



Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 [Ristori]

D.L. 137/2020 / A.C. 2828

Dossier n° 85 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 17 dicembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2828
D.L.	137/2020
Titolo:	Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 [Ristori]
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	35
testo approvato dal Senato:	118
Date:	
emanazione:	28 ottobre 2020
pubblicazione in G.U.:	28 ottobre 2020
approvazione del Senato:	16 dicembre 2020
presentazione:	28 ottobre 2020
assegnazione:	29 ottobre 2020
scadenza:	27 dicembre 2020
Commissioni competenti:	VI Finanze, X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il provvedimento, originariamente composto da **35 articoli, per un totale di 166 commi**, risulta composto, dopo la lettura presso il Senato, da **118 articoli**, per un totale di **464 commi**. Data la complessità e l'estensione del testo, si rinvia per un'analisi del contenuto e delle modifiche intervenute ai due volumi del dossier predisposto dal Servizio Studi: [Volume I - Articoli 1 - 17-bis](#) e [Volume II - Articoli 18 - 35](#).

L'**articolo 1 comma 2, del disegno di legge di conversione**, introdotto dal Senato, **dispone l'abrogazione del decreto-legge n. 149 del 2020** (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), c.d. "Ristori-bis", del **decreto-legge n. 154 del 2020** (*Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), c.d. "Ristori-ter", e del **decreto-legge n. 157 del 2020** (*Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), c.d. Ristori-qaater. Con modifica approvata dal Senato, se ne **dispone la trasposizione entro il decreto-legge n. 137** e si stabilisce, al contempo, che rimangano validi gli atti e i provvedimenti adottati e siano fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici dispiegatisi in tempo della loro vigenza.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Nel provvedimento **sono confluiti** tre altri decreti-legge aventi la medesima finalità: i decreti-legge n. 149, n. 154 e n. 157 (cd. "ristori-bis, ristori-ter e ristori-qaater"); i tre decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Sul punto si fa presente che in più occasioni il Comitato ha segnalato l'opportunità di *evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza*, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che, anche se caratterizzati, come nel caso in esame, dalla medesima finalità unitaria, 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* (si veda da ultimo il parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del

decreto-legge n. 125 del 2020).

Inoltre, **alcune disposizioni del decreto-legge in esame e dei decreti-legge in esso confluiti sono state esplicitamente modificate o abrogate, nel corso del procedimento di conversione, da disposizioni inserite negli altri decreti-legge ora confluiti nel provvedimento in esame**; in particolare, l'articolo 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 149 del 2020 ha sostituito l'allegato 1 e abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame; l'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n. 149 ha abrogato il comma 7 dell'articolo 12 del decreto-legge in esame; l'articolo 21, comma 3, del decreto-legge n. 149 ha abrogato l'articolo 7 del decreto-legge n. 137; inoltre, l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 154 ha modificato l'allegato 2 del decreto-legge n. 149

Al riguardo si ricorda che in precedenti occasioni il Comitato ha rilevato l'opportunità di evitare interventi con ulteriori strumenti normativi su decreti-legge in corso di conversione (si veda l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 15 aprile 2020 sul disegno di legge C. 2463 di conversione dei decreti-legge n. 18 del 2020); appaiono pertanto suscettibili di approfondimento le eventuali antinomie sul piano del sistema delle fonti che tali modalità di potrebbero comportare.

Si segnala sul punto che l'iter del provvedimento in esame, rispetto al precedente richiamato, si distingue per la particolarità costituita dal fatto che il decreto-legge abrogante e apportatore di modifiche (in particolare il decreto-legge cosiddetto "ristori-bis") viene a sua volta abrogato dal decreto-legge risotir per confluire al suo interno; in questo quadro merita segnalare anche che l'emendamento che ha fatto confluire all'interno del provvedimento in esame il contenuto dei successivi decreti-legge cosiddetti "ristori-bis", "ristori-ter" e "ristori-quater" ripropone l'abrogazione e le modifiche delle norme del provvedimento in esame già abrogate o modificate dal decreto "ristori-bis" e quindi, al momento dell'approvazione dell'emendamento, già non più vigenti o già modificate.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento appare riconducibile alla finalità unitaria di fornire misure di sostegno, principalmente economiche, per i settori economici e per le pubbliche amministrazioni, con una particolare attenzione al settore della giustizia oltre che alla sanità, colpiti dalle restrizioni dovute alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19. In tal senso il provvedimento si configura come un "provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo", categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), per descrivere quei provvedimenti nei quali "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo". Al tempo stesso però si ricorda che la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la "materia finanziaria" in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e "perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina", dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria". Il riferimento ad essa, come identità di ratio, può risultare "in concreto non pertinente";

In tale quadro, si valuti l'opportunità di approfondire la riconducibilità alla ratio unitaria del provvedimento delle seguenti disposizioni: il comma 5 dell'articolo 6-bis, che prevede contributo per la fondazione orchestra giovanile Luigi Cherubini; i commi 18 e 19 dell'articolo 6-bis in materia di emittenti nazionali radiofoniche a carattere comunitario; i commi 3 e 4 dell'articolo 31-octies che prevedono la limitazione alle ipotesi di dolo della responsabilità erariale dell'amministrazione finanziaria nelle controversie in materia fiscale nell'Unione europea e di interessi applicabili nell'ambito delle procedure amichevoli previste dalle convenzioni contro le doppie imposizioni; l'articolo 31-novies concernente la facoltà di estensione del termine di durata dei fondi immobiliari quotati; l'articolo 31-terdecies concernente la parità di genere all'interno dell'ordine dei dottori commercialisti.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 19-bis, che riproduce l'articolo 30 del decreto-legge n. 149 del 2020, "legifica" il meccanismo introdotto per il contenimento dell'epidemia in corso dal DPCM del 3 novembre 2020; come è noto, questo meccanismo prevede la possibilità di una graduazione, con DPCM, sulla base del diverso grado di rischio presente nelle diverse regioni, delle misure di contenimento adottabili (quelle previste dal combinato disposto tra il decreto-legge n. 19 e il decreto-legge n. 33, interpretato nel senso previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 e cioè nel senso che le misure del decreto-legge n. 19 si applicano unicamente in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33); viene quindi rimessa ad ordinanze del Ministro della salute l'individuazione del livello di rischio per le diverse regioni (cd. "zone rosse", "zone arancioni", "zone gialle"); rispetto a tale meccanismo merita segnalare che il decreto-legge n. 158 del 2020, attualmente in corso di conversione (C. 2812) ha introdotto l'ulteriore misura speciale, non prevista dal combinato disposto tra il decreto-legge n. 19 e il decreto-legge n. 33, del divieto di spostamenti interregionali nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 e del divieto di spostamenti intercomunali nelle giornate del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021.

Gli articoli 26 e 27 prevedono discipline legislative speciali in materia, rispettivamente, di giustizia contabile e di processo tributario che avranno attuazione "fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19"; al riguardo, si ricorda che ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) il termine dello stato di emergenza (attualmente previsto per il 31 gennaio 2021) potrà essere prorogato per un massimo di ulteriori dodici mesi con una delibera del Consiglio dei ministri; *si rileva quindi che questo "rinvio mobile" può presentare profili problematici per quel che attiene al sistema delle fonti in quanto consente ad un atto non legislativo la proroga di una disciplina legislativa speciale.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il comma 9 dell'articolo 15 e il comma 10 del successivo articolo 15-bis concernono il termine temporale (a pena di decadenza) per la presentazione della domanda per la precedente indennità onnicomprensiva (di cui all'articolo 9, commi 1-7 e 9, del D.L. n. 104 del 2020); in base alla formulazione letterale del comma 9 dell'articolo 15, il termine (a pena di decadenza) per la presentazione della domanda scade il 13 novembre 2020 (quindicesimo giorno successivo all'entrata in vigore del presente D.L. n. 137); tuttavia, il comma 10 del successivo articolo 15-bis prevede (sempre a pena di decadenza) un diverso termine per la presentazione delle domande in oggetto, costituito dalla data del 15 dicembre 2020; *si valuti l'opportunità di approfondire il coordinamento tra le due disposizioni.*

Si valuti anche l'opportunità di approfondire il coordinamento tra i commi 3 e 5 dell'articolo 30; il comma 3 prevede infatti l'applicazione della procedura di controllo elettronico per i detenuti (il cd. "braccialetto elettronico") in caso di pena residua non superiore a sei mesi; il comma 5 prevede invece la non attivazione di tale procedura di controllo elettronico nel caso in cui la pena residua non superi di trenta giorni la pena per la quale è imposta l'attivazione della procedura medesima (e cioè sette mesi);

L'articolo 33 attribuisce alle regioni a statuto speciale la facoltà di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità, in deroga alla normativa vigente; tale facoltà non sembra quindi essere concessa alle province autonome di Trento e di Bolzano; al riguardo, si osserva che nella relazione illustrativa, oltre a non rinvenirsi alcuna motivazione circa tale esclusione, si opera un riferimento alle "autonomie speciali", che si presta a ricomprendere anche le province autonome; *andrebbe pertanto valutata l'opportunità di integrare l'articolo con un riferimento esplicito alle province autonome di Trento e di Bolzano.*