo 36 prevede un decreto di natura non regolamentare del Ministro della giustizia per l'individuazione dei procedimenti e degli uffici giudiziari per cui trovano applicazione le disposizioni precedenti, in tema di deposito telematico nei procedimenti di volontaria giu-

risdizione; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale ha qualificato i decreti dei quali venga esplicitata la natura "non regolamentare" come "atti dall'inqualificabile natura giuridica" (sentenza n. 116 del 2006);

il comma 3 dell'articolo 40 reca disposizioni finalizzate ad accelerare la dichiarazione di estinzione dei giudizi di legittimità nel processo tributario; in proposito, si segnala che la disposizione del decreto-legge in esame è stata esplicitamente modificata dall'articolo 20, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2023, attualmente all'esame della Camera per la conversione in legge (C. 1060); in particolare, tale ultima disposizione interviene sul citato comma 3 prevedendo il posticipo dal 31 luglio al 31 ottobre 2023 del termine per l'adempimento dell'obbligo, posto in capo all'Agenzia delle entrate, di depositare in Cassazione l'elenco delle controversie per le quali è stata presentata domanda di definizione, con l'indicazione dei versamenti dovuti; in proposito si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato ha censurato tale modo di procedere in quanto suscettibile di determinare un'alterazione dell'ordinario *iter* di conversione ed antinomie di difficile soluzione nel sistema delle fonti (si veda da ultimo la raccomandazione contenuta nel parere espresso nella seduta del 25 maggio 2022 sul disegno di legge C. 3614 di conversione del decreto-legge n. 50 del 2022);

il provvedimento, nel testo originario, risulta corredato di analisi tecnico normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), trasmesse dalla Presidenza del Consiglio al Senato successivamente all'inizio dell'*iter* di conversione, in data 17 marzo 2023;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente condizione:

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

sopprimere il comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione;

il Comitato osserva inoltre:

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

si valuti, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 4, lettera d), dell'articolo 8, comma 13, dell'articolo 21, comma 2-bis;

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

si valuti, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 31-bis, dell'articolo 33, comma 5-ter, lettera a), capoverso 2), e comma 5-quater; l'articolo 36, comma 3;

il Comitato raccomanda infine:

abbia cura il Governo di evitare forme di "intreccio" tra più provvedimenti di urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere, e in particolare la modifica esplicita di decreti-legge in corso di conversione da parte di successivi decreti-legge, in modo da non alterare l'ordinario iter di conversione e da evitare il rischio di determinare antinomie di difficile soluzione nel sistema delle fonti. »

Ingrid BISA chiede chiarimenti su due aspetti della proposta di parere. In primo luogo chiede perché molti interventi infrastrutturali presenti del provvedimento siano indicati nelle premesse della proposta di parere come dubbi dal punto di vista della riconducibilità alla finalità unitaria del provvedimento quando la stessa proposta di parere rileva la natura multisettoriale del decreto-legge. In secondo luogo, ribadisce la sua contrarietà alla condizione suppressiva della disposizione presente nel disegno di legge di conversione che modifica i termini della delega legislativa di cui alla legge n. 71 del 2022 di riforma dell'ordinamento giudiziario, contrarietà già manifestata con riferimento alle condizioni suppressive di disposizioni del disegno di legge di conver-

sione volte ad intervenire su norme di delega presenti nei precedenti pareri richiamati nella proposta di parere.

Bruno TABACCI, *presidente*, rileva che, rispetto ai precedenti, in questo caso vi è anche l'elemento aggiuntivo che la norma di delega inserita nel disegno di legge di conversione non appare direttamente riconducibile all'oggetto del provvedimento, cioè l'attuazione del PNRR.

Silvio LAI, *relatore*, si associa alle considerazioni del presidente. Sull'altro rilievo avanzato dalla collega Bisa, segnala poi che le disposizioni indicate nella proposta di parere come dubbie dal punto di vista della riconducibilità alla finalità unitaria del provvedimento, quali ad esempio quella del comma 5-ter dell'articolo 33 sul Commissario straordinario per i giochi del Mediterraneo, non risultano chiaramente inerenti all'attuazione del PNRR che rappresenta, all'interno del carattere multisettoriale, la necessaria unitarietà di scopo del decreto-legge.

Antonio BALDELLI condivide i rilievi critici della collega Bisa e ritiene che la proposta di parere vada oltre la stessa giurisprudenza costituzionale.

Bruno TABACCI, *presidente*, in risposta al deputato Baldelli, che ha fatto evidentemente riferimento alla condizione suppressiva del comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione il quale modifica il termine di una delega legislativa, segnala che sul punto la proposta di parere mantiene un'opportuna coerenza con gli orientamenti della Camera in materia di ammissibilità delle proposte emendative. Questi orientamenti hanno infatti confermato, anche dopo la sentenza n. 237 del 2013, l'innammissibilità di proposte emendative volte ad inserire norme di delega legislativa nel disegno di legge di conversione di decreti-legge.

Antonio BALDELLI ribadisce che non può aderire alla proposta di parere per la presenza della condizione suppressiva del

comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Valentina GRIPPO condivide invece la proposta di parere.

Bruno TABACCI, *presidente*, ricorda che il comma 5 dell'articolo 16-*bis* prevede che su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzienti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni.

Antonio BALDELLI avanza quindi la richiesta, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma

5, che nel parere sia dato conto della propria opinione dissenziente in ordine alla presenza della condizione soppressiva del comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Ingrid BISA si associa alla richiesta avanzata dal collega Baldelli.

Il Comitato approva la proposta di parere che dà conto dell'opinione dissenziente formulata.

La seduta termina alle 15.35.