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 27 dicembre 2024, n. 202, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi (C. 2245 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite I e V) *(Esame e conclusione – Parere con osservazioni)* 3

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

Martedì 18 febbraio 2025. — Presidenza della presidente Catia POLIDORI.

La seduta comincia alle 13.30.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi (C. 2245 Governo, approvato dal Senato)

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(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, formula la seguente proposta di parere:

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2245 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 22 articoli, per un totale di 92 commi, consta, a seguito dell'esame del Senato, di 32 articoli per un totale di 207 commi; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, alla finalità prevalente di intervenire in materia di regolazione sul piano temporale di termini legislativi; in proposito si ricorda che la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 ha riconosciuto, per i decreti-legge in materia di proroga di termini, una *ratio* unitaria particolare e trasversale ai diversi ambiti materiali, vale a dire quella di « intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento » e di « incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale »; ciò premesso, andrebbe approfondita la riconducibilità all'ambito di intervento richiamato le seguenti disposizioni: l'articolo 4, comma 11-*bis* (che stanzia dei fondi per lo *screening* del tumore al seno); l'articolo 14, comma 3-*bis* (che prevede risorse per i flussi turistici in occasione delle celebrazioni del Giubileo); l'articolo 15, comma 2-*bis* (che reca disposizioni in materia di finanziamento sportivo);

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 207 commi, 10 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 6 decreti ministeriali e 3 provvedimenti di altra natura; in 1 caso è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze;

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

undici disposizioni di proroga del provvedimento si riferiscono a norme il cui termine originario risulta scaduto da più di cinque anni; si richiamano, in particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera *b)* (in tema di disapplicazione dell'ordinario meccanismo dell'area negoziale per i dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate); l'articolo 2, comma 6-*bis*, lettera *b)* (in tema di prevenzione degli incendi da parte di talune strutture ricettive); l'articolo 3, comma 6 (recante disposizioni di semplificazione in tema di fatturazione elettronica per gli operatori sanitari); l'articolo 5, comma 4-*ter*, lettere *a)* e *b)* (in materia di norme antincendio edifici scolastici); articolo 7, comma 4-*duodecies* (in tema di trasporti in condizioni di eccezionalità); l'articolo 9, comma 1, lettera *a)* (in materia di collocamento nell'ausiliaria del personale militare); articolo 10, commi 2-*bis* (in tema di patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori) e 8 (in materia di comando, distacco o assegnazione ad altre amministrazioni del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia); articolo 13, comma 1-*quater* (in tema disciplina dell'attività di autoriparazione); articolo 17-*bis*, comma 1 (in tema di contributo per la conservazione degli archivi delle imprese radiofoniche private che svolgono attività d'informazione di interesse generale);

dieci disposizioni prorogano regimi e istituti giuridici derogatori originariamente elaborati dal legislatore per la gestione dell'emergenza pandemica da COVID-19; si richiamano, in particolare, l'articolo 1, comma 9 (in tema di responsabilità erariale); l'articolo 2, comma 5, lettera *b)* (in materia di contributi economici per i familiari del personale di alcuni corpi dello Stato impegnati nel contrasto al COVID-19); l'articolo 3, commi 8 (in tema di sospensione dei provvedimenti di revoca adottati da Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 53 del 2015) e 14-*sexies* (in materia di svolgimento delle assemblee di società ed enti); l'articolo 4, commi 2-*bis* (in tema di crediti formativi per la formazione continua in medicina), 7, lettera *d)* (in materia di limitazione della responsabilità penale per omicidio colposo e lesioni colpose commessi nell'esercizio di una professione sanitaria), e 10 (in tema di incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale e di pediatri); l'articolo 7, commi 4-*bis*, 4-*ter* (relativi alla revisione dei veicoli) e 4-*sexies* (in materia di contratti di arruolamento dei membri dell'equipaggio o del personale dei servizi ausiliari di bordo); l'articolo 9, comma 2 (in tema di digitalizzazione dei processi penali militari);

alcune norme intervengono sulla norma novellante anziché sulla novellata; si richiamano, in particolare, l'articolo 1, comma 10-*undecies* (in tema di utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione per le regioni e le province autonome); l'articolo 4, commi 3-*ter* (in tema di stabilizzazione di personale precario del Servizio sanitario nazionale), 4 (in materia di conferimento di incarichi di lavoro autonomo a laureati in medicina e chirurgia abilitati e iscritti agli ordini professionali, anche se privi della specializzazione) e 7, lettera *a)* (in tema di validità dell'iscrizione all'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle ASL e di altri enti del SSN); l'articolo 7, comma 4-*bis* (in tema di revisione veicoli); in proposito, si ricorda che il paragrafo 3, lettera *c)* della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 prescrive che se un atto ha subito modifiche, eventuali novelle sono riferite all'atto modificato e non agli atti modificanti;

l'articolo 2, al comma 4, disponendo la proroga della validità di quattro gradua-

torie di concorsi pubblici per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, reca un contenuto di carattere sostanzialmente provvedimentale; 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);

l'articolo 4, comma 7, lettera *c)*, in materia di accreditamento istituzionale e stipula degli accordi con gli erogatori, proroga al 31 dicembre 2026 il termine entro il quale le regioni e le province autonome provvedono ad adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni di cui agli articoli 8-*quater*, comma 7, e 8-*quinquies*, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 502 del 1992; sul punto, si rammenta che nella stessa materia trattata dalla disposizione in esame è recentemente intervenuta la legge per la concorrenza 2023 (legge 193 del 2024) che, all'articolo 36, ha stabilito la sospensione dell'efficacia delle medesime disposizioni del richiamato decreto legislativo fino agli esiti delle attività del tavolo di lavoro per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale; viene specificato, altresì, che la sospensione è destinata a operare, in ogni caso, non oltre il termine del 31 dicembre 2026; ciò premesso, la proroga disposta dalla disposizione in esame potrebbe essere meglio coordinata con la citata sospensione disposta dalla menzionata legge n. 193;

l'articolo 4, al comma 12-*quater*, porta a cinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione il termine – comunque di natura ordinatoria – per l'emanazione di un decreto ministeriale volto a definire, nell'ambito delle coordinate tracciate dall'articolo 1, commi 574 e seguenti della legge 30 dicembre 2018, n. 145, i criteri di riparto del cosiddetto « *pay-back* farmaceutico »; poiché tale decreto risulta già essere stato emanato (si tratterebbe, in particolare, del decreto ministeriale 4 febbraio 2025, del Ministro dell'economia e delle finanze), peraltro in un momento comunque non ricompreso nel nuovo termine individuato, tale norma potrebbe essere oggetto di un ulteriore approfondimento;

l'articolo 10-*bis* prevede che l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2004 deve essere interpretato nel senso che il termine di decadenza ivi previsto si applica alle sole domande di cui all'articolo 3, commi 57 e 57-*bis*, della legge 24 dicembre 2003 n. 350, presentate dai dipendenti pubblici cessati o in quiescenza alla data della sentenza definitiva di proscioglimento o del decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato; la disposizione risulta dunque funzionale a restringere l'ambito di operatività del menzionato termine di decadenza che, di conseguenza, non trova applicazione per i dipendenti sospesi dal servizio o dalla funzione; in proposito, si ricorda, in materia di norme di interpretazione autentica, la sentenza n. 73 del 2017 della Corte costituzionale, con cui la Corte ha rilevato che la qualifica di norma interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni « che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore »; al tempo stesso la sentenza ricorda che al legislatore « non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno mo-

tivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata »;

l'articolo 14, comma 2, proroga al 31 dicembre 2025 il termine fino a cui i progetti di nuovi impianti fotovoltaici di potenza fino a 1 megawatt ubicati in aree nella disponibilità di strutture turistiche o termali possono essere realizzati previa dichiarazione di inizio lavoro asseverata (DILA); tale disposizione potrebbe essere approfondita alla luce del decreto legislativo 190 del 2024 che, nel riordinare la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non prevede più la DILA di cui, peraltro, ne viene disposta l'abrogazione espressa (si richiamano, in particolare, gli articoli 6 e 13 e l'allegato D, lettera *h)*, del richiamato decreto);

l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) riferite al testo originario, unitamente all'esenzione dall'AIR per le disposizioni di cui agli articoli 10 e 14, comma 2, sono state trasmesse al Senato successivamente all'avvio dell'esame in sede referente del provvedimento dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 27 gennaio 2025;

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

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire:

le specifiche ragioni alla base delle undici disposizioni di proroga, richiamate in premessa, il cui termine originario è decorso da più di cinque anni;

le specifiche ragioni alla base delle dieci disposizioni, richiamate in premessa, che prorogano regimi giuridici speciali funzionalmente collegati alla gestione della crisi economico-sanitaria derivante dalla diffusione del COVID-19;

gli articoli 1, comma 10-*undecies*, 4, commi 3-*ter* 4 e 7, lettera *a)*, e 7, comma 4-*bis*, alla luce del paragrafo 3, lettera *c)* della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

l'articolo 2, comma 4, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di leggi provvedimento;

l'articolo 4, comma 7, lettera *c)*, atteso che sul medesimo termine è già intervenuta la legge 193 del 2024;

l'articolo 4, comma 12-*quater*, rilevato che il decreto ministeriale per l'emanazione del quale si prevede la proroga risulterebbe già emanato, peraltro in un momento comunque non ricompreso nel nuovo termine individuato;

l'articolo 10-*bis*, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di norme di interpretazione autentica e norme innovative retroattive;

l'articolo 14, comma 2, alla luce dell'abrogazione della DILA ad opera del decreto legislativo 190 del 2024.

Bruno TABACCI rileva come la proposta di parere contenga alcune significative osservazioni che mettono in risalto i rilevanti profili critici che pregiudicano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari nell'ambito dei procedimenti di conversione dei decreti-legge; si tratta infatti di profili che, a suo giudizio, sono talmente gravi da poter costituire oggetto di pronunciamento da parte della Corte costituzionale, eventualmente adita anche su iniziativa di un singolo parlamentare leso nelle proprie prerogative costituzionalmente garantite.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.35.