

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 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia. C. 3243 Governo – Approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e XI) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche. C. 3223 Governo (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazione</i>)	6

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

Martedì 3 agosto 2021. – Presidenza del vicepresidente Alessio BUTTI.

La seduta comincia alle 14.30.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

C. 3243 Governo – Approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione)

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Maura TOMASI, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comi-

tato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3243 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 19 articoli, per un totale di 104 commi, risulta incrementato, dopo l'esame al Senato, a 39 articoli, per un totale di 198 commi; esso è riconducibile, sulla base del preambolo, alla necessità ed urgenza di rafforzare la capacità funzionale della pubblica amministrazione in relazione all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con particolare riferimento all'amministrazione della giustizia; si valuti l'opportunità di approfondire la coerenza con questa finalità unitaria delle disposizioni di cui all'articolo 17-*octies*, commi 6 (modifica della disciplina sui commissari per le bonifiche dei siti di interesse

nazionale di Crotone e Brescia-Caffaro) e 7 (istituzione di un commissario straordinario per la depurazione del lago di Garda) e all'articolo 17-*duodecies* (disposizioni urgenti per le Olimpiadi di Milano-Cortina 2026), tutte disposizioni peraltro originariamente contenute nel decreto-legge n. 92 del 2021 "confluito" nel provvedimento in esame;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 198 commi 19 necessitano di provvedimenti attuativi; in particolare è richiesta l'adozione di 1 DPR, 6 DPCM, 4 decreti ministeriali e 8 provvedimenti di altra natura; in 5 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in 5 casi l'attuazione delle disposizioni è subordinata all'approvazione in sede europea del PNRR, evento peraltro già verificatosi con la decisione del Consiglio dell'Unione europea dello scorso 13 luglio; in 1 caso è richiesto il parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa;

il provvedimento rientra tra le misure legislative previste dal PNRR; in particolare il Piano richiede l'adozione con decreto-legge, entro giugno 2021, di semplificazioni per le assunzioni connesse al PNRR e, con legge, entro dicembre 2021, di ulteriori misure per le medesime assunzioni;

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

alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimenti per quel che attiene alla formulazione; in particolare, l'articolo 3-*bis* introduce una modalità di reclutamento del personale negli enti locali basato su elenchi di idonei previo interpellato ed (eventuale) prova selettiva ai fini dell'assunzione; in proposito, appaiono meritevoli di considerazione diversi aspetti; in termini generali, andrebbe chiarita l'eventuale equiparazione di queste procedure selettive ai concorsi pubblici, anche ai fini

della valutazione del rispetto dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione; inoltre al comma 1, si stabilisce che gli enti locali possano organizzare e gestire in forma aggregata la formazione di elenchi di idonei per l'eventuale successiva assunzione nei ruoli dell'amministrazione sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato; al riguardo occorre però ricordare che l'accesso ai ruoli è riservato a coloro che sono assunti a tempo indeterminato; non appare inoltre specificato cosa avvenga nel caso in cui, per il posto bandito da uno specifico ente locale vi sia, tra gli appartenenti all'elenco di idonei, un solo candidato e, in particolare, se in tal caso l'ente locale possa procedere all'assunzione senza lo svolgimento della prova scritta o orale; con riferimento al comma 9, andrebbero meglio specificati gli obblighi di pubblicità a cui sono soggette le selezioni; il comma 4 dell'articolo 13 prevede, all'ultimo periodo, che per i concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato, l'attestazione di servizio prestato con merito da parte del personale assunto a tempo determinato di supporto delle linee progettuali giustizia del PNRR può costituire titolo di preferenza a parità di titoli e di merito, a norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, senza indicare in che ordine tale titolo si collochi nella elencazione dei titoli di preferenza contenuta al comma 4 del citato articolo 5; con riferimento, invece alla possibilità di scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale presso i commissari per il dissesto idrogeologico, di cui all'articolo 17-*octies*, comma 3, si valuti l'opportunità di specificare se trovino o meno applicazione le disposizioni che, nell'ambito della programmazione triennale del personale, subordinano le nuove assunzioni a tempo determinato alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco (di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001) nonché all'espletamento dell'apposita procedura di mobilità del personale (di cui all'articolo 34-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001);

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

nel provvedimento risulta “confluito” il decreto-legge n. 92 del 2021 in materia di rafforzamento del Ministero della transizione ecologica e di sport; al riguardo si ricorda che 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 con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento in discussione, impegna 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 ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna 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 Ceccanti 9/2835-A/10”; da ultimo, la posizione del Comitato è stata ripresa dal Presidente della Repubblica nella lettera del 30 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio sulla conversione del decreto-legge n. 73 del 2021; tra le altre cose, nella lettera, il Presidente della Repubblica osserva 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”; su quest'ultimo punto merita segnalare che sul disegno di legge S. 2301 di conversione del decreto-

legge n. 92 si è svolta sostanzialmente una sola seduta in sede referente presso la 13^a Commissione ambiente del Senato, con lo svolgimento della relazione del relatore e l'annuncio da parte del rappresentante del Governo dell'intenzione di far confluire il decreto-legge nel provvedimento in esame, senza tuttavia esplicitare le motivazioni alla base della decisione; in sede consultiva si sono espresse le Commissioni 4^a difesa, 7^a istruzione, 8^a lavori pubblici, 10^a Industria, 14^a politiche dell'Unione europea e la Commissione parlamentare per le questioni regionali;

il comma 7-*quater* dell'articolo 3 modifica implicitamente il contenuto di una fonte non legislativa, il regolamento di cui al DPR n. 108 del 2004;

l'articolo 6 prescrive l'adozione di un Piano integrato di attività e di organizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni, piano che dovrebbe convogliare, in un unico atto, una pluralità di piani programmatori previsti dalla normativa vigente. In tale contesto, al comma 5, si prevede che, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo; al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale, in un *obiter dictum* della sentenza n. 149 del 2012, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla correttezza della prassi di autorizzare l'emana-zione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge;

il comma 7 dell'articolo 17-*octies* nomina *ex lege* il prefetto di Brescia commissario straordinario per la depurazione del lago di Garda, in deroga, peraltro solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede, per la nomina di commissari straordinari, un decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN)

né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 3-bis, l'articolo 13, comma 4 e l'articolo 17-octies, comma 3;

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

valutino le Commissioni di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa di approfondire l'articolo 3, comma 7-quater, l'articolo 6, comma 5, e l'articolo 17-octies, comma 7;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura Parlamento e Governo di evitare, per il futuro, la "confluenza" di decreti-legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari e tenendo altresì conto delle esigenze di rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto e di effettuare la "confluenza" con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare del decreto-legge. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche. C. 3223 Governo.

(Parere alla Commissione XII).

(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazione)

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alessio BUTTI, *presidente*, constatata l'assenza del relatore, impossibilitato a partecipare, invita la deputata Corneli ad assumersene le funzioni.

Valentina CORNELI, *relatrice*, 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. 3223 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 14 articoli, per un totale di 27 commi e da un allegato, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla necessità ed urgenza di prorogare ed adeguare il quadro normativo delle misure di contenimento dell'epidemia in corso;

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 27 commi 2 necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 1 DPCM e di 1 protocollo d'intesa,

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

alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimenti per quel che attiene alla formulazione; in particolare, il capoverso art. 9-bis, alinea del comma 1 dell'articolo 3 prevede che a far data dal 6 agosto 2021 sia necessario per l'accesso a determinati servizi e attività il possesso della certificazione verde COVID-19; non viene però stabilito un termine finale; in assenza di indicazioni si può presumere

che esso coincida con il termine dello stato d'emergenza previsto dall'articolo 1 (31 dicembre 2021); si valuti comunque l'opportunità, per una maggiore chiarezza, di indicare esplicitamente nella norma il termine finale di applicazione; il successivo capoverso lettera a) consente in zona bianca esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 l'accesso ai "servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio, di cui all'articolo 4 (del decreto-legge n. 52 del 2021), per il consumo al tavolo, al chiuso"; al riguardo si segnala che il richiamato articolo 4 non include le mense aziendali e i servizi di catering su base contrattuale, in quanto già consentiti dal DPCM del 2 marzo 2021; sul punto si valuti l'opportunità di un chiarimento; il successivo capoverso lettera g) consente in zona bianca esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 l'accesso a "centri culturali, centri sociali e ricreativi, di cui all'articolo 8-bis, comma 1 (del decreto-legge n. 52 del 2021) limitatamente alle attività al chiuso", senza tuttavia fornire indicazioni circa i circoli associativi del terzo settore, pure richiamati nell'articolo 8-bis, comma 1, del decreto-legge n. 52 del 2021; il successivo capoverso lettera i) prevede l'obbligo di certificazione verde per i concorsi pubblici; al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare se si faccia riferimento a tutte le prove concorsuali, ivi comprese quelle che, come per esempio una prova orale, si svolgano in forma individuale e se il medesimo riferimento concerne solo le procedure bandite da pubbliche amministrazioni; il successivo capoverso comma 3 rimette a un DPCM la definizione delle regole tecniche per il trattamento delle certificazioni verdi mentre il successivo capoverso comma 4 rinvia per le verifiche tecniche al DPCM del 17 giugno 2021 che sarà probabilmente superato dall'adozione del DPCM previsto dal capoverso comma 3; al riguardo, si valuti l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni; l'articolo 4, comma 1, lettera f) estende l'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative anche alla violazione delle disposizioni di cui al nuovo articolo 9-bis del decreto-legge n. 52 del

2021, introdotto dall'articolo 3 del provvedimento in esame e relativo all'obbligo di certificazione verde per l'accesso a determinati luoghi ed attività; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire l'ambito soggettivo di applicazione e in particolare se sia punita solo la violazione dell'obbligo di verifica del possesso delle certificazioni verdi (ai sensi del comma 4 del citato articolo 9-bis) o anche la condotta dell'utente che fruisca senza la prescritta certificazione di una delle attività o dei servizi per i quali è richiesta;

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

L'articolo 1 proroga fino al 31 dicembre 2021 lo stato di emergenza nazionale per l'epidemia in corso; per la prima volta si agisce quindi, per la proroga dello stato d'emergenza, con norma di rango primario e non con deliberazione del Consiglio dei ministri; in proposito si ricorda che l'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) prevede che "la durata dello stato d'emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di 12 mesi"; al riguardo, si può ritenere quindi che alla base della scelta del Governo vi sia un'interpretazione della norma che non consente di prorogare lo stato di emergenza con deliberazione del Consiglio dei ministri dopo che siano decorsi 12 mesi dalla prima proroga (come nel caso in esame; infatti la prima deliberazione dello stato d'emergenza, il 31 gennaio 2020, ne fissava il termine al 31 luglio 2020, termine poi prorogato, con successive deliberazioni, fino al 31 luglio 2021); sul punto si ricorda che, in precedenti occasioni (tutte però relative a stati di emergenza circoscritti territorialmente), il Comitato ha rilevato che "il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice", con una deroga peraltro solo implicita ed ha quindi raccomandato al "Legislatore ad avviare una riflessione sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza di rilievo nazionale

[...] in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) anche in considerazione dei "significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile" (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, cd. DL agosto); si ritiene però di non ribadire la raccomandazione con riferimento al provvedimento in esame alla luce della peculiarità della situazione determinata dall'epidemia in corso;

L'articolo 12, comma 1, prevede che, fatto salvo quanto diversamente disposto dal presente decreto, dal 1° agosto al 31 dicembre 2021 continuano ad applicarsi le misure di cui al DPCM del 2 marzo 2021; viene così confermata la "legificazione" di tale provvedimento; in proposito, si ricorda che il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 5 maggio 2021 sul disegno di legge C. 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021 ha raccomandato al Governo di avere cura "di riservare ai DCPM la regolazione, nei limiti di quanto previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33, di aspetti ulteriori rispetto alla disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021, evitando invece di intervenire con fonti non legislative per modifiche a tale disciplina"; sul punto si ricorda anche che l'ordinanza del Ministro della salute del 22 giugno 2021 ha soppresso fino al 31 luglio 2021, nelle zone bianche, l'obbligo di indossare dispositivi di protezione individuale (cd. mascherine), obbligo previsto, da ultimo, dall'articolo 1 del DPCM del 2 marzo 2021; il termine è stato poi prorogato al 30

agosto 2021 dall'ordinanza del Ministro della salute del 29 luglio 2021; al riguardo, l'esame del provvedimento potrebbe costituire l'occasione per approfondire, anche nell'ottica di evitare futuri dubbi interpretativi e contenziosi, l'effettiva idoneità di un intervento sulla questione con ordinanza e non con fonte legislativa;

il provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si può comunque ritenere che il provvedimento rientri tra le fattispecie di esclusione dall'AIR indicate dall'articolo 6, comma 1, lettera c) del regolamento di cui al DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

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

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire l'articolo 4, comma 1, lettera f);

il Comitato osserva altresì:

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 l'articolo 3, comma 1, capoversi art. 9-bis alinea, lettere a), g) e i) e commi 3 e 4. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.50.