

## 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 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (A.S. 1925 Governo) (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazioni*) ...

3

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

*Mercoledì 7 ottobre 2020. – Presidenza della presidente Maura TOMASI.*

#### La seduta comincia alle 15.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (A.S. 1925 Governo).**

(Parere alla Commissione V).

*(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Cosimo Maria FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 2700 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 115 articoli, per un totale di 442 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 179 articoli, per un totale di 709 commi; la *ratio* unitaria del provvedimento non appare di immediata evidenza sulla base del preambolo; questo infatti fa riferimento a due ambiti di intervento di ampia portata (il “sostegno e rilancio dell'economia” e “l'introduzione di misure finanziarie, fiscali e di sostegno a diversi settori in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19”) e, insieme, alla necessità di intervenire in una serie di materie (lavoro, salute, scuola, autonomie locali); si può comunque assumere, anche sulla base del titolo del provvedimento, che tale *ratio* unitaria sia individuabile proprio nel sostegno e rilancio dell'economia, colpita dalla crisi provocata dall'epidemia in corso; in tal senso il provvedimento si configura come un “provvedimento governativo ab origine a contenuto plurimo”, categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), per descrivere quei provvedimenti nei quali “le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo” (nel caso in esame appunto il “sostegno e rilancio dell'economia”); al tempo stesso

però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la "materia finanziaria" in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e "perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina", dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare "in concreto non pertinente"; considerazioni che, come si vede, potrebbero valere anche per il provvedimento in esame;

quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento, pur non potendosi escludere che possano in qualche modo contribuire al rilancio dell'economia, suscitano comunque perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento; si segnala in particolare l'articolo 24-*bis* in materia di tutela dell'associazione Consorzio Casa internazionale delle donne di Roma; l'articolo 25-*bis* in materia di accesso alla carriera di segretario comunale e provinciale; l'articolo 37, commi da 5-*bis* a 5-*quinquies* in materia di ruolo della Guardia di finanza; l'articolo 37-*bis*, recante modifiche alle qualifiche delle forze di polizia; l'articolo 37-*quinquies* in materia di requisiti per l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata; l'articolo 37-*sexies* concernente il soccorso alpino e speleologico; l'articolo 38 in materia di formazione delle guardie giurate a protezione del naviglio mercantile battente bandiera italiana; l'articolo 46-*bis* che stanziava risorse per le province di Verona, Vicenza e Padova colpite nell'agosto 2020 da eventi atmosferici calamitosi; l'articolo 56, che interviene sulla disciplina relativa al pagamento dei debiti contratti dal comune di Campione d'Italia con enti e imprese aventi sede legale in Svizzera, esigibili al 31 ottobre 2019; l'articolo 57. co. 18-*bis*, che proroga al 31 dicembre 2021 la vita tecnica degli *skilift* siti nel territorio delle regioni Abruzzo e Marche;

l'articolo 63-*bis* concernente la materia condominiale; l'articolo 87 in materia di costituzione della nuova Alitalia; l'articolo 92, comma 2, in materia di partecipazione italiana all'Esposizione universale di Dubai; l'articolo 94, comma 1-*bis* che dispone il finanziamento di lavori per l'area di intersezione a Varese tra la SS 707, l'accesso all'autostrada dei laghi e le strade di accesso al centro storico; l'articolo 94, comma 1-*quater* che finanzia i lavori, nel comune di Cinisello Balsamo, per il sottopasso in via Fulvio Testi; l'articolo 95 in materia di misure per la salvaguardia di Venezia; l'articolo 97-*bis* che istituisce il due per mille per le associazioni culturali; l'articolo 100 in materia di durata delle concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale; l'articolo 101 che proroga i termini per il pagamento da parte del soggetto aggiudicatario dell'offerta economica nella gara per la concessione della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale e l'articolo 102 in materia di poteri di oscuramento dell'Agenzia delle dogane nei confronti di siti che pubblicizzano prodotti con modalità non conformi alla normativa vigente;

nel provvedimento sono inoltre confluiti tre decreti-legge: il decreto-legge n. 103 del 2020 in materia di svolgimento delle elezioni e del referendum del settembre 2020 (per il solo articolo 2); il decreto-legge n. 111 del 2020 in materia di regolare avvio dell'anno scolastico in connessione con l'emergenza Covid-19 e il decreto-legge n. 117 del 2020 in materia di pulizia e disinfezione dei seggi elettorali; i tre decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dal comma 1-*bis* dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione; si ricorda che il Comitato, nei suoi pareri, ha costantemente raccomandato al Governo di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento

della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge” (parere reso nella seduta del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge C. 4158 di conversione del decreto-legge n. 189/2016, recante interventi per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016); si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata dal decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel medesimo decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un iter che ha arrecato “pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell’ordinamento”;

il provvedimento è stato trasmesso dal Senato ad una settimana dal termine per la conversione in legge; si tratta di una circostanza che, pur in presenza di numerosi precedenti, va valutata alla luce dell’esigenza – segnalata anche dalla Corte Costituzionale nella recente ordinanza n. 60 del 2020 – di mantenere un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, in particolare garantendo la possibilità di un esame effettivo e compiuto da parte del secondo ramo;

per quanto attiene al requisito dell’immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 75 dei 709 commi necessitano di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l’adozione di 6 DPCM, 56 decreti ministeriali; 18 atti di altra natura (tra i quali merita segnalare 2 comunicati ministeriali); inoltre, 15 disposizioni prevedono il coinvolgimento del sistema delle conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città; Conferenza unificata); una il parere del Garante per la protezione dei dati personali; l’entrata in vigore di 9 disposizioni è subordinata all’autorizzazione della Commissione europea;

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

il comma 1 dell’articolo 55 consente la richiesta di anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali, con deliberazione della giunta; al riguardo, andrebbe chiarito quale sia l’ente abilitato a richiedere le anticipazioni per le province, visto che tra i loro organi non sono più contemplate le giunte;

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

alcune disposizioni costituiscono il fatto delle integrazioni implicite all’allegato al decreto-legge n. 83 del 2020 (convertito in legge lo scorso 23 settembre), che indica le norme connesse allo stato d’emergenza e prorogate dal decreto-legge n. 83 al 15 ottobre 2020; in particolare, l’articolo 33, comma 1. lettera *b*) rende permanente l’equiparazione nelle università e nelle AFAM tra attività formative svolte a distanza e quelle in presenza mentre l’allegato al decreto-legge n. 83 prevede l’applicazione della disposizione fino al 15 ottobre 2020; altre disposizioni prevedono proroghe non incluse nel citato allegato: l’articolo 35 dispone l’ulteriore proroga, fino al 15 ottobre 2020, del contingente di 753 unità di personale militare dell’operazione “strade sicure”; l’articolo 37-ter prevede la proroga fino al 15 ottobre 2020 di una serie di disposizioni in materia di funzionalità delle forze armate, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco stabilite contenute nei decreti-legge n. 18 e n. 34; l’articolo 71 proroga al 15 ottobre 2020 le modalità di svolgimento semplificate delle assemblee delle società cooperative e mutue assicuratrici previste dall’articolo 106 del decreto-legge n. 18 del 2020 per l’emergenza covid; l’articolo 72 estende fino al 15 ottobre 2020 l’ambito temporale di applicazione delle norme relative alla sottoscrizione semplificata di contratti bancari, finanziari, assicurativi, nonché di collocamento dei buoni fruttiferi postali dematerializzati; al riguardo, andrebbe valutata l’opportunità di procedere piuttosto alle necessarie novelle all’allegato al decreto-legge n. 83, in modo che questo possa costituire un univoco

punto di riferimento in ordine alla vigenza delle norme adottate per affrontare l'emergenza in corso;

l'articolo 26-ter proroga per la durata dello stato d'emergenza le disposizioni in materia di giustizia contabile previste dal decreto-legge n. 18 del 2020; l'articolo 63-bis prevede, al comma 1, la sospensione di un termine dell'articolo 1130 del codice civile relativo al rendiconto annuale del condominio "fino alla cessazione dello stato d'emergenza da COVID-19" e, al comma 2, il rinvio a sei mesi dalla fine dello stato d'emergenza del termine per gli adempimenti antincendio previsti per gli edifici di civile abitazione; in proposito si ricorda che il Comitato ha già censurato disposizioni la cui applicazione è legata alla "durata dello stato d'emergenza" e non a un termine temporale fisso, in quanto lo stato d'emergenza è prorogabile con semplice delibera del Consiglio dei ministri ed occorre evitare che tale delibera produca l'effetto, sostanzialmente, di modificare discipline legislative; si vedano in proposito i pareri del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020 e del 23 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020;

l'articolo 57 prevede, al comma 1, una proroga fino al 31 dicembre 2021 dello stato d'emergenza dichiarato per il sisma del 2016 e del 2017 in Centro Italia; al successivo comma 8 è prorogato, sempre fino al 31 dicembre 2021, lo stato di emergenza del terremoto avvenuto in Sicilia nel 2016; si tratta di norme che derogano, peraltro in modo solo implicito, a quanto previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi; il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza

consentiti dal codice; tale modo di procedere, che può in astratto determinare anche una durata indeterminata dello stato d'emergenza, non può però che suscitare perplessità ove si considerino i significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile;

l'articolo 97-bis prevede l'adozione di un decreto "di natura non regolamentare", categoria censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006;

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 55, 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 gli articoli 26-ter; 33, comma 1, lettera b); 35; 37; 57, commi 1 e 8 63-bis; 71; 72; 97-bis

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, "evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei";

abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame, nell'ottica di garantire il rispetto di un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, richiamato anche dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 60 del 2020;

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento

della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, per i motivi esposti in premessa, sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza di rilievo nazionale – come avviene nel provvedimento in esame per specifici eventi sismici – in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 15.10.**