

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Sulla composizione del Comitato	3
Comunicazione del Presidente	3
Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria. C. 2284 Governo (Parere alla Commissione IX) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione</i>) .	4

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

Mercoledì 11 dicembre 2019. – Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

La seduta comincia alle 15.25.

Sulla composizione del Comitato.

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che entra a far parte del Comitato per la legislazione il deputato Cosimo Maria Ferri, nominato dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 1, del regolamento, in sostituzione del deputato Andrea Giorgis, entrato a far parte del Governo, come già annunciato in Aula nella seduta di ieri. A nome del Comitato, formula al collega Ferri i migliori auguri di buon lavoro.

Comunicazione del Presidente.

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che è in distribuzione la recente sentenza n. 247/2019 della Corte costituzionale del 22 ottobre 2019.

La sentenza assume rilievo per i lavori del Comitato in quanto, in continuità con le precedenti sentenze n. 22/2012 e n. 32/2014, ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'articolo 77 della Costituzione sulla decretazione d'urgenza, una disposizione (l'articolo 25-septies) del decreto-legge n. 119/2018 (cd. DL fiscale) inserita nel provvedimento al Senato nel corso dell'iter di conversione.

La disposizione stabiliva l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni rispetto all'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento.

In proposito, la Corte ha ribadito che « la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'articolo 96-bis del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano

l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso ».

Da ciò discende, osserva la Corte, che la possibilità per il Governo di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata, per il rispetto degli equilibri costituzionali tra Governo e Parlamento, ai soli casi straordinari di necessità e urgenza in quanto il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare.

E sul punto la sentenza compie un'interessante riflessione sui decreti-legge a carattere plurimo. Da un lato si ribadisce infatti che anche in presenza di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei la legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore ma ammette soltanto quelle disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista soggettivo e materiale o dal punto di vista funzionale e finalistico. Dall'altro lato si osserva che quando la *ratio* unitaria di tali decreti-legge a carattere plurimo sia – come nel caso del decreto-legge n. 119/2018 – la materia finanziaria, tale materia « si riempie dei contenuti definitori più vari ». Quindi è « proprio 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 » – che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di « innesto » in sede di conversione dei decreti-legge di norme « intrusive » rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento

di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale. »

È infine motivo di soddisfazione per il Comitato rilevare che la sentenza cita ampiamente, a supporto dell'estraneità del contenuto dell'articolo 25-*septies* rispetto al contenuto originario del decreto-legge n. 119/2018, il parere reso sul provvedimento dal Comitato nella seduta del 6 dicembre 2018. Le premesse del parere infatti collocavano l'articolo tra le disposizioni per le quali si invitava ad approfondire la riconducibilità al perimetro originario del provvedimento. Il parere conteneva infine la raccomandazione al Legislatore a volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22/2012 e n. 32/2014.

Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria.

C. 2284 Governo.

(Parere alla Commissione IX).

(*Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alberto STEFANI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2284 e rilevato che:

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

il decreto-legge, che reca un solo articolo sostanziale, presenta un contenuto delimitato e corrispondente al titolo;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle

norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che degli 8 commi, 2 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di un decreto del Ministro dello sviluppo economico e di un piano integrativo del programma della procedura di amministrazione straordinaria;

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

al comma 2 dell'articolo 1 il riferimento al "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432" andrebbe sostituito con quello, corretto, al "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398";

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

il provvedimento interviene in una materia, quella della crisi di Alitalia caratterizzata da una significativa stratificazione normativa: si segnalano, da ultimo, l'articolo 2 del decreto-legge n. 135/2018, l'articolo 37 del decreto-legge n. 34/2019 e l'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019;

in particolare, il comma 6 dell'articolo 1 dispone l'abrogazione dell'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019 (il cd. "DL fiscale") ancora in corso di conversione; tale modalità di legiferare determina un'obiettiva situazione di incertezza nell'ordinamento contribuendo ad alterare l'ordinato svolgimento della funzione legislativa da parte delle Camere;

si è infatti creato un problematico intreccio tra il provvedimento in esame e la procedura parlamentare di conversione del suddetto decreto-legge n. 124/2019, di cui la Camera ha concluso l'esame in prima lettura il 6 dicembre scorso e il Senato ha avviato il 10 dicembre l'esame in seconda lettura presso la 6^a Commis-

sione finanze; a testimonianza di tale problematico intreccio nel corso dell'esame alla Camera, in occasione del rinvio in Commissione deliberato dall'Assemblea nella seduta del 4 dicembre scorso, la VI Commissione finanze ha dovuto prendere atto dell'abrogazione dell'articolo 54; l'articolo è stato quindi espunto dal testo rinviato all'Assemblea (A.C. 2220-A/R);

è stato inoltre presentato presso la 5^a Commissione bilancio del Senato, nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge di bilancio 2020 (S. 1586), un emendamento dei relatori (28.0.2000) che riproduce il testo del provvedimento in esame; l'emendamento inoltre abroga e fa salvi gli effetti del decreto-legge in esame; nella seduta della Commissione bilancio del Senato del 10 dicembre 2019 tale emendamento è stato però dichiarato inammissibile per estraneità di materia;

precedenti di abrogazione di norme di decreti-legge non ancora convertiti sono anteriori all'istituzione del Comitato per la legislazione; si segnala in particolare, in materia scolastica, il decreto-legge n. 393/1970 che abrogava gli articoli 3, 8 e 9 e singoli commi degli articoli 5, 6 e 7 del decreto-legge n. 384/1970 (entrambi i decreti-legge furono convertiti in legge senza modificazioni) e, in materia tributaria, il decreto-legge n. 3/1997 che abrogava il comma 3 dell'articolo 6 e i commi 4, 11 e 13 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 669/1996 (il solo decreto-legge n. 669/1996 fu convertito in legge);

in epoca più recente, in materia di crisi bancarie, i decreti-legge n. 157 e n. 162 del 2008 hanno contenuto norme integrative, senza peraltro operare modifiche testuali, del decreto-legge n. 155 del 2008; in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1936 di conversione del decreto-legge n. 162/2008 il Comitato, nel parere espresso nella seduta del 26 novembre 2008, ha raccomandato "di evitare – e ove esistente rimuovere – l'intreccio tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento";

il Comitato ha inoltre costantemente raccomandato di evitare, nel corso dell'iter parlamentare, la confluenza di disposizioni di decreti-legge in altri decreti-legge in corso di conversione; ad esempio, nel parere reso nella seduta del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge C. 4158 di conversione del decreto-legge n. 189/2016 (nell'ambito del quale erano confluiti i contenuti del decreto-legge n. 205/2016), il Comitato ha raccomandato di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in 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, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari";

il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento;

osserva, alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, quanto segue:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di sostituire, all'articolo 1, comma 2, le parole: "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432" con le seguenti: "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398";

Il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare, l'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere* e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.40.