

789.

Allegato A

DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA COMUNICAZIONI ALL'ASSEMBLEA

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni	3	Consiglio regionale dell'Emilia Romagna (Trasmissione di un documento)	5
Missioni vevoli nella seduta del 4 maggio 2017	3	Richiesta di parere parlamentare su propo- sta di nomina	5
Progetti di legge (Annunzio; Annunzio di proposte di legge d'iniziativa regionale; Ritiro di proposte di legge; Assegnazione a Commissione in sede referente)	3, 4	Atti di controllo e di indirizzo	6
Documenti ministeriali (Trasmissione)	4	Proposta di legge n. 3785-A/R e abbinata proposte di legge nn. 2892, 3380, 3384, 3419, 3424, 3427, 3434, 3774, 3777	7
Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri (Tra- missione di un documento)	5	Ordini del giorno	7
Progetti di atti dell'Unione europea (An- nunzio)	5	Disegno di legge di conversione n. 4444	12
		Questioni pregiudiziali	12

N. B. Questo allegato reca i documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula.

PAGINA BIANCA

COMUNICAZIONI

**Missioni valedoli
nella seduta del 4 maggio 2017.**

Angelino Alfano, Alfreider, Alli, Amendola, Amici, Artini, Baldelli, Baretta, Belanova, Bernardo, Dorina Bianchi, Bindi, Biondelli, Bobba, Bocci, Boccia, Bonafede, Bonifazi, Michele Bordo, Borletti Dell'Acqua, Boschi, Matteo Bragantini, Brambilla, Bratti, Bressa, Brunetta, Bueno, Buttiglione, Caparini, Carnevali, Caruso, Casero, Castiglione, Catania, Causin, Cenni, Antimo Cesaro, Cicchitto, Cirielli, Colonnese, Coppola, Costa, D'Alia, Dambruoso, Damiano, De Micheli, Del Basso De Caro, Dellai, Di Gioia, Luigi Di Maio, Manlio Di Stefano, Epifani, Faraone, Fedriga, Ferranti, Fico, Fioroni, Gregorio Fontana, Fontanelli, Franceschini, Galati, Gallinella, Garofani, Gelli, Gentiloni Silveri, Giachetti, Giacomelli, Giancarlo Giorgetti, Giorgis, Gozi, Guerra, La Russa, Laforgia, Lauricella, Locatelli, Loreface, Lorenzin, Lotti, Lupi, Madia, Manciuilli, Mannino, Marazziti, Marcon, Antonio Martino, Mazziotti Di Celso, Meta, Migliore, Mucci, Orlando, Palma, Pannarale, Pastorelli, Pes, Picchi, Piccoli Nardelli, Piepoli, Pisicchio, Rampelli, Ravetto, Realacci, Rosato, Domenico Rossi, Rostan, Rughetti, Russo, Sanga, Sani, Scalfarotto, Scanu, Schullian, Sereni, Sottanelli, Tabacci, Terzoni, Tidei, Valeria Valente, Velo, Venittelli, Vignaroli, Zolezzi.

Annunzio di proposte di legge.

In data 3 maggio 2017 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge d'iniziativa dei deputati:

SCHULLIAN ed altri: « Modifica all'articolo 6 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, in materia di trasferimenti immobiliari mediante convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati » (4454);

SCHULLIAN ed altri: « Modifica all'articolo 142 del testo unico di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592. Soppressione del divieto di iscrizione contemporanea a diverse università, a diverse facoltà o scuole della stessa università e a diversi corsi di laurea o diploma della stessa facoltà o scuola » (4455);

BERNARDO: « Modifiche al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e altre disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per lo sviluppo dell'economia nazionale mediante l'incentivazione degli investimenti e dell'insediamento di imprese nella città metropolitana di Milano » (4456);

DI VITA: « Istituzione dell'Agenzia per il Terzo settore » (4457);

BONAFEDE: « Modifiche al codice della navigazione concernenti l'esercizio dei poteri di polizia e delle funzioni di polizia giudiziaria per il contrasto di attività criminali compiute in mare » (4458).

Saranno stampate e distribuite.

**Annunzio di proposte di legge
d'iniziativa regionale.**

In data 3 maggio 2017 è stata presentata alla Presidenza, ai sensi dell'articolo 26 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, la seguente proposta di legge:

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA: « Riconoscimento della sarcoidosi come malattia cronica e invalidante » (4459).

Sarà stampata e distribuita.

Ritiro di proposte di legge.

In data 3 maggio 2017 il deputato Burtone ha comunicato di ritirare la seguente proposta di legge:

BURTONE: « Istituzione della Giornata in ricordo delle persone decedute o rese disabili a causa di vaccinazioni » (1023).

La proposta di legge sarà pertanto cancellata dall'ordine del giorno.

**Assegnazione di progetto di legge
a Commissione in sede referente.**

A norma del comma 1 dell'articolo 72 del Regolamento, il seguente progetto di legge è assegnato, in sede referente, alla sottoindicata Commissione permanente:

XII Commissione (Affari Sociali):

MARAZZITI ed altri: « Misure per favorire l'invecchiamento attivo della popolazione e la solidarietà intergenerazionale attraverso l'impiego delle persone anziane in attività di utilità sociale e iniziative di formazione permanente » (4433) *Parere delle Commissioni I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

**Trasmissione dal Ministro degli affari
esteri e della cooperazione internazionale.**

Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con lettere del 26 aprile 2017, ha trasmesso le note relative all'attuazione data agli ordini del giorno CARRESCIA n. 9/3285-A/1, sull'opportunità di promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi di *intelligence* di Italia e Giordania, in particolare nel settore dei reati ambientali e in quello delle opere d'arte; Gregorio FONTANA n. 9/3285-A/2, sull'opportunità di rafforzare i rapporti di collaborazione tra gli apparati di *intelligence* di Italia e Giordania; MATARRELLI n. 9/3285-A/3, sulla collaborazione con il Governo giordano per rafforzare la vigilanza sul traffico di armi ed esplosivi, l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani, accolti dal Governo nella seduta dell'Assemblea del 17 maggio 2016 e, per la parte di propria competenza, all'ordine del giorno GRANDE n. 9/3953/9, concernente i rapporti con l'Egitto, accolto dal Governo nella seduta dell'Assemblea del 6 luglio 2016.

Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con lettere del 27 aprile 2017, ha altresì trasmesso le note relative all'attuazione data agli ordini del giorno DI BATTISTA n. 9/3953/7, concernente il sostegno dell'Italia all'effettiva attuazione degli Accordi di pace sottoscritti a Cuba nel giugno 2016 tra il Governo della Colombia e i guerriglieri delle Forze armate rivoluzionarie (FARC), MARTELLI ed altri n. 9/3953/14, concernente l'opportunità di programmare interventi di cooperazione e stabilizzazione post-conflitto in Colombia; QUARTAPELLE PROCOPIO ed altri n. 9/3953/19, riguardante l'assunzione di personale attraverso l'indizione di un concorso pubblico da parte dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo ed il conferimento di incarichi dirigenziali, accolti dal Governo nella seduta dell'Assemblea del 6 luglio 2016, nonché alla mozione Manlio DI STEFANO ed altri n. 1/01331, accolta

dal Governo ed approvata dall'Assemblea nella seduta del 3 agosto 2016, sulle linee della politica europea ed estera dell'Italia alla luce delle recenti emergenze internazionali.

Le suddette note sono a disposizione degli onorevoli deputati presso il Servizio per il Controllo parlamentare e sono trasmesse alla III Commissione (Affari esteri) competente per materia.

Trasmissione dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, in data 3 maggio 2017, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la relazione in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e assicura il corretto funzionamento del mercato interno (COM(2017) 142 final).

Questa relazione è trasmessa alla X Commissione (Attività produttive) e alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea).

Annuncio di progetti di atti dell'Unione europea.

La Commissione europea, in data 3 maggio 2017, ha trasmesso, in attuazione del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti allegato al Trattato sull'Unione europea, i seguenti progetti di atti dell'Unione stessa, nonché atti preordinati alla formulazione degli stessi, che sono assegnati, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, alle sottoindicate Commissioni, con il parere, se non già assegnati alla stessa in sede primaria, della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea):

Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen (COM(2017) 226 final), che è assegnata in sede primaria alla I Commissione (Affari costituzionali);

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano (COM(2017) 252 final), che è assegnata in sede primaria alla XI Commissione (Lavoro).

Trasmissione dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

La Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, con lettera in data 2 maggio 2017, ha trasmesso, ai sensi degli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il testo di una risoluzione recante le osservazioni del medesimo Consiglio regionale sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Rifusione) (COM(2016) 767 final).

Questo documento è trasmesso alla VIII Commissione (Ambiente), alla X Commissione (Attività produttive) e alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea).

Richiesta di parere parlamentare su proposta di nomina.

La Ministra per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 3 maggio 2017, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina dell'ammiraglio di squa-

dra in quiescenza Maurizio Gemignani a presidente della Lega navale italiana (105).

Questa richiesta è assegnata, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento, alla IV Commissione (Difesa).

Atti di controllo e di indirizzo.

Gli atti di controllo e di indirizzo presentati sono pubblicati nell'*Allegato B* al resoconto della seduta odierna.

PROPOSTA DI LEGGE: ERMINI: MODIFICA ALL'ARTICOLO 59 DEL CODICE PENALE IN MATERIA DI LEGITTIMA DIFESA (A.C. 3785-A/R) E ABBINATE PROPOSTE DI LEGGE: MOLTENI ED ALTRI*; LA RUSSA ED ALTRI; MAROTTA E SAMMARCO; MOLTENI ED ALTRI; FAENZI; GELMINI ED ALTRI; GREGORIO FONTANA ED ALTRI; FORMISANO E PORTAS; MOLTENI ED ALTRI (A.C. 2892-3380-3384-3419-3424-3427-3434-3774-3777)

**Tutti i deputati firmatari della proposta di legge hanno ritirato la propria sottoscrizione dopo la conclusione dell'esame in sede referente.*

A.C. 3785-A/R – Ordini del giorno

ORDINI DEL GIORNO

La Camera,

premesso che:

l'articolo unico della proposta di legge, ora al voto di quest'Aula, pur riguardando la legittima difesa, interviene per modificare l'articolo 59 del codice penale;

nello specifico, il testo aggiunge un comma all'articolo 59 del c.p. in base al quale, nella legittima difesa domiciliare (articolo 52, secondo comma, c.p.), è sempre esclusa la colpa della persona legittimamente presente nel domicilio che usa un'arma legittimamente detenuta contro l'aggressore, se sussiste la simultanea presenza di due condizioni: se l'errore è conseguenza di un grave turbamento psichico; se il grave turbamento psichico è causato dalla persona contro cui è diretta la reazione;

si interviene, dunque, in materia di legittima difesa agendo sulla scusabilità dell'errore conseguente al grave turbamento psichico causato dalla persona contro la quale è diretta la reazione;

è però l'espressione: « grave turbamento psichico » che sembra generare qualche perplessità in quanto, nel diritto penale la materia delle fonti è dominata dal principio « nullum crimen, nulla poena sine lege », il cosiddetto di « stretta legalità » previsto dall'articolo 1 del codice penale: « Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite ». La stessa Costituzione, lo riafferma all'articolo 25 e, dal combinato disposto dei due principi, deriva che: un fatto non può considerarsi reato né sottoporsi a pena, se una legge non lo prevede come tale (principio di riserva di legge); al fatto preveduto dalla legge come reato non si possono applicare che le pene fissate dalla legge nei singoli casi e nessuno potrà essere punito da una legge che non sia entrata in vigore prima della commissione del reato (principio di irretroattività); il fatto che dà luogo all'applicazione della pena, deve essere previsto dalla legge in modo « espresso » e quindi mentre esso non può desumersi implicitamente da norme che concernono fatti diversi (divieto di analogia), la fattispecie che lo descrive deve essere formulata con sufficiente determinatezza (principio di tassatività),

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di adottare ulteriori iniziative normative volte a definire, in modo preciso e univoco l'espressione: « grave turbamento psichico » sopra riportate, al fine di rispettare il principio di tassatività che impone al legislatore di descrivere il precetto in modo da evitare che lo stesso risulti ambiguo nel significato.

9/3785-A/R/1. Nesi.

La Camera,

premesso che:

la proposta di legge in esame prevede una modifica alla disciplina in materia di legittima difesa;

a causa dell'aumento sensibile dei furti e rapine in casa o presso esercizi commerciali è inevitabilmente cresciuto il senso di insicurezza dei cittadini (secondo l'Istat i furti in casa restano di fatto impuniti nel 97 per cento dei casi);

a ciò si aggiunga il senso di angoscia derivante dai casi in cui tali fenomeni di violenza avvengano alla presenza di minori con inevitabili ripercussioni sulla psiche degli stessi;

tale situazione sta degenerando soprattutto nelle periferie dei grandi centri urbani e sta provocando un serio problema di vivibilità delle stesse;

solo una presenza costante dello Stato può costituire un serio strumento di prevenzione, ancor prima che di repressione, delle attività criminali, nonché un deterrente alla comprensibile spinta all'azione individuale da parte dei cittadini impauriti,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di prevedere un maggior numero di presidi territoriali delle Forze dell'ordine per arginare fenomeni criminali oramai troppo diffusi scon-

giurando, allo stesso tempo, un dilagare della violenza che coinvolga, in prima persona, anche i cittadini onesti.

9/3785-A/R/2. Palese.

La Camera,

premesso che:

la proposta di legge in esame prevede una modifica alla disciplina in materia di legittima difesa;

a causa dell'aumento sensibile dei furti e rapine in casa o presso esercizi commerciali è inevitabilmente cresciuto il senso di insicurezza dei cittadini (secondo l'Istat i furti in casa restano di fatto impuniti nel 97 per cento dei casi);

a ciò si aggiunga il senso di angoscia derivante dai casi in cui tali fenomeni di violenza avvengano alla presenza di minori con inevitabili ripercussioni sulla psiche degli stessi;

tale situazione sta degenerando soprattutto nelle periferie dei grandi centri urbani e sta provocando un serio problema di vivibilità delle stesse;

solo una presenza costante dello Stato può costituire un serio strumento di prevenzione, ancor prima che di repressione, delle attività criminali, nonché un deterrente alla comprensibile spinta all'azione individuale da parte dei cittadini impauriti,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di prevedere, nel rispetto dei limiti di finanza pubblica, un maggior numero di presidi territoriali delle Forze dell'ordine per arginare fenomeni criminali oramai troppo diffusi scongiurando, allo stesso tempo, un dilagare della violenza che coinvolga, in prima persona, anche i cittadini onesti.

9/3785-A/R/2. (Testo modificato nel corso della seduta) Palese.

La Camera,

premessi che:

le Istituzioni devono garantire ai cittadini non solo il diritto a difendersi, già riconosciuto dal nostro Ordinamento, ma anche quello a non subire le conseguenze di una reazione che non sempre può essere calibrata in ragione delle circostanze;

è giusto pertanto che la riforma dell'articolo 59 del codice penale preveda la esclusione della colpa quando la reazione di chi viene aggredito è conseguenza del turbamento che deriva dalla intrusione nella propria abitazione di delinquenti che attentano alla propria incolumità e a quella dei propri familiari;

è evidente che trovarsi degli estranei in casa, armati e malintenzionati non possa che essere fonte di grande turbamento per la stragrande maggioranza delle famiglie italiane, specie per chi ha bambini e anziani in casa;

è giusto, quindi, tutelare chi reagisce ed evitare che, oltre al danno di una rapina violenta, debba subire anche procedimenti penali sempre lunghi e particolarmente costosi;

tuttavia, per garantire maggiore sicurezza ai nostri concittadini non basta riformare l'istituto della legittima difesa, ma occorre un controllo del territorio che deve essere sempre più ramificato, costante e « visibile », così da disincentivare la corsa ad armarsi e frenare i malintenzionati;

stando ai dati diffusi dall'Istat, « nell'arco di 10 anni i furti in abitazione sono più che raddoppiati: dall'8,5 per 1.000 del 2004 al 17,9 per 1.000 del 2013, con un incremento via via meno intenso dopo il primo picco raggiunto nel 2007 e la crescita vertiginosa avvenuta dal 2009, per poi rimanere stabili nel 2014 »;

secondo le ultime statistiche del Servizio analisi criminale della Polizia di Stato, « nel 2016 sono stati 330.598 i furti denunciati di cui 42.320 in abitazione e

27.790 in negozi. Sono inoltre state denunciate 12.567 rapine di cui 786 in abitazioni e 2.107 in esercizi commerciali »,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di destinare più risorse alle Forze dell'Ordine da utilizzare per un più intenso controllo del territorio, in particolar modo nelle zone periferiche e più soggette a furti e rapine nelle abitazioni; a valutare l'opportunità di sostenere il rafforzamento della presenza di Carabinieri nelle caserme dislocate sui territori, affinché, in sinergia con le altre Forze dell'Ordine, pongano in essere un servizio ancora più capillare di prevenzione e repressione delle rapine e dei furti nelle abitazioni isolate.

9/3785-A/R/3. D'Agostino.

La Camera,

premessi che:

le Istituzioni devono garantire ai cittadini non solo il diritto a difendersi, già riconosciuto dal nostro Ordinamento, ma anche quello a non subire le conseguenze di una reazione che non sempre può essere calibrata in ragione delle circostanze;

è giusto pertanto che la riforma dell'articolo 59 del codice penale preveda la esclusione della colpa quando la reazione di chi viene aggredito è conseguenza del turbamento che deriva dalla intrusione nella propria abitazione di delinquenti che attentano alla propria incolumità e a quella dei propri familiari;

è evidente che trovarsi degli estranei in casa, armati e malintenzionati non possa che essere fonte di grande turbamento per la stragrande maggioranza delle famiglie italiane, specie per chi ha bambini e anziani in casa;

è giusto, quindi, tutelare chi reagisce ed evitare che, oltre al danno di una rapina violenta, debba subire anche procedimenti penali sempre lunghi e particolarmente costosi;

tuttavia, per garantire maggiore sicurezza ai nostri concittadini non basta riformare l'istituto della legittima difesa, ma occorre un controllo del territorio che deve essere sempre più ramificato, costante e « visibile », così da disincentivare la corsa ad armarsi e frenare i malintenzionati;

stando ai dati diffusi dall'Istat, « nell'arco di 10 anni i furti in abitazione sono più che raddoppiati: dall'8,5 per 1.000 del 2004 al 17,9 per 1.000 del 2013, con un incremento via via meno intenso dopo il primo picco raggiunto nel 2007 e la crescita vertiginosa avvenuta dal 2009, per poi rimanere stabili nel 2014 »;

secondo le ultime statistiche del Servizio analisi criminale della Polizia di Stato, « nel 2016 sono stati 330.598 i furti denunciati di cui 42.320 in abitazione e 27.790 in negozi. Sono inoltre state denunciate 12.567 rapine di cui 786 in abitazioni e 2.107 in esercizi commerciali »,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di destinare, nel rispetto dei limiti di finanza pubblica, più risorse alle Forze dell'Ordine da utilizzare per un più intenso controllo del territorio, in particolar modo nelle zone periferiche e più soggette a furti e rapine nelle abitazioni; a valutare l'opportunità di sostenere il rafforzamento della presenza di Carabinieri nelle caserme dislocate sui territori, affinché, in sinergia con le altre Forze dell'Ordine, pongano in essere un servizio ancora più capillare di prevenzione e repressione delle rapine e dei furti nelle abitazioni isolate.

9/3785-A/R/3. (Testo modificato nel corso della seduta) D'Agostino.

La Camera,

premessi che:

il tema dell'inviolabilità del domicilio e della sicurezza delle persone è un valore primario del nostro ordinamento che deve essere garantito contemperandolo con tutti gli altri diritti costituzionalmente tutelati;

il diritto di autotutela di un privato nel proprio domicilio, con le modifiche introdotte con l'atto in epigrafe all'articolo 59 del codice penale in materia di legittima difesa che interviene sulla disciplina della scusabilità dell'errore conseguente al grave turbamento psichico causato dalla persona contro la quale è diretta la reazione, ne viene rafforzato;

è perciò opportuno che i cittadini abbiano consapevolezza del reale contenuto della nuova norma e dell'esplicazione della legittima difesa nel contesto normativo che attribuisce la potestà punitiva esclusivamente allo Stato il quale deve garantire le misure più idonee a salvaguardare la sicurezza della collettività anche al fine di scongiurare il dilagare di forme di giustizia privata;

è necessaria perciò una corretta informazione attraverso mirate campagne di « Pubblicità progresso » sulle reti televisive nazionali e sui network di maggiore diffusione con la funzione sia di dare informazione e rassicurare i cittadini sull'impegno dello Stato per reprimere i reati contro il patrimonio e le aggressioni domiciliari sia nell'ottica di scoraggiare il diffondersi di fenomeni criminali tenendo alta l'attenzione verso tali reati,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di avviare una campagna informativa sui contenuti della riforma introdotta al fine di rassicurare i cittadini sull'impegno dello Stato per la

repressione dei reati contro il patrimonio che creano grave allarme sociale e per diffondere prassi di comportamento in cui la loro reazione possa essere consapevolmente conforme a quanto consentito dalla legge.

9/3785-A/R/4. Carrescia.

La Camera,

esaminato il disegno di legge recante « Disposizioni recanti modifica all'articolo 59 del codice penale, in materia di legittima difesa »,

considerato che:

la recrudescenza, soprattutto di delitti violenti contro la persona e il patrimonio, cui stiamo assistendo, in contrasto con gli aridi dati statistici, che leggono in modo distorto non un senso di percezione, bensì la realtà concreta vissuta dai cittadini, inermi di fronte a fatti reati gravi e impuniti, impone in modo ineluttabile la necessità di introdurre una figura istituzionale che, in parallelo con quella già presente per i detenuti, si renda portavoce delle istanze delle vittime di reato, affinché siano riconosciuti loro quei diritti sistematicamente negati,

impegna il Governo

ad istituire il Garante nazionale per la Tutela dei Diritti delle Vittime, il cui scopo

è diretto all'applicazione e al pronto intervento degli organi e delle istituzioni predisposte a difesa delle vittime.

9/3785-A/R/5. Rizzetto.

La Camera,

premesso che:

il provvedimento all'esame dell'Assemblea interviene codificando l'attuale disciplina in materia di legittima difesa;

con tale provvedimento il legislatore ribadisce che deve essere maggiormente tutelato l'agredito che si difende rispetto all'aggressore e che la reazione a chi entra in abitazioni di notte, con violenza, con l'intento di attentare alla sicurezza e alle proprietà altrui è tutelata come legittima difesa;

è comunque demandata all'autorità giudiziaria la concreta interpretazione e applicazione delle nuove disposizioni, in particolare del concetto di « grave turbamento psichico »,

impegna il Governo

a relazionare annualmente al Parlamento sull'applicazione della nuova disciplina e sulle sentenze emesse nell'anno precedente aventi ad oggetto l'applicazione degli articoli 52 e 59 del codice penale così come modificati dal provvedimento all'esame dell'Assemblea, evidenziando le criticità riscontrate.

9/3785-A/R/6. Altieri, Corsaro.

DISEGNO DI LEGGE: CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 24 APRILE 2017, N. 50, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA FINANZIARIA, INIZIATIVE A FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI, ULTERIORI INTERVENTI PER LE ZONE COLPITE DA EVENTI SISMICI E MISURE PER LO SVILUPPO (A.C. 4444)

A.C. 4444 – Questioni pregiudiziali

QUESTIONI PREGIUDIZIALI

La Camera,

premessi che:

come è noto la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 171 del 2007, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge di conversione per evidente mancanza dei presupposti del decreto convertito, ha configurato l'eterogeneità dei contenuti del decreto-legge come elemento sintomatico della mancanza dei presupposti costituzionali di adozione del provvedimento d'urgenza;

è evidente la disomogeneità degli articoli, di cui si compone il testo del decreto-legge in esame, che reca disposizioni in materia finanziaria e tributaria, di finanza locale, di sanità, di ambiente, di agricoltura, di trasporti, di cultura e attività produttive. Ciò non consente un appropriato ed approfondito esame nelle Commissioni di competenza, essendo stato il provvedimento classificato come « manovra correttiva » e quindi assegnato in sede referente alla Commissione Bilancio;

siamo in presenza dell'ennesimo abuso dello strumento del decreto-legge da parte del Governo, che utilizza lo strumento della decretazione di urgenza in

modo anomalo, intervenendo su questioni tra loro eterogenee con provvedimenti presentati come emergenziali;

nell'ambito del contenuto del decreto in esame, si ravvisano norme che non hanno carattere di necessità ed urgenza, ma carattere procedurale, quali le disposizioni di cui all'articolo 24 (*Fabbisogni standard e capacità fiscali per Regioni*) e dell'articolo 59 (*Transfer pricing*);

alcuni articoli non sono caratterizzati da necessità ed urgenza: ad esempio, l'articolo 9, che dispone una riduzione dell'aumento delle aliquote IVA dal 2018, nonché l'articolo 26, che rafforza le informazioni da allegare ai prospetti dei bilanci degli enti locali e territoriali;

in merito alle disposizioni tributarie, si ravvisa un abuso del ricorso alla decretazione d'urgenza, essendo violati i principi sanciti dalla legge n. 212 del 2000 « Statuto dei diritti del contribuente », che all'articolo 4 preclude l'utilizzo del decreto-legge in materia tributaria;

i principi dello Statuto dei diritti del contribuente, di diretta attuazione dei principi costituzionali, risultano violati anche sotto il diverso profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni tributarie. All'articolo 2, infatti, si modifica il termine ultimo entro il quale il contribuente può esercitare il diritto alla detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti, riducendolo alla dichiarazione relativa all'anno in cui il di-

ritto alla detrazione è sorto (attualmente, la detrazione può essere esercitata entro il termine ultimo di presentazione della dichiarazione relativa al 2° anno successivo). Allo stesso tempo, si riduce il termine entro il quale la fattura di acquisto deve essere annotata in contabilità ai fini della detrazione. La finalità perseguita, come si legge nella relazione tecnica del provvedimento, è quella di garantire una coincidenza temporale tra il momento in cui è registrata la fattura sulle cessioni a quello nel quale si registra la fattura in acquisto, agevolando in tal modo le funzioni di controllo da parte dell'Agenzia delle entrate. Tuttavia, si evidenzia come la disposizione, di carattere sostanziale, non preveda alcun regime transitorio entrando immediatamente in vigore con la pubblicazione del decreto-legge ed esplicando i suoi effetti anche retroattivamente. Non è chiaro infatti quale sarà il regime delle fatture di acquisto ricevute nel 2016 ma registrate nel 2017, e detratte nelle liquidazioni periodiche 2017, o ancora non registrate in quanto la norma antecedente alle modifiche consentiva di registrarle fino al 30 aprile 2018. In tal modo, si violano le disposizioni sull'efficacia temporale delle disposizioni tributarie contenute nello Statuto dei diritti del Contribuente, che vietano l'introduzione di norme tributarie con effetti retroattivi o che introducono adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti;

si violano gli articoli 11 e 117 della Costituzione con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 1. La norma estende il meccanismo dello *split payment* a tutta la pubblica amministrazione e alle società da essa controllate o partecipate nonché alle prestazioni di servizi rese da professionisti (ad oggi escluse). Tuttavia non si apporta alcun correttivo all'effetto distorsivo che deriva dall'applicazione dello *split payment*, caratterizzato dalla formazione di soggetti strutturalmente a credito IVA che non possono recuperare il

suddetto credito in via di rivalsa, intaccando l'equilibrio del sistema applicativo dell'IVA ed in particolare il principio di neutralità dell'imposta, sancito dalle disposizioni comunitarie;

in merito alla definizione agevolata delle liti fiscali pendenti, invece, così come disciplinata la disposizione viola il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3. La misura riconosce indistintamente il beneficio dello sconto sulle sanzioni e interessi senza alcuna distinzione tra le situazioni soggettive dei contribuenti in relazione allo stato del processo. In sostanza, non si distingue affatto tra coloro che hanno già riportato una sentenza favorevole o di rigetto nonché con coloro che sono ancora in attesa della decisione;

sempre con riferimento alle disposizioni in materia di definizione agevolata delle liti, si osserva poi che il ricorso alla riduzione o esclusione delle sanzioni come strumento di reperimento di risorse finanziarie aggiuntive, implica un utilizzo distorto dello strumento sanzionatorio dal momento che prevale, rispetto alla funzione punitiva, la finalità impositiva. Pertanto, il prelievo derivante da tali misure deve essere assimilato a quello propriamente fiscale con la conseguente verifica di compatibilità con l'articolo 53 della Costituzione. Sotto tale profilo, le disuguaglianze evidenziate in precedenza integrano anche il vizio di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 53 della Costituzione;

quanto invece ai profili finanziari connessi alle disposizioni tributarie, parte rilevante per la correzione dei conti pubblici per 3,4 miliardi, richiesta dalla Commissione europea e che rappresenta la « *ratio* » dell'adozione di tale decreto, si rileva l'assoluta inattendibilità delle stime contenute nella relazione tecnica, con particolare riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 3. Con tale disposizione, si introducono misure di contrasto alle indebite compensazioni (sia su II.DD. che IVA) riducendo da 15.000 a 5.000 euro il limite sopra il quale è necessaria la

preventiva apposizione del visto di conformità sulle singole dichiarazioni dalle quali emerge il credito, con recupero e irrogazione di sanzioni (30 per cento) per i crediti fruiti in violazione delle nuove disposizioni; nonché sopprimendo il limite di 5.000 euro sopra il quale era necessario utilizzare, per le operazioni di compensazione dei crediti IVA, i canali telematici messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate. L'obiettivo perseguito è il miglioramento dei saldi di finanza pubblica attraverso l'effetto deterrente che dovrebbe generarsi con le nuove disposizioni, con riduzione delle compensazioni per ben 1.930 euro. Tuttavia, la stima si fonda su una mera presunzione di minor utilizzo delle compensazioni confidando esclusivamente nell'efficacia deterrente delle nuove disposizioni,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 4444.

N. 1. Caso, D'Incà, Cariello, Brugnerotto, Castelli, Sorial, Cecconi.

La Camera,

premesso che:

la tempistica e la modalità con le quali il provvedimento, dopo una lunga e travagliata gestazione, ha visto la luce sono la riprova del difficile rapporto che lega il governo alla sua maggioranza e di quanto quest'ultima ne possa condizionare l'operato;

il provvedimento, infatti, rappresenta la risposta tardiva del governo alla richiesta, già formulata nel novembre 2016 dalla Commissione UE nell'ambito del parere sul Documento programmatico di bilancio 2017, di prendere misure aggiuntive per il 2017, atteso che emergeva una deviazione « significativa » dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine dell'indebitamento netto previsto per il 2017. Successivamente, il 17 gennaio 2017, la Commissione provvedeva a richie-

dere espressamente al Governo italiano l'adozione, entro il mese di maggio, di misure correttive del disavanzo strutturale di bilancio previsto per il 2017, congiuntamente all'aggiornamento delle informazioni sui fattori « rilevanti » circa la prevista dinamica del debito, esplicitandogli l'esigenza di una correzione strutturale di almeno lo 0,2 per cento del PIL, pari a circa 3,4 miliardi di euro, che fosse corredata da un elenco dettagliato di misure specifiche e da un chiaro calendario circa la loro rapida adozione, al fine di evitare il rischio di incorrere in una procedura per disavanzo eccessivo a causa del mancato rispetto della regola sul debito per il 2015, insieme ad un commissariamento che peserebbe diversi anni sulle scelte di politica economica del Governo italiano;

dopo aver esperito il vano tentativo di convincere la Commissione europea che una manovra aggiuntiva avrebbe creato scompensi all'economia italiana, anche tenendo conto degli « eventi eccezionali » che il Paese ha dovuto affrontare, primo fra tutti il sisma del Centro Italia, il governo ha dovuto approntare una manovra correttiva per rientrare nei parametri richiesti dall'UE;

il Governo, pertanto, avrebbe ben potuto, oltre che dovuto, varare la manovra con quattro mesi di anticipo senza ricorrere, *in extremis*, alla decretazione d'urgenza e consentendo al Parlamento di esercitare pienamente le sue prerogative istituzionali;

di contro, il Governo, ostaggio dei veti incrociati della sua maggioranza che, in piena campagna referendaria gli aveva impedito di onorare le richieste di una Commissione europea, ha adottato in tutta fretta un decreto-legge « omnibus » nel quale si rintracciano, da una parte, poche disposizioni che giustificano un procedimento parlamentare contingentato, mentre dall'altra molte disposizioni alle quali la relazione tecnica ascrive trascurabili, quando non nulli, effetti sui saldi di finanza pubblica, oltre ad una serie di disposizioni di carattere eterogeneo o di natura ordinamentale;

pertanto, con riferimento al complesso del provvedimento, fatta eccezione agli articoli 1 e 4 che esplicano i loro effetti a partire rispettivamente dal 1° luglio e 1° giugno del 2017, non si ravvisano quei requisiti di straordinarietà, necessità ed urgenza, che da tempo sembrano piuttosto essere diventati una mera clausola di stile e che legittimano, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, l'esercizio del potere del Governo di adottare atti aventi forza di legge. La sussistenza di tali requisiti deve infatti essere, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, rilevabile nel preambolo. Al contrario il preambolo dell'AC 4444, così testualmente formulato: « Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre misure finanziarie per il contenimento della spesa pubblica... e volte a favorire la crescita economica del Paese », sembra limitarsi ad una apodittica enunciazione dei requisiti. A tal proposito la Corte Costituzionale ha rilevato il vizio della motivazione e la conseguente illegittimità costituzionale di un decreto-legge, precisando che « l'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'articolo 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta » (sent. n. 171 del 2007). Tutto ciò postula l'esigenza imprescindibile, che identica e rigorosa vigilanza debba essere esercitata dal Parlamento nella fase di conversione in legge dello stesso;

il continuo ricorso alla decretazione di urgenza mina il mantenimento di un corretto equilibrio fra gli organi costituzionali, nonché per la forma di Stato, così come disegnati dalla Costituzione, inoltre la continua interferenza del governo sulla regolare produzione normativa di fonte parlamentare, sia sorretta o meno da urgenze reali o dichiarate, ha prodotto fino ad oggi, secondo alcuni giuristi, una grave lesione della certezza del diritto nonché un elevato livello di entropia normativa a cui si accompagna l'alterazione

della gerarchia delle fonti e la difficoltà di dare attuazione ad una legislazione divenuta oramai « alluvionale », instabile e disordinata;

oltre alla reiterazione dei decreti-leggi in questi ultimi anni si è andato gradualmente imponendo un nuovo abuso: quello dei c.d. decreti-leggi « omnibus », categoria nella quale rientra il provvedimento in questione;

sotto quest'ultimo aspetto, la scelta del governo di rinvigorire i conti pubblici ricorrendo ad un decreto-legge « omnibus » ha disatteso il monito ad una maggiore attenzione al profilo della omogeneità di contenuto dei decreti-legge più volte lanciategli dalla Corte Costituzionale e per la quale « la non omogeneità » del contenuto di un decreto-legge rappresenterebbe un indice, o meglio, un indizio della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza; inoltre, per la stessa Corte, è scontato che tanto più diversificato è il contenuto del testo, tanto meno il Parlamento può approfondirne il vaglio. L'AC 4444, infatti, sotto l'egida di unitari ed onnicomprensivi obiettivi quali il contenimento della spesa pubblica ed il sostegno alla crescita economica del Paese, racchiude disposizioni di carattere eterogeneo, comprendendo nello stesso contesto normativo misure in materia di: contrasto all'evasione fiscale, definizione delle liti tributarie pendenti, compensazioni d'imposte, incentivi per start up innovative ed *equity crowdfunding*, eventi sismici, *spending review*, bilanci degli enti territoriali, fusione di comuni, accise sui tabacchi, prelievo sui giochi, personale dei musei, fabbisogni standard, pignoramenti immobiliari, Ape, DURC, premi di produttività, *transfer pricing*, trasporto pubblico locale, ferroviario ed aereo, farmaci ed edilizia sanitaria, riequilibrio finanziario e piani di rientro, riordino dell'ANAS spa, servizi nelle scuole, impianti sportivi e competizioni sportive internazionali, etc;

il provvedimento non sembra inoltre caratterizzarsi per l'immediata appli-

cabilità ed efficacia del maggior numero delle disposizioni che introduce, come richiesto dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 per il quale i decreti «devono contenere misure di immediata applicazione», limite al quale la Corte costituzionale accorda valore, come sopra, di indice di esistenza/inesistenza del presupposto: la mancanza di immediatezza, dice la Corte con la sentenza n. 220 del 2013, è indizio preciso e grave di evidente mancanza del presupposto; non è in sé il vizio, ma la prova di un vizio. Il requisito dell'immediatezza deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa;

del resto la circostanza che tra la data di approvazione del provvedimento da parte del Consiglio dei ministri, avvenuta l'11 aprile 2017, e quelle della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e della sua trasmissione al Parlamento, avvenute il 24 aprile 2017, vi sia uno scarto temporale di ben tredici giorni, è la riprova che il fattore urgenza non fosse per il governo così determinante, al punto da «concedersi» un ulteriore supplemento di ritardo e di abusare della pazienza delle autorità europee che nel frattempo ha modificato l'atteggiamento benevolo del passato;

oltre due terzi degli effetti finanziari derivanti dalla manovra sono affidati dal provvedimento ai primi sette articoli e più precisamente all'articolo 1 (i cui effetti determinano un gettito pari a 1.046 milioni di euro nel 2017 e 1.555 milioni di euro negli anni 2018 e 2019), all'articolo 3 (i cui effetti, in termini di risparmi per minori compensazioni, determinano un effetto positivo sui saldi pari a 1.288 milioni di euro nel 2017 e pari a 1.930 milioni di euro a decorrere dal 2018), all'articolo 4 (che garantisce un gettito erariale pari a 81 milioni di euro nell'anno 2017 e di 139

milioni di euro a decorrere dall'anno 2018), all'articolo 5 (da cui deriveranno risorse pari a 83 milioni di euro per l'anno 2017 e di 125 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018), all'articolo 6 (che determinerà un gettito pari a 202 milioni di euro nell'anno 2017 e 270 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018), per un totale di 2,7 miliardi di euro nell'anno 2017 e 4 miliardi di euro a decorrere dal 2018;

dei rimanenti sessanta articoli oltre la metà, come si legge nella relazione tecnica, o non determinano effetti sui saldi di finanza pubblica o se li determinano sono trascurabili e compensano gli effetti negativi di altri, mentre la metà rimanente è di natura ordinamentale e quindi del tutto incongrua rispetto al ricorso della decretazione d'urgenza; menzione a parte meritano gli articoli 9 (avvio della sterilizzazione dell'Iva), 10 (innalzamento della soglia di mediazione dei contenziosi tributari) ed 11 (definizione agevolata delle controversie tributarie) i cui effetti finanziari sono apprezzabili solo in futuro;

rispetto a quest'ultimo articolo 11, che contempla la cosiddetta rottamazione delle liti tributarie consentendo ai contribuenti in lite con il fisco di chiedere la sospensione del procedimento ancora in atto, dal primo grado di giudizio a quello in Cassazione, facendo richiesta al giudice entro il 30 settembre a fronte di un versamento che dovrà riguardare tutti gli importi di cui all'atto impugnato che hanno formato oggetto della contestazione in primo grado e gli interessi di ritardata iscrizione a ruolo fino al sessantesimo giorno successivo alla notifica, escluse le sanzioni collegate al tributo e gli interessi di mora. La stessa disposizione però, nel prevedere che non rilevi l'esito di eventuali sentenze di primo e secondo grado, viola l'articolo 3 della Costituzione generando una disparità di trattamento, favorendo i contribuenti che non hanno possibilità di successo in contenzioso e penalizzando, invece, quei contribuenti a cui il giudice ha già riconosciuto le proprie ragioni in un grado di giudizio precedente;

con riferimento all'articolo 12, la rimodulazione delle risorse che sottende l'articolo va in controtendenza rispetto alla necessità di incentivare gli investimenti, anche privati, al fine di aumentare la crescita e la produttività;

il solo articolo 1, che allarga il perimetro del cosiddetto *split payment*, secondo le stime esposte nella relazione tecnica del provvedimento sarebbe capace di determinare un maggior gettito per l'erario pari a 1.046 milioni di euro nel 2017 e 1.555 milioni di euro negli anni 2018 e 2019. A tal proposito la Corte dei Conti, in occasione dell'audizione tenutasi presso le commissioni riunite bilancio di Camera e Senato il 17 aprile 2017 nell'ambito dell'esame del DEF 2017, ha messo in guardia il Parlamento su un possibile effetto di rimbalzo che potrebbe derivare dall'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore (come appunto lo *split payment*) che, se da un lato consentono di ridurre i rischi di evasione, potrebbero però dall'altro alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva, accelerando nell'immediato i flussi di gettito che affluiscono all'Erario, ma esponendo il sistema a future richieste di compensazioni e rimborsi da parte di contribuenti in credito;

all'articolo 63 (Misure per la Ryder Cup 2022) rispunta la garanzia dello Stato, per un ammontare massimo di 97 milioni di euro in favore di Ryder Cup Europe LLP per l'adempimento degli impegni assunti dalla Federazione Italiana Golf (FIG) in relazione al progetto Ryder Cup 2022, una previsione, peraltro di carattere prevalentemente ordinamentale e privo di effetti finanziari quantificabili, che essendo già stata stralciata in precedenti occasioni è stata forzatamente collocata nel decreto omnibus in questione;

quanto premesso, lungi dal voler essere una esaustiva disamina del provvedimento, dimostra che il Governo ha abu-

sato, in maniera ingiustificata, della facoltà accordatagli dall'articolo 77 della Costituzione di ricorrere alla decretazione d'urgenza, manifestando ancora una volta la volontà sistematica di voler alterare, a suo vantaggio, quel delicato equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo che dovrebbe stare alla base di una corretta dialettica istituzionale anch'essa evocata, in parte, dallo stesso articolo 77, laddove configura, nelle sue scarse enunciazioni, una precisa concezione della forma di governo parlamentare, dei rapporti tra il parlamento e l'esecutivo, nonché del procedimento legislativo,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 4444.

N. 2. Marcon, Pastorino, Paglia, Fassina, Andrea Maestri, Costantino.

La Camera,

premessi che:

la prassi della decretazione d'urgenza, in questo Paese, si è consolidata a tal punto da divenire oramai la modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nell'ordinamento, operando, di fatto, uno svuotamento ed una grave mortificazione del ruolo del Parlamento;

l'abuso del decreto-legge è stato definito dalla dottrina « una degenerazione in grado di oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria » e crea, sicuramente, un problema di certezza del diritto, non soltanto perché produce uno squilibrio istituzionale tra Parlamento e Governo, attraverso il vulnus all'articolo 70 della Carta costituzionale che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere, ma anche perché priva l'opposizione della facoltà di esercitare la sua funzione di indirizzo e di controllo politico;

non a caso, la stessa lettera dell'articolo 77 riafferma, al primo comma, la titolarità del potere normativo in capo alle Camere, stabilendo precisi limiti sostanziali (straordinarietà e urgenza) e formali (efficacia limitata nel tempo) alla potestà legislativa del Governo che può essere soltanto esercitata e non detenuta come potere attribuito;

l'eccessiva espansione del potere normativo del Governo è stata giustificata dall'inesatta considerazione dell'accresciuta quantità di compiti dello Stato e della varietà di interessi e di situazioni presenti in una società complessa come quella odierna, che richiedono una pronta disciplina giuridica da parte del governo, ma questa posizione è stata più volte censurata dai richiami del Capo dello Stato e dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale;

basti qui ricordare, *ex multis*, la sentenza n. 171 del 2007, con cui la Corte ha stabilito la illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004, per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, e la sentenza n. 128 del 2008, attraverso la quale si puntualizza l'«evidente mancanza» dei presupposti fattuali e la disomogeneità che spesso caratterizza i decreti-legge. In particolare, le citate sentenze collegano «il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'articolo 77, secondo comma, Costituzione, ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. (sentenza n. 22 del 2012)»;

si ricordi, in questa sede, che l'illegittimità costituzionale del procedimento legislativo non viene sanata dalla legge di conversione che, secondo la richiamata giurisprudenza, è a sua volta incostituzionale per un vizio del procedimento;

nonostante i richiami degli organi di garanzia, questo esecutivo, come il precedente, di cui risulta essere la sostanziale prosecuzione, continua senza sosta ad emanare decreti-legge, con un comportamento decisorio che solleva forti dubbi di legittimità costituzionale;

da ultimo, l'esecutivo in carica ha emanato il presente provvedimento, in cui non si fa alcun preciso riferimento ai presupposti di necessità ed urgenza che richiederebbero gli interventi previsti: la relazione di presentazione alla Camere contiene esclusivamente l'illustrazione dei singoli articoli e nell'epigrafe del decreto-legge si fa riferimento soltanto alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre misure finanziarie e per il contenimento della spesa», «di introdurre strumenti volti a consentire, in favore degli enti territoriali, una migliore perequazione delle risorse e la programmazione di nuovi o maggiori investimenti» o «l'urgenza di misure volte a favorire la crescita economica del Paese». Gli unici presupposti veramente fondati si riscontrerebbero, dunque, nella parte relativa all'introduzione di ulteriori misure volte a tutelare le popolazioni colpite dagli eventi sismici a partire dall'agosto dello scorso anno, anche se, la continua emanazione di provvedimenti, pieni di richiami legislativi, proroghe e rinvii confliggono con le esigenze di stabilità, di certezza e di semplificazione della legislazione, principi impliciti del nostro ordinamento;

sicuramente gli interventi presenti in questo decreto sono necessari e indifferibili, ma si sarebbe potuti introdurre anche mediante lo strumento legislativo ordinario al fine di consentire al Parlamento una ponderazione più approfondita delle norme ivi contenute: il decreto-legge, infatti, comporta l'imposizione di termini temporali insufficienti per l'esame parlamentare e per l'attività emendativa, imponendo modalità che precludono un approfondimento consapevole da parte delle Camere;

il provvedimento in esame solleva inoltre molti dubbi di incostituzionalità,

per norma interposta, in riferimento al rispetto di quanto previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, di diretta attuazione costituzionale dell'articolo 77 della Costituzione. Il citato articolo 15 ha stabilito che il contenuto del decreto-legge debba essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, nonché che debba contenere norme di immediata applicazione;

il decreto, già a partire dal titolo, risulta, invece, disomogeneo, disattendendo anche le pronunce della Corte Costituzionale che ha considerato tale requisito rilevante tanto quanto quelli espressamente prescritti dall'articolo 77 della Costituzione. Il problema dell'omogeneità è infatti intrinsecamente connesso con quello della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, del quale costituisce una sorta di corollario;

il decreto-legge in esame, al contrario, accomuna una serie di disposizioni che incidono in modo rilevante sui più disparati settori pubblici e privati. Si compone di 67 articoli, contenenti interventi legislativi nelle materie più diverse: si va dal Titolo I recante disposizioni urgenti in materia di finanza pubblica (che contiene norme in materia di entrate (Capo I) e disposizioni in materia di giustizia tributaria (Capo II), disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica (Capo III)), al Titolo II recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali fino al titolo dedicato a misure urgenti per il rilancio economico e sociale (Titolo IV), contenente misure nel settore dei trasporti e delle infrastrutture (Capo I), misure per il lavoro, la produttività delle imprese e gli investimenti (Capo II), interventi per eventi sportivi (Capo III) e disposizioni in materia di servizi (Capo IV);

oltre all'omogeneità e specificità del contenuto, sempre con riferimento all'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il presente decreto-legge violerebbe ancora, per norma interposta, l'articolo 77 nella parte in cui prevede degli effetti differiti nel tempo e non norme di immediata applicazione;

in particolare, diversi sono gli articoli che rimandano l'applicazione delle norme a successivi provvedimenti di attuazione: tra i molti, l'articolo 1 prevede, al comma 1, un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'attuazione delle nuove misure per il contrasto fiscale in materia di *split payment*, così come l'articolo 4, comma 7, prevede un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate per l'attuazione delle nuove misure di regime fiscale per le locazioni brevi;

si riscontra, infine, la presenza di diverse norme ordinamentali, molte nel Titolo dedicato agli enti locali, tra cui: l'articolo 26 che inserisce due nuove voci nell'elenco delle variazioni di bilancio cui è necessario allegare il prospetto di verifica del pareggio di bilancio; l'articolo 35, con cui si specifica che la sola attività del nuovo ente Agenzia dell'entrate-riscossione sarà quella di riscossione, e non anche di liquidazione e accertamento; l'articolo 36 in cui si riformula la norma riguardante la procedura di riequilibrio finanziario, di dissesto e piano di rientro; così come pure l'intero Capo I dedicato ad un corposo numero di interventi in materia di infrastrutture e trasporti;

è noto che le disposizioni che presentano carattere di ordinamentale, secondo quanto stabilito dalla stessa Corte Costituzionale, non dovrebbero trovare spazio nella decretazione d'urgenza;

entrando nel merito, si riscontrerebbero anche ulteriori profili di incostituzionalità, come si ravvisa già nell'articolo 1 del provvedimento, ad esempio, con cui si estende l'applicazione del cosiddetto *split payment* a tutte le amministrazioni, gli enti e i soggetti inclusi nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione, incluse le società partecipate, nonché ai fornitori liberi professionisti;

l'introduzione di questo strumento ha già implicato forti criticità per le imprese fornitrici della Pubblica amministrazione che, già provate dagli anni di crisi, hanno avuto più problemi di liquidità

rispetto alle restanti altre, creando di fatto un trattamento diverso per fattispecie giuridiche uguali. L'estensione dello *split payment*, accentuando tale diseguaglianza, rafforzerebbe dunque la violazione dell'articolo 3 della Costituzione;

le disposizioni di cui all'articolo 30 violano, altresì, in modo manifesto, i principi sanciti dagli articoli 2, 32 e 117, comma 3 della Costituzione. Le disposizioni in esame, prevedendo difatti il riconoscimento dell'importanza terapeutica di determinati farmaci oncologici e vincolando quindi le regioni all'inserimento di questi all'interno dei prontuari regionali dei medicinali, senza, al contempo, prevedere le adeguate coperture finanziarie, genera una condizione di manifesta violazione della tutela del diritto di uguaglianza tra i cittadini e del diritto dell'individuo e della collettività alla gratuità delle cure. Inoltre, tale disposizione si presenta in contrasto rispetto al principio del riparto delle competenze legislative di cui al Titolo V che, all'articolo 117, affida alle Regioni soltanto l'organizzazione del sistema sanitario regionale, mentre responsabilizza lo Stato centrale ad una politica sanitaria omogenea, a livello sostanziale, in tutto il Paese,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 4444.

N. 3. Saltamartini, Fedriga, Guidesi, Alasia, Attaguile, Borghesi, Bossi, Busin, Caparini, Castiello, Giancarlo Giorgetti, Grimoldi, Invernizzi, Molteni, Pagano, Picchi, Gianluca Pini, Rondini, Simonetti.

La Camera,

premessi che:

il provvedimento in esame si compone di sessantasette articoli e spazia in numerosi ambiti di intervento: finanza

locale, materia tributaria, sanità, agricoltura, ambiente, trasporti, attività produttive;

il presente decreto-legge ha quindi un contenuto disorganico ed eterogeneo, caratterizzandosi altresì per l'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza chiaramente sanciti dall'articolo 77 della Costituzione, ponendosi pertanto in contrasto con quanto stabilito dalla Costituzione in materia di decretazione d'urgenza;

il rilievo del criterio di omogeneità nel contenuto costituisce infatti uno dei perni fondamentali sui quali la Corte costituzionale ha da ultimo fondato i percorsi argomentativi legati alla verifica del rispetto degli indispensabili requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per la legittima adozione dei decreti-legge;

il vincolo dell'omogeneità è infatti implicitamente contenuto nell'articolo 77 della Costituzione, in quanto espressamente previsto dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di diretta attuazione dei principi costituzionali relativi alla decretazione d'urgenza;

la pluralità di ambiti materiali disciplinati dal decreto-legge in esame difficilmente possono considerarsi avvinti da quel nesso oggettivo o funzionale richiesto dalla Corte costituzionale — tra le altre, con la sentenza n. 22 del 2012 — affinché il contenuto di un provvedimento d'urgenza possa ragionevolmente considerarsi unitario;

in tali termini, i contenuti normativi del disegno di legge di conversione del decreto in esame confliggono con le regole giuridiche, anche di rango costituzionale, che presiedono alla redazione dei provvedimenti d'urgenza;

il medesimo titolo del decreto-legge non chiarisce il contenuto del testo, che si presenta come un provvedimento *omnibus*, ennesimo esempio di come il Governo utilizzi lo strumento della decretazione d'urgenza in maniera, ad avviso dei presentatori, assolutamente arbitraria e intol-

lerabile, che desta più di una riflessione di sistema relativa alla gestione dei provvedimenti da parte dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento; il continuo ricorso alla decretazione d'urgenza si caratterizza infatti, in questa legislatura, per mettere insieme disposizioni del tutto diverse tra loro, e per correggere continuamente norme approvate solo qualche tempo prima, ma in tutta fretta e male: il riferimento è in particolare al tema della definizione agevolata di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 193 del 2016, su cui il Governo continua ad intervenire;

L'articolo 11 del provvedimento in esame consente di definire con modalità agevolate le controversie tributarie in cui è parte l'Agenzia delle Entrate, mediante pagamento degli importi indicati nell'atto impugnato che hanno formato oggetto di contestazione in primo grado e degli interessi da ritardata iscrizione a ruolo, escludendo quindi il pagamento delle sanzioni e degli interessi di mora. La norma si presta a rilievi di costituzionalità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3 della Costituzione innanzitutto perché non distingue le diverse situazioni soggettive dei contribuenti in relazione allo stato del processo, penalizzando in particolare quelli a cui il giudice ha dato ragione in un grado di giudizio precedente; più in generale, poi, la procedura di definizione agevolata così come costruita dal Governo discrimina i casi di contribuenti che hanno ricevuto avvisi bonari e stanno pagando il proprio debito a rate con l'Agenzia delle Entrate. Questi contribuenti, non avendo somme affidate all'Agente della Riscossione, sono esclusi dalla rottamazione e devono continuare a pagare il debito con sanzioni ed interessi;

ulteriori profili particolarmente problematici dal punto di vista della legittimità costituzionale riguardano le norme sull'adeguamento della compatibilità degli standard tecnologici e di sicurezza delle linee ferroviarie regionali; l'articolo 47 del provvedimento individua Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. quale unico soggetto responsabile della realizzazione

degli interventi tecnologici necessari all'adeguamento delle linee regionali agli standard tecnologici e di sicurezza. Benché il testo della norma preveda l'intesa tra le regioni e il MIT, è evidente come la normativa introduca una forte compressione sia della autonomia regionale (visto che le Regioni sono « costrette » a stipulare un apposito contratto con RFI nei limiti delle risorse disponibili destinate agli scopi e in coerenza con i piani di adeguamento tecnico presentati dai gestori delle reti regionali), sia dei gestori delle linee regionali (di fatto espropriati della facoltà di intervento sulle stesse reti delle quali sono chiamati alla gestione, in via concessoria). I vincoli introdotti potrebbero essere fatti valere da entrambe le prospettive e in duplice senso (limitazione autonomie regionali; compressione autonomia privata e contrattuale). Inoltre, sempre sulla base delle nuove norme introdotte dall'articolo 47, talune linee ferroviarie regionali possono essere qualificate come « di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale » in base a criteri generici (esigenze mobilità persone e merci, ampliamento connettività rete ferroviaria, integrazione con il territorio e le aree metropolitane, potenziamento connessioni verso i sistemi portuali ed aeroportuali). Queste reti di rilevanza nazionale, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, possono essere trasferite a titolo gratuite al demanio per essere riassegnate, a titolo gratuito, a RFI, determinando così il pericolo di un vero e proprio esproprio a titolo gratuito per tutte le linee ferroviarie regionali dotate di maggiore profittabilità, come valutata dal MIT;

altra norma censurabile è quella contenuta all'articolo 1 del provvedimento in esame, che reca disposizioni complessivamente volte a estendere l'ambito applicativo dello *split payment*, ovvero dello speciale meccanismo di versamento dell'IVA dovuta per le operazioni effettuate nei confronti di soggetti pubblici, col quale si consente all'erario di acquisire direttamente l'imposta dovuta; in tal caso le pubbliche amministrazioni, ancorché non

rivestano la qualità di soggetto passivo IVA, devono versare direttamente all'erario l'imposta sul valore aggiunto che è stata addebitata loro dai fornitori. Si tratta di un intervento in evidente danno di operatori di piccole dimensioni (si pensi ai « monocliente »), rispetto ai quali si opera una vera e propria operazione di drenaggio di liquidità per effetto del mutato regime di detraibilità IVA. Tra l'altro la stessa Corte dei Conti, nella recente audizione svolta nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2017, ha sottolineato che « un effetto di rimbalzo potrebbe derivare dall'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore (*split payment, reverse charge*) che, se consentono di ridurre i rischi di evasione, potrebbero però anche alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva, accelerando nell'immediato i flussi di gettito che affluiscono all'Erario, ma esponendo il sistema a future richieste di compensazioni e rimborsi da parte di contribuenti in credito. »;

per quanto riguarda infine gli effetti sugli equilibri di finanza pubblica, è evidente come su alcune disposizioni che prevedono un maggior gettito, manchino dati ed elementi di valutazione oggettivi in merito ai profili di quantificazione, volti a confermare l'effettiva disponibilità delle somme definite. Il riferimento è in parti-

colare all'articolo 3 del provvedimento, che, riducendo a 5.000 euro il limite oltre il quale oltre il quale è necessario il visto di conformità per le compensazioni sulle imposte sui redditi, IRAP e IVA, stima un miglioramento dei saldi di finanza pubblica per il 2017 pari a 1.288 milioni di euro (che si riduce poi a 975 euro) e, a partire dal 2018, pari a ben 1.930 milioni di euro;

più in generale, la prassi di adottare in corso d'anno decreti omnibus determina una frammentazione della politica di bilancio poco virtuosa, in quanto consente, di fatto, di aggirare i vincoli di contenuto propri della legge di bilancio, determinando in tal modo esiti negativi nella gestione regolatoria della finanza pubblica. Di fatto, si viola poi il principio del pareggio di bilancio stabilito dall'articolo 81 della Costituzione, determinando un ulteriore disavanzo di cui dovrà tenere conto la nota di aggiornamento al documento di finanza pubblica, e che sosterremo certamente nella prossima manovra di bilancio, che, ad avviso dei presentatori, non potrà che essere « lacrime e sangue »,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 4444.

N. 4. Brunetta, Alberto Giorgetti, Mila-
nato, Prestigiacomo.

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*



17ALA0007890