Il decreto Pnrr quater e gli altri omnibus di inizio 2024

Maggio 13, 2024



La scorsa settimana è stata pubblicata in gazzetta ufficiale la legge di conversione del decreto Pnrr quater. Malgrado l'importanza del provvedimento per diversi aspetti del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), il dibattito politico si è concentrato sull'approvazione di un emendamento sui servizi nei consultori. L'articolo introdotto si inserisce quindi nella disciplina che regola l'aborto, una materia particolarmente sensibile da un punto di vista politico, che peraltro ha ben poco a che fare con l'oggetto del decreto in conversione.

Si tratta insomma di un tipico decreto omnibus, ovvero quei decreti legge in cui, diversamente da quanto previsto dalla normativa, vengono trattati anche argomenti che non hanno nulla a che fare con il tema del provvedimento. Certo non si tratta di un caso isolato. Dei 50 decreti legge approvati dal governo Meloni e convertiti in legge ben 20 sono considerabili come omnibus. Il problema però non è solo di carattere formale. La corte costituzionale infatti ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di un articolo inserito in fase di conversione ed estraneo all'oggetto

principale del provvedimento.

- Su 50 decreti legge emanati dal governo Meloni e convertiti in legge, 20 sono decreti omnibus.
- Per approvare 17 decreti omnibus è stato necessario ricorrere ad almeno una questione di fiducia.
- In 7 decreti omnibus sono più gli articoli aggiunti in fase di conversione in legge di quelli inizialmente previsti.
- Sono già 5 i decreti omnibus convertiti in legge nel 2024.

La scorsa settimana è stata pubblicata in gazzetta ufficiale la legge di conversione del decreto Pnrr quater. Malgrado l'importanza del provvedimento per diversi aspetti del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), il dibattito politico si è concentrato sull'approvazione di un emendamento sui servizi nei consultori. L'articolo introdotto si inserisce quindi nella disciplina che regola l'aborto, una materia particolarmente sensibile da un punto di vista politico, che peraltro ha ben poco a che fare con l'oggetto del decreto in conversione.

D'altronde, come denunciamo da anni, il ricorso sempre più frequente ai decreti legge supera spesso i limiti che sarebbero previsti dall'ordinamento.

I decreti legge sono atti aventi forza di legge emanati dall'esecutivo e immediatamente efficaci. Dovrebbero affrontare situazioni straordinarie e urgenti ma spesso sono utilizzati per questioni politiche.

Da un lato infatti la costituzione stabilisce che i decreti legge dovrebbero essere limitati a "casi straordinari di necessità e di urgenza" (articolo 77). Dall'altro la legge 400/1988 (articolo 15) stabilisce che "il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". Quando questo non avviene ci troviamo di fronte a quelli che vengono definiti decreti omnibus.

Il ricorso ai decreti omnibus è da sempre considerato una cattiva pratica tuttavia, come abbiamo visto in un recente approfondimento, con la sentenza 251/2023 la corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma estranea alla materia principale del decreto, inserita nel corso della sua conversione in legge.

Il ricorso ai decreti omnibus nella XIX legislatura
Dall'inizio della legislatura sono stati già 50 i decreti legge emanati dal governo Meloni e convertiti dal parlamento. Il ricorso eccessivo a questo strumento non è certo una specificità dell'attuale esecutivo, ma piuttosto una dinamica che caratterizza l'attività legislativa da ormai molti anni.

L’abuso dei decreti legge

Resta il fatto però che l’esecutivo in carica è quello che ne ha fatto un uso più frequente, almeno negli ultimi 15 anni. Come se non bastasse poi il 40% dei decreti convertiti in legge sono appunto decreti omnibus.

20 i decreti omnibus convertiti in legge nella XIX legislatura.

Ma oltre ad essere numerosi si tratta anche di atti particolarmente importanti. Di questi 20 in effetti ben 14 sono classificati come atti chiave su Openparlamento. A riprova di questo è interessante osservare come solo 3 decreti omnibus siano stati approvati senza alcun voto di fiducia. Al contrario in 6 casi è stata posta la fiducia in una delle due camere e 11 volte in entrambe.

17 i decreti omnibus per cui è stato necessario ricorrere ad almeno un voto di fiducia.

Il ricorso ai decreti omnibus peraltro non accenna a diminuire, anzi. Basti considerare che nel 2024 ne sono già stati convertiti in legge 5.

Già 5 i decreti legge omnibus convertiti in legge nel 2024
I decreti convertiti in legge nel corso della XIX legislatura distinti tra omogenei e omnibus

Eppure, dopo la recente sentenza della corte costituzionale, questo fenomeno non rappresenta più solo una pratica deprecabile. Il rischio infatti è che questi provvedimenti possano essere considerati illegittimi dalla consulta, quantomeno nelle parti estranee alla materia principale del testo. Un elemento che crea una condizione di incertezza sull’effettiva stabilità delle norme.

I decreti omnibus e l’intervento parlamentare
Talvolta i decreti omnibus sono tali già dal momento in cui vengono emanati dal consiglio dei ministri. Altre volte invece è il parlamento, nel corso del processo di conversione in legge, a introdurre elementi estranei alla natura del provvedimento.

D’altronde questo può essere considerato, almeno in parte, come un effetto collaterale dell’alto numero di decreti legge emanati dal governo. Detta pratica infatti costringe il parlamento a dedicare gran parte della sua attività alla conversione in legge dei decreti nei tempi previsti. Questo perché la costituzione stabilisce che se non vengono convertiti entro 60 giorni i decreti perdono di efficacia. E non solo da quel momento, ma fin dalla loro emanazione.

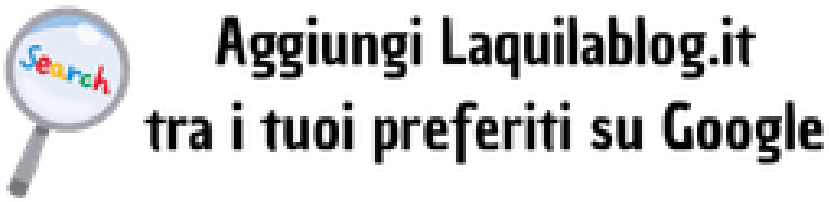
La discussione nelle commissioni e in aula, durante l’iter di conversione in legge dei

decreti, rappresenta dunque il momento in cui i parlamentari possono dire la loro, proponendo e adottando degli emendamenti.

1.588 gli emendamenti adottati nel corso della conversione in legge dei decreti omnibus.

Questi possono modificare il testo, per migliorarlo o aggiungerne delle parti attraverso nuovi commi o nuovi articoli. Il problema sorge quando le novità riguardano temi estranei a quelli del decreto.

Analizzando i testi dei decreti omnibus in effetti emerge che gran parte dei loro articoli sono stati inseriti al momento della conversione in legge. In molti casi in effetti sono più questi che non quelli previsti inizialmente dal governo.



7 i decreti legge omnibus in cui sono più gli articoli inseriti in fase di conversione di quelli inizialmente previsti.

Quasi sempre inoltre gli articoli inseriti in un secondo momento rappresentano almeno il 20% del totale.

Gli articoli aggiuntivi nei decreti omnibus
Gli articoli presenti nei decreti omnibus al momento dell'adozione e dopo la conversione in legge
Certo non tutti gli articoli aggiunti dal parlamento sono estranei alla materia. Dati così consistenti tuttavia evidenziano chiaramente il problema. I decreti legge dovrebbero servire a intervenire con urgenza su un tema specifico. Per tutte le altre esigenze, per quanto importanti, la via maestra dovrebbe essere quella delle leggi ordinarie.

Gli omnibus convertiti in legge nel 2024
Come anticipato, nel 2024 sono già 5 i decreti omnibus convertiti in legge dal parlamento.

Il primo è il decreto sicurezza energetica e fonti rinnovabili che già nella sua formulazione iniziale includeva anche 2 articoli estranei all'oggetto del provvedimento: uno in materia di gestione dei rifiuti radioattivi e l'altro sul riutilizzo dei materiali di dragaggio. Al corpo iniziale del provvedimento poi il parlamento ha aggiunto altri 15 articoli tra cui alcuni che difficilmente possono essere considerati in linea con la materia. Infatti si trovano articoli su: misure a sostegno dell'edilizia privata (art.4 quater), sostegno del movimento sportivo italiano (art.14 bis), acque reflue urbane (art.14 ter) e ciclo dei rifiuti nella regione Sicilia (art.14 quater).

Interessante poi è il caso del decreto milleproroghe 2024. Da una parte infatti si potrebbe pensare che un atto di questo tipo rappresenti un omnibus per sua stessa natura. In realtà la corte costituzionale ha chiarito come la proroga dei termini rappresenti di per sé una *ratio* unitaria (sentenza 22/2012). Malgrado questo il provvedimento emanato dal governo presenta anche norme sulla ripartizione di risorse pubbliche fra le agenzie di stampa.

Il decreto sulle aziende di carattere strategico, invece, risultava omogeneo nella sua prima versione, composta di solo 5 articoli. Con il passaggio parlamentare però gli articoli sono diventati 12 e uno in particolare risulta chiaramente estraneo alla norma originaria. Si tratta dell'articolo 4-quater che amplia l'area territoriale di competenza dell'Autorità di sistema portuale della Sicilia orientale.

Anche il decreto elezioni 2024 adottava inizialmente una *ratio* unitaria. Con il passaggio parlamentare però sono stati aggiunti altri 9 articoli tra cui uno relativo al trattamento dei consiglieri circoscrizionali (art. 4 quinquies).

Infine il decreto Pnrr quater contenente misure per garantire la tempestiva attuazione degli interventi del Pnrr, anche attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa. Questo decreto si caratterizza sin dal principio come provvedimento governativo a contenuto plurimo. Le norme contenute dunque, pur nella loro eterogeneità, mantengono un'unitarietà sotto il profilo dello scopo. O almeno questo vale per una parte degli articoli. Altri invece riguardano l'autostrada Pedemontana (art. 8), l'accoglienza dei profughi ucraini (art. 9), le imprese artigiane (art. 12), la società PagoPA (art. 20), l'albo dei periti presso il tribunale (art. 22), l'esonero contributivo per lavoro domestico (art. 29) e la realizzazione delle strutture di accoglienza di migranti in Albania (art. 32).

Ma anche con il passaggio parlamentare sono state introdotte ulteriori disposizioni estranee alla natura del provvedimento. Tra queste il comitato per la legislazione del senato ne evidenzia in particolare 2: l'articolo 15 bis che introduce misure urgenti per assicurare la continuità dei servizi educativi e scolastici dell'infanzia e l'articolo 44 quinquies relativo a norme in materia di servizi nei

consultori.