

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante 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. C. 2828 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazioni*) 3

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

Giovedì 17 dicembre 2020 – Presidenza del vicepresidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 13.45.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante 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. C. 2828 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

(Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Cosimo Maria FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse per il Comitato del provvedimento, si sofferma in particolare sul profilo critico rappresentato dall'abrogazione e modifica esplicita di norme di un decreto-legge in corso di conversione da parte di un altro decreto-legge, fattispecie che il provvedimento in esame ripropone e rispetto alla quale il Comitato non può che ribadire la

sua censura, in particolare con riferimento all'incertezza che questo modo di procedere determina sugli effetti prodotti dalla norma oggetto di abrogazione o di modifica esplicita prima che queste intervengano. Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2828 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 35 articoli, per un totale di 166 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 118 articoli, per un totale di 464 commi; esso 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, ovviamente, 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 conte-

nuto 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”; considerazioni che, come si vede, potrebbero valere anche per il provvedimento in esame;

quanto da ultimo esposto appare confermato dal fatto che alcune disposizioni del provvedimento, pur non potendosi escludere che possano in qualche modo contribuire al sostegno dei settori produttivi e delle pubbliche amministrazioni nell’ambito della crisi provocata dall’epidemia da COVID-19, suscitano comunque perplessità per quel che attiene la riconducibilità alla *ratio* unitaria del provvedimento; si segnalano in particolare: il comma 5 dell’articolo 6-*bis*, che prevede un 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;

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

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;

andrebbe approfondito 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;

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

nel provvedimento sono inoltre 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-*quater*”); 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; si ricorda che il Comitato, nei suoi pareri, ha costantemente raccomandato al Governo di “evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che, 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 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; in precedenti occasioni il Comitato ha raccomandato di evitare, una volta superata la grave emergenza sanitaria in corso, la modifica esplicita o l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione mediante successivi

decreti-legge (si vedano le raccomandazioni contenute nei pareri resi nelle sedute del 15 aprile 2020 e del 29 aprile 2020, rispettivamente, sui disegni di legge C. 2463 e C. 2461 di conversione dei decreti-legge n. 18 e n. 23 del 2020, nonché le comunicazioni della presidente nella seduta del 27 maggio 2020); tale modo di procedere produce infatti antinomie di complessa soluzione nel sistema delle fonti, un dato che appare ora confermato anche dall'iter del provvedimento in esame che, peraltro, rispetto ai precedenti richiamati, si distingue per la particolarità costituita dal “secondo” decreto-legge abrogante e apportatore di modifiche (in particolare il decreto-legge cosiddetto “ristori-*bis*”) che viene a sua volta abrogato dal “primo” decreto-legge per confluire al suo interno; in questo quadro merita segnalare 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; al tempo stesso si può ritenere questo modo di procedere paradossalmente necessario perché, in mancanza di ciò, con l'entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame si sarebbe potuta creare incertezza sugli eventuali effetti *medio tempore* prodotti dalle norme originarie del provvedimento – norme legislative per così dire “sottratte” all'esame parlamentare dal decreto-legge sopravvenuto – prima che su di esse intervenisse la modifica o l'abrogazione: se infatti da un lato tale modifica e tale abrogazione sono comprese nella disposizione che fa salvi gli effetti del decreto-legge abrogante o apportatore di modifica, la misura originaria sarebbe risultata né convertita né modificata nel corso dell'esame, in contraddizione con la fisiologia dell'iter di conversione dei decreti-legge, bensì abrogata da un evento esterno, il decreto-legge sopravvenuto; la riproposizione dell'abrogazione e della modificazione mediante l'e-

mentamento sembrano pertanto creare una *fictio* volta a salvaguardare il fisiologico andamento dell'iter di conversione; tale andamento fisiologico fa sì che, salvo diversa indicazione della legge di conversione, sia sottoposta di volta in volta all'interprete, considerando il caso concreto, la definizione dell'efficacia sul piano temporale delle soppressioni, sostituzioni e modificazioni intervenute nell'iter di conversione (si veda da ultimo in tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2010; si richiama sul punto però anche la sentenza della Corte di cassazione, sezione III, n. 9386 del 2016 che, ribadendo precedenti orientamenti della Corte, in vero discussi in dottrina, segnala l'efficacia *ex tunc*, equivalente quindi ad una mancata conversione, degli emendamenti soppressivi, così come di quelli interamente sostitutivi, mentre efficacia *ex nunc*, cioè a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione, è attribuita agli emendamenti modificativi);

nel caso concreto in esame sembra comunque potersi affermare, in linea generale, che la volontà espressa dalla legge di conversione di fare salve le abrogazioni o le modifiche intervenute con il "secondo" decreto-legge faccia anche salvi, per il progresso, gli effetti eventualmente prodotti dai testi originari;

su tali aspetti si ricorda infine che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una fattispecie analoga, ma di minore complessità cioè ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata nel corso dell'iter di conversione del decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione del decreto-legge n. 92 e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un iter che ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento";

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; anche ulteriori eventuali misure di contenimento non già contemplate dal combinato disposto del decreto-legge n. 19 e del decreto-legge n. 33 – quali ad esempio ulteriori limitazioni della libertà di circolazione non su aree specifiche ma sulla generalità del territorio nazionale – dovrebbero quindi essere "coperte" da un'esplicita autorizzazione legislativa, posto che non si dovrebbe poter intendere che quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 158, e cioè che il Governo può adottare ulteriori misure di contenimento dell'epidemia tra quelle previste dal decreto-legge n. 19, faccia rivivere l'intero catalogo delle misure previste da quel provvedimento, senza tenere conto di quanto successivamente stabilito dal decreto-legge n. 33 e dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 83;

gli articoli 26 e 27 recano disposizioni, rispettivamente in materia di giudizio contabile e di svolgimento del processo tributario da applicarsi "fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19", "fino al termine dell'emergenza

epidemiologica in corso”, o “fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da Covid-19”; in proposito si ricorda che il Comitato ha già censurato disposizioni la cui applicazione è legata alla “durata dello stato d'emergenza” e non a un termine temporale fisso, in quanto lo stato d'emergenza è prorogabile con semplice delibera del Consiglio dei ministri ed occorre evitare che tale delibera produca l'effetto, sostanzialmente, di modificare discipline legislative; si vedano in proposito i pareri del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020, del 23 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020; del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C. 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020 e del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell'AIR di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente condizione:

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad individuare un termine temporale certo per l'applicazione delle discipline recate dagli articoli 26 e 27

Il Comitato osserva altresì:

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportu-

nità di approfondire la formulazione dell'articolo 15, comma 9; dell'articolo 15-bis, comma 10; dell'articolo 30, commi 3 e 5 e dell'articolo 33;

il Comitato raccomanda infine:

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

provvedano il Governo e il Legislatore ad evitare l'abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, alla luce delle gravi antinomie, di complessa soluzione nel sistema delle fonti, che questo modo di procedere comporta;

con riferimento a quanto previsto dall'articolo 19-bis e dal decreto-legge n. 158 del 2020, abbiano cura il Governo e il Parlamento di far sì che eventuali ulteriori modifiche del quadro delle misure di contenimento adottabili per il contrasto dell'epidemia da COVID-19 avvengano nel rispetto della riserva di legge relativa in materia ».

Stefano CECCANTI, *presidente*, sottolinea l'importanza dell'ultima raccomandazione contenuta nella proposta di parere, che pone l'accento sull'esigenza di fare costantemente attenzione, a tutela del ruolo del Parlamento, al rispetto della riserva di legge relativa in materia di misure di contenimento dell'epidemia in corso.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.