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 28 giugno 2023, n. 79, recante disposizioni urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di termini legislativi. C. 1268 Governo (Parere alla Commissione V) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione e raccomandazione)* 3

ALLEGATO (Parere approvato) 8

Conversione in legge del decreto-legge 5 luglio 2023, n. 88, recante disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023. C. 1279 Governo (Parere alla Commissione VIII) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e raccomandazioni)* 5

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

Mercoledì 12 luglio 2023. – Presidenza del presidente Gianfranco ROTONDI.

La seduta comincia alle 15.30.

Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2023, n. 79, recante disposizioni urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di termini legislativi.

C. 1268 Governo.

(Parere alla Commissione V).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Catia POLIDORI, *relatrice*, 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. 1268 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 3 articoli per un totale di 8 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, alle distinte finalità di introdurre misure di sostegno in favore delle imprese e delle famiglie per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale nonché di intervenire sulla riorganizzazione delle strutture e delle unità di missione istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri istituite per l'attuazione del PNRR;

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

l'articolo 2 del provvedimento in esame reca una norma qualificata come di

interpretazione autentica – ed avente, quindi, in quanto tale effetto retroattivo – circa il termine temporale per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti per la riorganizzazione delle strutture e delle unità di missione della Presidenza del Consiglio ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 13 del 2023; la norma in esame sancisce l'applicabilità del termine del 30 giugno 2023, previsto dall'articolo 1, comma 1, per la riorganizzazione delle strutture di missione relative all'attuazione del PNRR dei ministeri anziché di quello, originariamente previsto dal citato articolo 1, comma 3, del 21 giugno 2023 (cioè due mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 13); in proposito, si ricorda che con la sentenza n. 66 del 2022 la Corte costituzionale si è trovata a dirimere una questione di costituzionalità vertente sul tema dell'applicabilità retroattiva di una norma che si qualificava come legge di interpretazione autentica, ma che era stata ritenuta dai giudici *a quibus* contrastante, innanzitutto, con il principio di ragionevolezza; in quel caso la Corte ha rilevato che la disposizione censurata non era effettivamente di interpretazione autentica, come si evinceva dalle circostanze che la stessa era stata emanata in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina e che la soluzione interpretativa proposta non rientrava "tra i possibili significati attribuibili alla *littera legis*"; acclarata la natura "innovativa" della norma, da considerarsi dunque "semplicemente retroattiva" (e non di interpretazione autentica), la stessa è stata dichiarata incostituzionale in quanto irragionevole; in proposito, la Corte ha ricordato che al legislatore non è preclusa l'adozione di norme retroattive, fermo restando il divieto in materia penale di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrastare con altri valori e interessi costituzionalmente protetti;

nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge n. 57 del 2023, recante misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del PNRR e per il settore energetico (C. 1183), è stato presentato dal Governo l'articolo aggiuntivo 3.028, volto a far confluire l'articolo 1 del provvedimento in esame nel medesimo decreto-legge n. 57; inoltre, nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge n. 75 del 2023, recante misure in materia di pubbliche amministrazioni, è stato presentato l'articolo aggiuntivo 1.018 volto a far confluire l'articolo 2 del provvedimento in esame nel medesimo decreto-legge n. 75, in proposito, si ricorda che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare forme di confluenze tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere per la loro conversione in legge, limitandola a circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dell'esame parlamentare; in tal senso si esprimono anche gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 della XVIII legislatura, approvato il primo nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021 e accolto con riformulazione dal Governo, il secondo nella seduta del 23 febbraio 2021; si ricorda altresì che anche la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 segnala 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";

il testo originario del 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, la seguente osservazione:

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 2;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura il Governo e il Parlamento di avviare una riflessione su come

evitare forme di confluenza, tra più decreti legge contemporaneamente all'esame delle Camere, trattandosi di un fenomeno suscettibile di alterare l'ordinario iter di conversione, fatta eccezione per circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari ».

Alfonso COLUCCI sottolinea come, a dispetto di quanto recato dalla rubrica dell'articolo 2 del provvedimento in esame, sia assai discutibile la qualificazione della disposizione in esame come avente natura di interpretazione autentica e, pertanto, efficacia retroattiva; in proposito, rileva come, a ben vedere, essa non abbia reale portata interpretativa, giacché risulta esclusivamente volta a modificare, prorogandolo, un termine normativo precedente. La natura non interpretativa, peraltro, emerge dalla pacifica assenza dei presupposti normativi in presenza dei quali è di regola consentito il ricorso a tale tecnica normativa, ossia l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale o di un dibattito dottrinale in ordine alla sua esatta portata. Tali considerazioni lo inducono a ritenere impropria la qualificazione della norma in questione come avente natura interpretativa; al riguardo, ricorda come, in linea con la giurisprudenza costituzionale citata nella proposta di parere, al legislatore non è precluso ricorrere a norme aventi efficacia retroattiva, purché però ciò trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si faccia indebitamente ricorso allo strumento dell'interpretazione autentica, come accaduto, a suo avviso, nel caso in esame. Nel segnalare che le premesse del parere segnalano correttamente il problema, invita, pertanto, la relatrice a formulare diversamente l'osservazione contenuta nella parte dispositiva, al fine di far emergere in modo più netto e chiaro che l'articolo 2 non reca, in vero, alcuna norma di carattere interpretativo.

Catia POLIDORI, *relatrice*, osserva che le premesse e l'osservazione del parere costituiscono un invito alla Commissione di merito ad approfondire il tema.

Valentina BARZOTTI, nel dichiarare di condividere pienamente i rilievi svolti dal collega Colucci, si associa alla richiesta di quest'ultimo formulare in modo più preciso ed esplicito l'osservazione della proposta di parere riferita all'articolo 2, così da far più chiaramente emergere la natura sostanziale, e non interpretativa, della norma ivi recata; rileva, peraltro, come tale riformulazione volta a rafforzare l'osservazione contenuta nella proposta di parere si renda ancora più necessaria in ragione dell'assenza, per vero non infrequente, dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione a corredo del provvedimento in esame.

Catia POLIDORI, *relatrice*, propone di intervenire sull'osservazione riferita all'articolo 2, esplicitando per la Commissione di merito l'opportunità di approfondire l'effettiva natura di interpretazione autentica dell'articolo 2.

Il Comitato approva la proposta di parere, come riformulata dalla relatrice *(vedi allegato)*.

Conversione in legge del decreto-legge 5 luglio 2023, n. 88, recante disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023.
C. 1279 Governo.
(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni 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 C. 1279 e rilevato che:

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

il decreto-legge, composto da 11 articoli, per un totale di 76 commi, appare

riconducibile, anche sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di emanare disposizioni per disciplinare il coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nel territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, interessato dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza;

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 75 commi, 17 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare è prevista l'adozione di un DPR, 3 DPCM e di 12 provvedimenti di altra natura;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, il comma 4 dell'articolo 7 prevede che "con successivi provvedimenti" il Commissario straordinario possa individuare, con specifica motivazione, gli interventi, inseriti nei piani di ricostruzione, che rivestono un'importanza essenziale, da realizzare con priorità; al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare la natura di tali provvedimenti; l'opportunità del medesimo chiarimento andrebbe valutata anche con riferimento ai provvedimenti di cui al comma 2 dell'articolo 8 (delega ai comuni da parte delle regioni di interventi di ricostruzione); il comma 11 dell'articolo 7 prevede che il Commissario straordinario, qualora nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo di un ente territoriale interessato che, secondo la "legislazione vigente", sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di uno degli interventi di ricostruzione, di ripristino o di riparazione di cui all'articolo, senza che sia previsto dalle vigenti disposizioni un meccanismo di superamento del dissenso, propone al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito l'ente territoriale interessato, di sottoporre la questione alla Conferenza unificata per concordare le iniziative da assumere; al riguardo si valuti l'opportunità di circoscrivere il richiamo alla "legislazione vigente"; il comma 3 dell'articolo 9 dispone, all'ultimo periodo, che per i necessari adempimenti amministrativi, il produttore dei materiali è il comune di origine dei materiali stessi, in deroga all'art. 183, comma 1, lettera *f)* del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006); ciò premesso, si valuti l'opportunità di coordinare la disposizione con il quinto periodo del comma 5 del medesimo articolo, atteso che entrambe le disposizioni citate recano una disposizione di analogo tenore; peraltro, il medesimo comma 5 dell'articolo 9 dispone, al primo periodo, che il trasporto dei materiali insistenti su suolo pubblico o, nelle sole aree urbane, su suolo privato, se le caratteristiche dei materiali derivanti dall'evento calamitoso lo consentono, sono operati a cura delle aziende che gestiscono il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare il significato dell'espressione "se le caratteristiche dei materiali derivanti dall'evento calamitoso lo consentono";

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

l'articolo 2, al comma 8, prevede che il Commissario straordinario per la ricostruzione possa adottare ordinanze in deroga a disposizioni di legge, a condizione che sia fornita apposita motivazione e sia fatto salvo il rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle relative 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 tale fattispecie (si veda ad esempio l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 22 giugno 2023 sul disegno di legge C. 1194 di conversione del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61); si ricorda inoltre che le

ordinanze di protezione civile previste in presenza di uno stato di emergenza nazionale dall'articolo 25 del codice di protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) "devono contenere – in base al comma 1 del medesimo articolo 25 – l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare", una specificazione che, al fine di evitare dubbi interpretativi e contenziosi, potrebbe essere inserita anche con riferimento all'articolo 2, comma 8;

nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, recante interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (A.C. 1194), è stato presentato dal Governo l'emendamento 20.100, volto a far confluire il provvedimento in esame nel medesimo decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61; in proposito, si ricorda che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare forme di confluenze tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere per la loro conversione in legge, limitandola a circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dell'esame parlamentare; in tal senso si esprimono anche gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 della XVIII legislatura, approvati il primo nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021 e accolto con riformulazione dal Governo, il secondo nella seduta del 23 febbraio 2021; si ricorda infine che anche la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 segnala 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";

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'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:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 7, comma 4; dell'articolo 7, comma 11; dell'articolo 8, comma 2; dell'articolo 9, commi 3 e 5;

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 2, comma 8;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura Parlamento e Governo di avviare una riflessione su come 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;

abbia cura il Legislatore di avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.55.

ALLEGATO

Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2023, n. 79, recante disposizioni urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di termini legislativi. C. 1268 Governo.

PARERE APPROVATO

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1268 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 3 articoli per un totale di 8 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, alle distinte finalità di introdurre misure di sostegno in favore delle imprese e delle famiglie per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale nonché di intervenire sulla riorganizzazione delle strutture e delle unità di missione istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri istituite per l'attuazione del PNRR;

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

l'articolo 2 del provvedimento in esame reca una norma qualificata come di interpretazione autentica – ed avente, quindi, in quanto tale effetto retroattivo – circa il termine temporale per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti per la riorganizzazione delle strutture e delle unità di missione della Presidenza del Consiglio ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 13 del 2023; la norma in esame sancisce l'applicabilità del termine del 30 giugno 2023, previsto dall'articolo 1, comma 1, per la riorganizzazione delle strutture di missione relative all'attuazione del PNRR dei ministeri anziché di quello, originariamente previsto dal citato articolo 1, comma 3, del 21 giugno 2023 (cioè due mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 13); in proposito, si ricorda che con la sentenza n. 66 del 2022 la Corte costituzionale si è trovata a dirimere una questione di costituzionalità vertente sul tema dell'applicabilità retroattiva di una norma che si qualificava come legge di interpretazione autentica, ma che era stata ritenuta dai giudici *a quibus* contrastante, innanzitutto, con il principio di ragionevolezza; in quel caso la Corte ha rilevato che la disposizione censurata non era effettivamente di interpretazione autentica, come si evinceva dalle circostanze che la stessa era stata emanata in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina e che la soluzione interpretativa proposta non rientrava « tra i possibili significati attribuibili alla *littera legis* »; acclarata la natura « innovativa » della norma, da considerarsi dunque « semplicemente retroattiva » (e non di interpretazione autentica), la stessa è stata dichiarata incostituzionale in quanto irragionevole; in proposito, la Corte ha ricordato che al legislatore non è preclusa l'adozione di norme retroattive, fermo restando il divieto in materia penale di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrastare con altri valori e interessi costituzionalmente protetti;

nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge n. 57 del 2023, recante misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del PNRR e per il settore energetico (C. 1183), è stato presentato dal Governo l'articolo aggiuntivo 3.028, volto a far

confluire l'articolo 1 del provvedimento in esame nel medesimo decreto-legge n. 57; inoltre, nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge n. 75 del 2023, recante misure in materia di pubbliche amministrazioni, è stato presentato l'articolo aggiuntivo 1.018 volto a far confluire l'articolo 2 del provvedimento in esame nel medesimo decreto-legge n. 75, in proposito, si ricorda che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare forme di confluenze tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere per la loro conversione in legge, limitandola a circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dell'esame parlamentare; in tal senso si esprimono anche gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22 della XVIII legislatura, approvato il primo nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021 e accolto con riformulazione dal Governo, il secondo nella seduta del 23 febbraio 2021; si ricorda altresì che anche la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 segnala 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 »;

il testo originario del 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, la seguente osservazione:

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'effettiva natura di interpretazione autentica dell'articolo 2;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura il Governo e il Parlamento di avviare una riflessione su come evitare forme di confluenza, tra più decreti legge contemporaneamente all'esame delle Camere, trattandosi di un fenomeno suscettibile di alterare l'ordinario *iter* di conversione, fatta eccezione per circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari.