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 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica. C. 1896 Governo (Parere alla Commissione VIII) *(Esame e conclusione – Parere con osservazioni)* 3

Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca. C. 1902 Governo (Parere alla Commissione VII) *(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni)* 5

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

Mercoledì 12 giugno 2024. – Presidenza del presidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 15.

Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica.
C. 1896 Governo.
(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Valentina BARZOTTI, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di interesse del provvedimento per il Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1896 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 4 articoli per un totale di 12 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a 4 distinte finalità: 1) provvedere all'introduzione di disposizioni di semplificazione in materia edilizia e urbanistica, anche al fine di consentire la riqualificazione e la valorizzazione economica degli immobili; 2) far fronte al crescente fabbisogno abitativo, supportando nel contempo gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo; 3) rilanciare il mercato della compravendita immobiliare; 4) superare le incertezze applicative che rendono problematica l'attività degli enti locali, di cittadini ed imprese, con particolare riferimento al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente al fine di contenere il consumo di suolo e favorire processi di rigenerazione urbana e riuso del suolo edificato, anche mediante interventi di ristrutturazione ricostruttiva;

con riferimento al 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 nessuno dei 12 commi richiede l'adozione di provvedimenti attuativi;

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

l'articolo 1, comma 1, lettere *a)-f)*, reca modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo Unico dell'Edilizia) con riguardo ad una pluralità di istituti; in particolare, la lettera *d)* integra l'articolo 31, comma 5, del Testo Unico, che disciplina le vicende riguardanti le opere acquisite gratuitamente al patrimonio del comune nel caso in cui il responsabile di interventi realizzati in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo o con variazioni essenziali, non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di 90 giorni dall'ingiunzione; mediante la novella in esame, sono aggiunti, tra gli interessi da considerare nella delibera del consiglio comunale che deroga al generale obbligo di demolizione, quelli culturali e paesaggistici; con riguardo alla medesima delibera consiliare, la norma in esame specifica che, nell'ambito della valutazione dell'eventuale contrasto dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, debbano essere richiesti "i pareri delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990"; in proposito, si ricorda che il citato articolo 17-*bis* non prevede alcun criterio idoneo ad identificare quali siano le amministrazioni competenti chiamate ad esprimersi, ma si limita a disciplinare gli effetti del silenzio nel caso di mancata acquisizione nei termini di legge (30 o 90 giorni, nel caso di amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili) di nulla osta, assensi e concerti comunque denominati, ossia di atti espressivi di valenza codecisoria che debbano obbligatoriamente essere acquisiti prima dell'emanazione del provvedimento finale, ma dopo la chiusura dell'istruttoria da parte dell'amministrazione procedente (a differenza dei pareri espressi *ex* articoli 16 e 17 legge n. 241/1990, che invece sono resi da amministrazioni chiamate a cogestire l'istruttoria); sul punto, si segnala Cons. Stato Sez. IV, 29/03/2021, n. 2640, sentenza con cui il Consiglio di Stato, ponendosi nel solco della giurisprudenza consolidata, ha ribadito come "l'istituto del silenzio-assenso di cui all'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990 non riguarda la fase istruttoria del procedimento amministrativo, che rimane regolata dalla pertinente disciplina positiva, influendo soltanto sulla fase decisoria, attraverso la formazione di un atto di assenso *per silentium* con la conseguenza che l'amministrazione procedente è, comunque, tenuta a condurre un'istruttoria completa e, all'esito, ad elaborare uno schema di provvedimento da sottoporre all'assenso dell'amministrazione co-decidente"; in linea con queste coordinate, la medesima giurisprudenza considera ricompresi nel perimetro di operatività dell'articolo 17-*bis* anche i pareri vincolanti, per il rilievo della loro natura codecisoria (*ex multis*, Cons. Stato Sez. comm. spec., parere, 13 luglio 2016, n. 1640; Cons. Stato Sez. VI, Sent., 24 maggio 2022, n. 4098; Cons. Stato Sez. IV, Sent., 2 ottobre 2023, n. 8610); ne deriva che, essendo la decisione di procedere alla demolizione dell'opera acquisita (realizzata in assenza/difformità del permesso di costruire e non demolita entro il termine di 90 giorni dall'ingiunzione di rimozione o di demolizione) disposta con delibera consiliare, il riferimento alle "amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-*bis*" potrebbe essere meglio precisato;

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

l'articolo 1, comma 1, lettera *f)*, e l'articolo 3, comma 1, introducono nuovi criteri legislativi di presunzione della conformità edilizia per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 (cioè, come precisa la relazione illustrativa per quegli interventi per i quali entro tale data sia stata consegnata la dichiarazione di fine lavori); tali nuovi criteri dovrebbero quindi agire retroattivamente; in proposito si ricorda che la giurisprudenza costituzionale in materia, fermo restando l'articolo 25 della Costituzione che vieta la retroattività di norme penali sfavorevoli, afferma che al legislatore "non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative sia di interpretazione autentica. La retro-

attività 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" (sentenza n. 70 del 2020, ma si vedano anche le sentenze n. 133 del 2020 e n. 4 e n. 77 del 2024);

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, 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 1, comma 1, lettera *d)*;

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 1, comma 1, lettera *f)* e l'articolo 3, comma 1. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca.

C. 1902 Governo.

(Parere alla Commissione VII).

(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

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

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1902 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 17 articoli per un totale di 48 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a 5 ben distinte finalità che, invero, avrebbero potuto formare oggetto di diversi provvedimenti e che peraltro coinvolgono la competenza di tre diversi ministri, il Ministro per lo sport e i giovani, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'università e della ricerca: 1) prevedere misure in materia di lavoro sportivo e di organismi sportivi, anche in connessione con i prossimi giochi olimpici e paralimpici estivi di Parigi 2024 e invernali di Milano-Cortina 2026, nonché in materia di controlli economico-finanziari e di contabilità sulle società professionistiche di calcio; 2) prevedere disposizioni in materia di sostegno didattico agli alunni con disabilità; 3) prevedere disposizioni per assicurare il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025; 4) prevedere disposizioni in materia di università e ricerca e per il rafforzamento delle attività di realizzazione di alloggi universitari; 5) garantire entro il 31 dicembre 2024, il completamento della formazione del personale scolastico a sostegno delle persone con disabilità; sul punto, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso alla "materia finanziaria", come *ratio* unitaria cui ricondurre le disposizioni di un decreto-legge in quanto essa si "riempie dei contenuti definitori più vari"; peraltro, in proposito appare rilevante an-

che quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 2022, e cioè che "la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe [...] diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge"; tali argomentazioni potrebbero essere applicabili anche alla quarta delle finalità sopra indicate, ("prevedere disposizioni in materia di università e ricerca");

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 48 commi 9 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 4 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, 4 decreti ministeriali e 1 provvedimento di altra natura; peraltro, si evidenzia che l'articolo 4, al comma 2, lettera *b)*, capoverso comma 630-*bis*, introduce una disposizione, relativa al finanziamento delle organizzazioni del cosiddetto movimento sportivo nazionale, destinata a trovare applicazione a decorrere dal 2026;

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

l'articolo 1 introduce, al comma 1, disposizioni in materia di elezione dei vertici delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva che compongono il CONI, e delle relative strutture territoriali, modificando le regole in materia di rieleggibilità per un quarto mandato consecutivo; in particolare, si prevede che i presidenti, in caso di candidatura successiva al terzo mandato consecutivo, siano eletti a condizione che conseguano alla prima votazione un numero di voti pari almeno ai due terzi del totale dei voti validamente espressi, e non la maggioranza assoluta, con previsione del ballottaggio tra i due candidati con più voti nel caso in cui nessun candidato la raggiunga, usualmente richiesta dagli statuti degli enti; si prevede inoltre che, nel caso di mancato raggiungimento dei due terzi dei voti, il presidente uscente candidato per il quarto mandato non sia più candidabile alle votazioni successive per lo stesso mandato e che, in caso di più candidature non si proceda al ballottaggio (tra i due ulteriori candidati che ottengano più voti) ma si proceda a nuove elezioni; modifiche di analogo tenore sono introdotte al comma 2, in materia di elezione dei vertici degli analoghi enti attivi nell'ambito del Comitato italiano paralimpico; in proposito, si segnala che la relazione illustrativa evidenzia che alle nuove elezioni si procederà "sempre che, ovviamente, un altro candidato – o più di uno – non raggiunga la maggioranza necessaria per poter essere eletto", sembra quindi farsi riferimento all'ipotesi in cui il presidente uscente candidato per il quarto mandato non abbia raggiunto la maggioranza dei due terzi ma un altro candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta, anche se, in questa ipotesi, non appare chiaro il riferimento alla circostanza che più di un candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta per essere eletto; ciò premesso, appare quindi opportuno un approfondimento in merito e un coordinamento tra la formulazione delle disposizioni e il contenuto della relazione illustrativa;

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

l'articolo 1 dispone plurime novelle al comma 2 dell'articolo 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, non del tutto coordinate con la formulazione complessiva dell'articolo all'esito delle modifiche disposte; ai fini di un miglior coordinamento normativo che tenga conto di tali modifiche, la formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita novellando l'ultimo periodo che, nel disporre che "i soggetti di cui al sesto periodo debbono garantire nei loro statuti la più ampia partecipazione all'elettorato passivo", si riferisce a soggetti che, dopo l'entrata in vigore della norma in esame, sono ora citati al dodicesimo periodo;

l'articolo 5, al comma 2, prevede che all'amministratore delegato della Società

Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.a. siano attribuite le funzioni di commissario straordinario per la realizzazione di opere in ambito sportivo indicate in un apposito allegato, con i poteri di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55; tali commi prevedono che i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto; 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 13 marzo 2024 sul disegno di legge n. 1752 di conversione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19);

l'articolo 10, nel prescrivere specifiche modalità di immissione in ruolo per i partecipanti a determinate procedure concorsuali (quella, cui fanno riferimento i commi 1 e 2, indetta con decreto del direttore generale per il personale scolastico del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 23 febbraio 2016, n. 106, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* – 4ª Serie speciale "Concorsi ed esami" – n. 16 del 26 febbraio 2016 e quelle, cui fa invece riferimento il comma 3, indette con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione 21 aprile 2020, n. 498, e con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione 23 aprile 2020, n. 510, entrambi pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* – 4ª Serie speciale "Concorsi ed esami", n. 34 del 28 aprile 2020), reca un contenuto di carattere sostanzialmente provvedimentale; in particolare, l'articolo in esame stabilisce le condizioni per la conferma in ruolo dei docenti di scuola secondaria di primo e di secondo grado che hanno partecipato al concorso indetto nel 2016, superando le prove concorsuali, dopo esservi stati ammessi a seguito di un provvedimento giurisdizionale cautelare; in proposito, si ricorda che, in materia di "leggi provvedimento", la Corte costituzionale ha segnalato che l'innalzamento a livello legislativo di una disciplina oggetto di un atto amministrativo non risulta di per sé incostituzionale ma deve soggiacere a un rigoroso scrutinio di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 116 del 2020);

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 condizione:

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

provveda la Commissione di merito a integrare, a fini di coordinamento, il contenuto dell'articolo 1 in modo da sostituire, all'articolo 16, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, le parole "sesto periodo" con le seguenti: "dodicesimo periodo";

il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 4, al comma 2, lettera *b)*, capoverso comma 630-*bis*;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportu-

nità di approfondire l'articolo 1, comma 1, lettera *b)*, e comma 2, lettera *b)*;

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 5, comma 2, e l'articolo 10. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.20.