

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 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali. C. 2461 Governo (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. C. 2471 Governo (Parere alla Commissione I) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione</i>)	7

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

*Mercoledì 29 aprile 2020. — Presidenza
del vicepresidente Stefano CECCANTI.*

La seduta comincia alle 12.

Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.

C. 2461 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *presidente*, in sostituzione del relatore, dopo aver illustrato sinteticamente i profili del provvedimento d'interesse del Comitato formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 2461
e rilevato che:

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

il decreto-legge, composto da 44 articoli, per un totale di 138 commi, 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 il contrasto dell'epidemia da COVID-19 e delle sue negative conseguenze economiche e sociali);

per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 9 dei 138 commi complessivi del provvedimento rinviano a misure attuative; in particolare è prevista l'adozione di

1 DPCM, 11 decreti ministeriali e 3 atti di altra natura; in due ulteriori commi l'attuazione della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea;

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

andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, al comma 8 dell'articolo 1 andrebbe esplicitato che la possibilità di elevare la percentuale di copertura del finanziamento dovrebbe valere solo per le imprese di maggiori dimensioni, come risulta dal combinato disposto dei precedenti commi 6 e 7; andrebbe chiarita l'effettiva portata normativa del comma 3 dell'articolo 3 e del comma 3 dell'articolo 39 i quali si limitano a mantenere fermo quanto già previsto da norme vigenti (rispettivamente l'articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 109 del 2019 in materia di poteri del Ministro degli esteri su Simest Spa e il decreto legislativo n. 187 del 2000 in materia di protezione dei pazienti dall'esposizione a radiazioni ionizzanti); all'articolo 7 andrebbe chiarito se con l'espressione "nota informativa" si faccia in realtà riferimento alla nota integrativa del bilancio delle società prevista dall'articolo 2427 del codice civile; andrebbero meglio coordinate le disposizioni dell'articolo 9, per quanto concerne gli effetti della mancata omologazione dell'accordo di ristrutturazione e del concordato preventivo, e quelle dell'articolo 10, che rendono comunque improcedibili, anche in questa ipotesi, sembra desumersi, le sentenze di fallimento; sempre con riferimento all'articolo 9 andrebbe chiarito se agli specifici termini in materia di accordi di ristrutturazione e di concordato si applichi la sospensione dei termini processuali, come affermato, con riferimento in generale alle procedure concorsuali, dalla recente giurisprudenza di merito (Tribunale di Forlì, decreto 10 marzo 2020, e Tribunale di Milano, decreto 19 marzo 2020); con riferimento all'articolo 10 andrebbe invece specificato se la dichiarazione di improcedibilità dei fallimenti (in base alla di-

sposizione prevista per i ricorsi depositati tra il 9 marzo e il 30 giugno 2020) si applichi anche retroattivamente e comporti la revoca degli eventuali fallimenti dichiarati tra il 9 marzo e l'entrata in vigore del decreto-legge; all'articolo 13, comma 1, lettera f), andrebbe precisato se il prolungamento automatico della garanzia abbia un effetto preclusivo all'apertura di nuovi interventi in garanzia del Fondo fino all'estinzione del debito sospeso, come previsto dalla disciplina ordinaria; all'articolo 13, comma 11, andrebbe meglio specificato in che misura le disposizioni dell'articolo si applichino anche "in quanto compatibili" alle garanzie previste dal decreto legislativo n. 102 del 2004 per le imprese agricole e di pesca; all'articolo 29, comma 2, andrebbe chiarito il riferimento alla sanzione irrogata che può essere pagata una volta ricevuta la notifica con l'avviso di pagamento, dato che la sanzione è irrogabile solo se non si dà luogo al pagamento entro il mese successivo all'avviso; al successivo comma 3 va corretto il riferimento all'articolo 73 con quello, corretto, all'articolo 36; il comma 1 dell'articolo 33 proroga, al primo periodo, il termine del mandato degli organi amministrativi e di controllo di alcune tipologie di enti ed organismi pubblici "fino al termine dello stato di emergenza e comunque fino alla loro ricomposizione"; al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di indicare un termine massimo per la proroga dopo la fine dello stato d'emergenza; si segnala inoltre, dal punto di vista testuale, che la proroga è prevista da un periodo di 14 righe, composto da ben 133 parole; il secondo periodo prevede una diversa proroga, limitata alla fine dello stato d'emergenza, per "enti e organismi pubblici a base associativa"; in proposito andrebbe approfondita l'opportunità di definire più puntualmente i soggetti ricompresi nella fattispecie; con riferimento al comma 5 dell'articolo 38 andrebbe chiarito se la possibilità di destinare risorse per la fornitura ai medici di pulsiossimetri interessi solo i medici di medicina generale, cui sono dedicate le altre disposizioni dell'articolo, ovvero tutti i me-

dici, come si potrebbe desumere dal dato testuale della disposizione; il comma 6 dell'articolo 40 prevede infine che per gli studi sperimentali *no profit* relativi all'epidemia da COVID-19 oggetto dell'articolo non sia richiesta la stipula di un'apposita polizza assicurativa; al riguardo andrebbe precisato se la fattispecie di "studi sperimentali *no profit*" coincida con quella di "sperimentazione non a fini industriali o non a fini commerciali ovvero senza scopo di lucro" già presente nella normativa (articolo 1, comma 1, lettera *r*) del decreto legislativo n. 200 del 2007);

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

alcune disposizioni meritano un approfondimento con riferimento all'uso delle diverse fonti normative: l'articolo 1, comma 8, attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia la possibilità di elevare le percentuali di copertura del finanziamento delle imprese stabile dall'articolo 1, comma 2, attuando così una sorta di delegificazione, con modalità non conformi alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; l'articolo 42 prevede la nomina di un commissario straordinario dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) con DPCM, derogando, in maniera però solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede che i commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica;

un numero significativo di disposizioni del provvedimento abroga disposizioni del decreto-legge n. 18 del 2020, ancora in corso di conversione al momento dell'entrata in vigore, il 9 aprile 2020, del provvedimento; si tratta in particolare dell'articolo 2, comma 11, che abroga l'articolo 53 del decreto-legge n. 18; dell'articolo 13, comma 12 che abroga l'articolo 49 del decreto-legge n. 18; dell'articolo 19, comma 2, che abroga il comma 7 dell'articolo 62 del decreto-legge n. 18; dell'articolo 31, comma 2, che abroga l'articolo 70 del decreto-legge

n. 18; dell'articolo 40, comma 8, che abroga l'articolo 17 del decreto-legge n. 18; ad eccezione dell'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18, il testo del decreto-legge n. 23 non specifica se l'abrogazione operi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 23 o anche retroattivamente (l'articolo 40 del decreto-legge n. 23 chiarisce infatti che l'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18 opera a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 23; per un'altra disposizione abrogata, l'articolo 62, comma 7, è la relazione illustrativa del decreto-legge n. 23 ad indicare la volontà di fare salvi con legge gli effetti della disposizione, si veda p. 21 dello stampato dell'A.C. 2461); al riguardo, il Comitato non può che ribadire la raccomandazione contenuta nel parere espresso nella seduta del 15 aprile 2020 sul disegno di legge C. 2463 di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020;

numerose altre disposizioni integrano non testualmente, interpretano o modificano implicitamente il contenuto del decreto-legge n. 18 del 2020; già nel parere su tale provvedimento si è posto l'attenzione sulla modifica implicita recata dagli articoli 36 e 37 alla sospensione di termini dei procedimenti in materia di giustizia e amministrativi prevista dal decreto-legge n. 18; sul punto si rinvia quindi alle considerazioni svolte in quella sede; si segnala inoltre che l'articolo 12, comma 1, integra il contenuto dell'articolo 54 del decreto-legge n. 18; l'articolo 21 interpreta l'articolo 60 del decreto-legge n. 18; l'articolo 29, comma 3, reca una deroga a quanto previsto dall'articolo 67, comma 1, del decreto-legge n. 18; l'articolo 30 estende l'applicazione del credito d'imposta previsto dall'articolo 64 del decreto-legge n. 18; l'articolo 34, comma 1, interpreta l'articolo 44 del decreto-legge n. 18; l'articolo 41, ai commi 1 e 2, estende l'ambito applicativo, rispettivamente, degli articoli 19 e 22 del decreto-legge n. 18; al riguardo, si ribadisce in primo luogo l'esigenza di evitare, non appena terminata l'emergenza sanitaria, un simile intreccio tra provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame del Parlamento; ciò

premessi il Comitato constata che la complessa stratificazione normativa realizzata dalle disposizioni richiamate potrebbe creare difficoltà nella loro applicazione ed invita pertanto, nel caso in cui si renda necessario intervenire ulteriormente su tali aspetti, ad operare o in sede di conversione del decreto-legge n. 23 o, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando modifiche testuali (“novelle”) e non indirette o implicite alle disposizioni ovvero norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali; in tal senso d’altra parte richiede di procedere il paragrafo 3, lettere a) e l) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il provvedimento non risulta corredato né dall’analisi tecnico-normativa (ATN) né dall’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) neanche nella forma semplificata consentita dall’articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; appare comunque evidente che il provvedimento possa rientrare tra quei provvedimenti “direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato” per i quali l’articolo 6 del medesimo DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l’esenzione dall’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:

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la formulazione dell’articolo 1, comma 8; dell’articolo 3, comma 3; dell’articolo 7; dell’articolo 9; dell’articolo 10; dell’articolo 13, commi 1, lettera f) e 11; dell’articolo 29, commi 2 e 3; dell’articolo 33, comma 1; dell’articolo 38, comma 5; dell’articolo 39, comma 3 e dell’articolo 40, comma 6;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti dell’articolo 1, comma 8 e dell’articolo 42;

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

ferma restando la necessità, in coerenza con i precedenti pareri del Comitato, di evitare, non appena superata la grave emergenza sanitaria in corso, l’abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d’urgenza, abbiano cura Parlamento e Governo di chiarire se l’avvenuta abrogazione ad opera del decreto-legge n. 23, di disposizioni del decreto-legge n. 18, quando esso era ancora in corso di conversione, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza;

abbia cura il Legislatore, in caso di necessità di ulteriori modifiche ad aspetti già disciplinati sia dal decreto-legge n. 18 del 2020 sia dal provvedimento in esame, di procedere o in sede di conversione in legge del provvedimento in esame ovvero, successivamente alla conversione, in ulteriori provvedimenti utilizzando la tecnica della novella o l’approvazione di norme di interpretazione autentica esplicitamente qualificate come tali, in coerenza con quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001; ciò in considerazione della complessa stratificazione normativa che già i successivi ravvicinati interventi operati con il decreto-legge n. 18 e con il provvedimento in esame hanno determinato.»

Il Comitato approva la proposta di parere.

Stefano CECCANTI, *presidente*, ritiene che, nel caso in cui le Commissioni di

merito non recepiscano le indicazioni del Comitato, alcune di queste indicazioni dovrebbero essere riproposte per l'esame dell'Assemblea attraverso la presentazione di appositi emendamenti sottoscritti dai componenti del Comitato.

Devis DORI, nel condividere le considerazioni del presidente, sottolinea che quanto prospettato potrebbe divenire un metodo di lavoro da seguire per tutti i pareri che il Comitato è chiamato ad esprimere.

Paolo RUSSO ricorda la positiva esperienza del parere che il Comitato ha reso sul decreto-legge n. 6 del 2020, il primo ad affrontare l'emergenza Coronavirus. In quell'occasione, gli emendamenti presentati per recepire il parere del Comitato furono da stimolo al Comitato dei nove per individuare una soluzione che chiariva importanti aspetti nella procedura di adozione dei provvedimenti di contrasto all'epidemia. Ritiene pertanto che la discussione in Assemblea possa essere la sede più idonea per far valere le ragioni del Comitato.

Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.

C. 2471 Governo.

(Parere alla Commissione I).

(Esame e conclusione – Parere con condizione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *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. 2471 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 3 articoli, per un totale di 4 commi, appare omogeneo e di contenuto corrispondente al titolo;

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

il comma 2 dell'articolo 1 prevede che le elezioni suppletive per i collegi uninominali di Camera e Senato, amministrative e regionali, già rinviate ai sensi del comma 1, possano essere ulteriormente rinviate di non oltre tre mesi, con il medesimo provvedimento che ne prevede l'indizione, se permangono i profili di gravità connessi alla diffusione epidemiologica da COVID-19, facendo salve le operazioni già completate per lo svolgimento delle elezioni, che rimangono valide;

al riguardo, si segnala la necessità di approfondire la formulazione della disposizione; in particolare, andrebbero specificati meglio sia i presupposti di fatto che legittimerebbero l'ulteriore rinvio (dall'attuale formulazione non emerge quale "livello di diffusione epidemiologica da COVID-19" potrebbe giustificare il rinvio) sia l'ambito di applicazione (andrebbe chiarito se potrebbero essere oggetto di rinvio anche le elezioni di un singolo comune);

ciò è tanto più vero per le elezioni regionali: l'articolo 122 della Costituzione prevede in materia una riserva di legge statale sulla durata del mandato dei consigli regionali; alla luce di tale riserva suscita peraltro dubbi l'affermazione della relazione illustrativa in base alla quale per l'attuazione delle misure del comma 2 « la decisione compete alle regioni per le rispettive elezioni, comportando ciò un aumento della durata del mandato, previamente consentito dalla legge statale in considerazione dell'eccezionalità della situazione »; infatti, in considerazione della riserva di legge statale, l'eventuale decisione regionale, sulla base dell'attuale formulazione del comma 2 in commento,

appare idonea a prolungare ulteriormente non il mandato del consiglio regionale ma solamente il termine entro il quale, scaduto il mandato, si svolgono le elezioni regionali; quindi, in caso di attuazione della norma, il consiglio regionale si troverebbe comunque – scaduta, il 31 agosto 2020, la proroga di cui al comma 1, lettera *d*) – non nella pienezza dei suoi poteri ma in regime di *prorogatio*, regime che, in base alla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 304 del 2002, n. 196 del 2003, e n. 44 del 2015) è disciplinato dagli statuti regionali, fermo restando che in tale periodo l'attività è limitata agli atti indifferibili e urgenti; si tratta di un aspetto che è quindi essenziale definire meglio, in quanto deve essere chiaro, in caso di attuazione della norma, se i consigli regionali si troveranno nella pienezza dei loro poteri o in regime di *prorogatio*;

il provvedimento risulta corredato sia dall'analisi tecnico-normativa (ATN) sia

dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, che debba essere rispettata la seguente condizione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad approfondire il contenuto dell'articolo 1, comma 2.

Stefano CECCANTI, *presidente*, ritiene che i profili rilevati nella proposta di parere sull'articolo 1, comma 2, debbano essere portati all'attenzione del relatore del provvedimento presso la Commissione di merito.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 12.20.