

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 7 maggio 2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione. C. 1933 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*). 3

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

Giovedì 27 giugno 2024. – Presidenza del presidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 12.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione. C. 1933 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione V).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Riccardo DE CORATO, *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. 1933 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 38 articoli per un totale di 162

commi, risulta composto, a seguito dell'esame del Senato, da 50 articoli per un totale di 201 commi; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a tre distinte finalità: 1) promozione dello sviluppo economico e della competitività del Paese, anche mediante il rafforzamento delle iniziative dirette a migliorare l'efficienza e la qualità dell'azione dei programmi della politica di coesione relativi al periodo 2021-2027; 2) intensificare ulteriormente gli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese; 3) definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al PNRR coerentemente con il relativo cronoprogramma; 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 definatori più vari"; peraltro, in proposito appare rilevante anche 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 prima delle finalità sopra indi-

cate, nella parte in cui fa riferimento allo scopo di promuovere “lo sviluppo economico e la competitività del Paese”; in ogni caso, potrebbe essere oggetto di approfondimento la riconducibilità alle finalità predette dell’articolo 15-ter, volto a prorogare il termine entro il quale i comuni possono approvare i piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva;

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 201 commi, 28 prevedono provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l’adozione di 2 DPCM, 18 decreti ministeriali e 8 provvedimenti di altra natura; in 5 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze; 3 commi necessitano della preventiva autorizzazione della Commissione europea;

sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

l’articolo 17-bis, al comma 1, lettera a), dispone che l’erogazione dell’indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO), riconosciuta dalla normativa vigente in favore dei lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS in possesso di determinati requisiti, sia “accompagnata” dalla partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale, in luogo di quanto previsto attualmente dall’art. 1, c. 155, della l. 213/2023, secondo cui tale partecipazione è condizione necessaria per l’erogazione dell’indennità in questione; la formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita al fine di meglio specificare l’esatta portata del termine “accompagnata”, così da meglio comprendere le differenze rispetto alla disciplina vigente e, conseguentemente, chiarire se la mancata partecipazione ai percorsi di aggiornamento professionale in oggetto comporti o meno la decadenza dal citato beneficio;

l’articolo 18 istituisce e disciplina la misura denominata Resto al sud 2.0, fina-

lizzata a sostenere l’avvio di attività imprenditoriali e libero-professionali nel Mezzogiorno d’Italia; la formulazione del comma 7 dell’articolo in esame, nella parte in cui fa riferimento ai territori del Mezzogiorno e delle regioni dell’Italia centrale colpite dagli eventi sismici del 2009 e del 2016, potrebbe essere approfondita al fine di coordinarla con il disposto del comma 1 del medesimo articolo, che istituisce la misura in esame per promuovere la costituzione di nuove attività localizzate nei territori di cui al comma 1, primo periodo, dell’articolo 1 del decreto-legge n. 91 del 2017, ossia nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia;

l’articolo 26 disciplina, integrando ed aggiornando la normativa vigente, il funzionamento del Sistema Informativo per l’inclusione sociale e lavorativa (SIISL); il comma 3 prevede che, al fine di favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, il Sistema Informativo per l’inclusione sociale e lavorativa utilizza, “nei limiti consentiti dalle disposizioni vigenti”, gli strumenti di intelligenza artificiale; la generica formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita al fine di individuare con maggiore chiarezza la natura, l’estensione e la portata dei menzionati limiti;

l’articolo 37, al comma 1, prevede che il Ministro dell’università e della ricerca, d’intesa con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, definisce, un Piano di azione, denominato “RicercaSud – Piano nazionale ricerca per lo sviluppo del Sud 2021-2027”; al riguardo, si ricorda che il paragrafo 4, lettera p) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 raccomanda di impiegare il termine “di concerto” nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici appartenenti allo stesso ente;

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

L'articolo 15-*bis*, dispone, al comma 1, che le università che, a seguito di sentenze passate in giudicato aventi ad oggetto il risarcimento dei danni, siano creditrici nei confronti dei comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti e il cui debito sia superiore al 60 per cento della spesa corrente sostenuta come risultante dalla media degli ultimi tre rendiconti approvati, possono concludere con i comuni interessati, entro un anno dall'entrata in vigore della disposizione, accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, volti a regolare anche il debito finanziario tra le parti in misura almeno pari al 40 per cento, a condizione che l'accordo non determini effetti negativi sull'equilibrio economico finanziario dell'Università interessata; a tali accordi, specifica la disposizione, possono partecipare anche gli enti territoriali che ne abbiano interesse; in proposito, potrebbe essere meglio precisato il rinvio all'articolo 15 della legge n. 241 del 1990 alla luce della indicazioni espresse dalla giurisprudenza amministrativa; ai fini di una migliore comprensione dei rilievi in esame, in via preliminare, giova ricordare che l'articolo 15 prevede che, anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14 (dedicato alla disciplina della conferenza di servizi), le amministrazioni pubbliche "possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune" e che, "per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3"; l'articolo 11 distingue due ipotesi: la prima è quella degli accordi procedurali o preliminari al provvedimento, conclusi con gli interessati, in accoglimento delle osservazioni e proposte da questi presentate al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale e mira ad evitare il contenzioso con soggetti estranei all'amministrazione pubblica realizzando una posizione mediana in relazione all'assetto di interessi contrapposti; la seconda è quella degli accordi sostitutivi di provvedimenti;

ciò premesso in via generale, sul tema appare rilevante quanto chiarito dalla sentenza della V sezione del Consiglio di Stato n. 1418 del 2017, sentenza con cui il Consiglio di Stato ha precisato che "visti nel prisma del diritto europeo, gli accordi tra pubbliche amministrazioni previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo sono necessariamente quelli aventi la finalità di disciplinare attività non deducibili in contratti di diritto privato [...]; il contenuto e la funzione elettiva degli accordi tra pubbliche amministrazioni è pertanto quella di regolare le rispettive attività funzionali, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti. [...] Qualora un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come operatore economico, ai sensi di quanto stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 23 dicembre 2009, nella causa 305/08, [...], non è possibile parlare di una cooperazione tra enti pubblici per il perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, ma di uno scambio tra i medesimi. La dottrina interna aveva già intuito questa antitetività tra accordi e contratti, avendo coniato con riguardo ai primi l'espressione contratti 'ad oggetto pubblico', ponendone quindi in rilievo la differenza rispetto al contratto privatistico ai sensi dell'articolo 1321 del codice civile, del quale contengono solo l'elemento strutturale dato dall'accordo ai sensi della citata disposizione, senza che ad esso si accompagni tuttavia l'ulteriore elemento del carattere patrimoniale del rapporto che con esso si regola;" tali considerazioni potrebbero valere anche per la disciplina recata dall'articolo in esame, avente ad oggetto rapporti di credito e di debito che non appaiono riconducibili allo svolgimento di attività pubblicistica di interesse comune; inoltre, la formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita anche al fine di chiarire meglio la natura, i presupposti e i limiti della partecipazione agli accordi in esame riconosciuta, genericamente, "agli enti territoriali che ne abbiano interesse"; infine, si segnala che la norma in esame precisa che "le disposizioni di cui al presente comma, si applicano alle sentenze passate in giudicato

entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”; premesso che la formulazione di tale disposizione potrebbe essere precisata al fine di fare riferimento, anziché alle sentenze passate in giudicato, ai rapporti accertati con sentenza passata in giudicato, potrebbe ad ogni modo valutarsi se la disposizione in esame non contenga elementi di retroattività; in proposito, si ricorda comunque 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 retroattività 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);

l’articolo 17-bis, al comma 1, lettera b), prevede che i beneficiari dell’ISCRO, all’atto della domanda, autorizzino l’INPS alla trasmissione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei propri dati di contatto nell’ambito del Sistema informativo di inclusione sociale e lavorativa e del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, anche ai fini della sottoscrizione del patto di attivazione digitale sull’apposita piattaforma, che consente la convocazione da parte dei centri per l’impiego; sul punto, si ricorda che la disciplina vigente (d.l. 48/2023 e DM 13 dicembre 2023) dispone che i beneficiari di misure volte all’inclusione sociale e lavorativa (quali l’Assegno di inclusione e il Supporto formazione e lavoro) che sottoscrivono il citato patto di attivazione digitale sono tenuti ad aderire ad un percorso personalizzato che comporta un generale obbligo di attivazione lavorativa, tra cui la

partecipazione a tutte le attività formative; ciò premesso, la formulazione di tale disposizione potrebbe essere approfondita al fine di chiarire se anche per i beneficiari di ISCRO che sottoscrivono il patto di attivazione digitale vi sia l’obbligo successivo – come stabilito per i beneficiari delle altre misure di inclusione sociale e lavorativa – di aderire ad un percorso personalizzato, con conseguente decadenza o sospensione dal beneficio in caso di inottemperanza di quanto previsto dal percorso medesimo;

l’analisi tecnico-normativa (ATN) e l’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) relative al decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, unitamente all’esonazione dall’AIR per le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 3, da 5 a 12, 15, commi 1, 2 e 4, 30, 32 e 36 del medesimo decreto, sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 29 maggio 2024;

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

sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione del testo:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la formulazione dell’articolo 17-bis, comma 1, lettera a), dell’articolo 18, dell’articolo 26, comma 3, e dell’articolo 37, comma 1;

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 15-bis, comma 1, e l’articolo 17-bis, comma 1, lettera b). »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 12.20.