



Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia D.L. 104/2020 / A.C. 2700

Dossier n° 78 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
7 ottobre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2700
D.L.	104/2020
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	115
Date:	
emanazione:	14 agosto 2020
pubblicazione in G.U.:	14 agosto 2020
presentazione:	14 agosto 2020
assegnazione:	18 agosto 2020
scadenza:	13 ottobre 2020
Commissione competente :	V Bilancio
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto, omogeneità e requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, originariamente composto da **115 articoli**, per un totale di **443 commi**, risulta composto, dopo la lettura presso il Senato, da **179 articoli**, per un totale di **709 commi**. Data la complessità e l'estensione del testo, si rinvia per un'analisi del contenuto e delle modifiche intervenute al [tema web corrispondente](#).

Per quanto attiene alla *ratio* unitaria del provvedimento, si segnala che il **preambolo** fa riferimento a due ambiti di intervento di ampia portata (il "sostegno e rilancio dell'economia" e "l'introduzione di misure finanziarie, fiscali e di sostegno a diversi settori in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19") e, insieme, alla necessità di intervenire in una serie di materie (lavoro, salute, scuola, autonomie locali);

In proposito si ricorda che la Corte costituzionale (**sentenza n. 244 del 2016**) ha elaborato la categoria di "provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo" per descrivere quei decreti-legge 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".

Inoltre, relativamente all'omogeneità del contenuto dei provvedimenti legislativi di urgenza e della relativa legge di conversione si ricorda che la Corte costituzionale, nella **sentenza n. 22 del 2012** si è soffermata sui rapporti tra il disposto costituzionale dell'art. 77 Cost. e la [legge 400/1988](#), evidenziando che «L'[art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#) (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il **contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»** – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel [secondo comma dell'art. 77 Cost.](#), il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

Dopo aver rimarcato che «La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso

straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione», la Corte sottolinea quindi che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso [art. 77, secondo comma, Cost.](#), che istituisce un **nesso di interrelazione** funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

In tale occasione la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'[articolo 2, comma 2-quater del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225](#) (proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo nell'ambito dell'[articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225](#) (istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Tali ultime disposizioni – annota la Corte costituzionale – «regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'[art. 2, comma 1, lettera c\), della legge n. 225 del 1992](#). Si tratta quindi di una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Successivamente, nella già citata sentenza n. **247/2019** la Corte costituzionale ha ricordato come **"l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge** determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce **dall'uso improprio, da parte del Parlamento**, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012)".

"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'art. 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' (sentenza n. 32 del 2014)".

La Corte Costituzionale ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione per difetto di omogeneità si determina "solo quando le disposizioni aggiunte siano **totalmente 'estranee' o addirittura 'intruse'**, cioè tali da **interrompere ogni correlazione** tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui **'solo la palese estraneità** delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la **'evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione** tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge' (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019)".

Nel caso di specie ha evidenziato che "appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della ratio complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie 'occupate' dall'atto di decretazione".

Da ultimo, si ricorda che il Presidente della Repubblica - dopo aver promulgato la **legge di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76**, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" - ha contestualmente inviato una **lettera** ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ricordando che il provvedimento, originariamente composto da 65 articoli, per un totale di 305 commi, all'esito dell'esame parlamentare risulta composto da 109 articoli, per complessivi 472 commi.

Il decreto-legge intendeva corrispondere alla duplice esigenza di agevolare gli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture attraverso una serie di semplificazioni procedurali, nonché di introdurre una serie di misure di semplificazione in materia di amministrazione digitale, responsabilità del personale delle amministrazioni, attività imprenditoriale, ambiente ed economia verde, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il Presidente ha peraltro evidenziato che il testo con le modifiche apportate in sede parlamentare contiene tuttavia diverse disposizioni, tra cui segnatamente quelle contenute all'articolo 49, recante la modifica di quindici articoli del Codice della strada, "che non risultano riconducibili alle predette finalità e non attengono

a materia originariamente disciplinata dal provvedimento".

Ha quindi ricordato che la legge n. 400 del 1988, legge ordinaria di natura ordinamentale volta anche all'attuazione dell'articolo 77 della Costituzione, annovera tra i requisiti dei decreti legge l'omogeneità di contenuto. La Corte Costituzionale ha in più occasioni richiamato al rispetto di tale requisito. Da ultimo, nella sentenza n. 247 del 2019, la Corte ha osservato 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'art. 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» (sentenza n. 32 del 2014)".

Nel caso in esame, attraverso un solo emendamento approvato dalla Commissione di merito al Senato in prima lettura, si è intervenuti in modo rilevante su una disciplina, la circolazione stradale, che, tra l'altro, ha immediati riflessi sulla vita quotidiana delle persone. L'emendamento è stato quindi trasfuso nel più ampio emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del provvedimento, testo sul quale il Governo, sia al Senato che alla Camera, ha posto la questione di fiducia.

Il Presidente ha quindi evidenziato di aver proceduto alla promulgazione soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale. Ha invitato tuttavia il Governo "a vigilare affinché nel corso dell'esame parlamentare dei decreti legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza" rappresentando altresì al Parlamento l'esigenza di operare in modo che l'attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale.

In questo quadro, il provvedimento reca norme su un ampio ventaglio di materie quali

la materia degli ammortizzatori sociali; la previdenza; la finanza territoriale; la politica sanitaria; il sistema tributario; i trasporti e il trasporto pubblico locale; la politica dell'istruzione; il sostegno alle attività produttive e al turismo; gli interventi per le zone colpite da sismi: l'agricoltura.

Il provvedimento prevede poi misure vertenti su *ambiti più specifici e settoriali* tra cui, a titolo esemplificativo si indicano

l'articolo 24-bis in materia di tutela dell'associazione Consorzio Casa internazionale delle donne di Roma; l'articolo 25-bis in materia di accesso alla carriera di segretario comunale e provinciale; l'articolo 37, commi da 5-bis a 5-quinquies in materia di ruolo della Guardia di finanza; l'articolo 37-bis, recante modifiche alle qualifiche delle forze di polizia; l'articolo 37-quinquies in materia di requisiti per l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata; l'articolo 37-sexies concernente il soccorso alpino e speleologico; l'articolo 38 in materia di formazione delle guardie giurate a protezione del naviglio mercantile battente bandiera italiana; l'articolo 46-bis che stanziava risorse per le province di Verona, Vicenza e Padova colpite nell'agosto 2020 da eventi atmosferici calamitosi; l'art. 56, che interviene sulla disciplina relativa al pagamento dei debiti contratti dal comune di Campione d'Italia con enti e imprese aventi sede legale in Svizzera, esigibili al 31 ottobre 2019; l'articolo 57. co. 18-bis, che proroga al 31 dicembre 2021 la vita tecnica degli skilift siti nel territorio delle regioni Abruzzo e Marche; l'articolo 63-bis concernente la materia condominiale; l'articolo 87 in materia di costituzione della nuova Alitalia; l'articolo 92, comma 2, in materia di partecipazione italiana all'Esposizione universale di Dubai; l'articolo 94, comma 1-bis che dispone il finanziamento di lavori per l'area di intersezione a Varese tra la SS 707, l'accesso all'autostrada dei laghi e le strade di accesso al centro storico; l'articolo 94, comma 1-quater che finanzia i lavori, nel comune di Cinisello Balsamo, per il sottopasso in via Fulvio Testi; l'articolo 95 in materia di misure per la salvaguardia di Venezia; l'articolo 97-bis che istituisce il due per mille per le associazioni culturali; l'articolo 100 in materia di durata delle concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale; l'articolo 101 che proroga i termini per il pagamento da parte del soggetto aggiudicatario dell'offerta economica nella gara per la concessione della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale; l'articolo 102 in materia di poteri di oscuramento dell'Agenzia delle dogane nei confronti di siti che pubblicizzano prodotti con modalità non conformi alla normativa vigente.

Nel provvedimento **sono inoltre confluiti tre decreti-legge**, ancora in corso di conversione: il decreto-legge n. 103 del 2020 in materia di svolgimento delle elezioni e del referendum del settembre 2020 (per il solo articolo 2); il decreto-legge n. 111 del 2020 in materia di regolare avvio dell'anno scolastico in connessione con l'emergenza Covid-19 e il decreto-legge n. 117 del 2020 in materia di pulizia e disinfezione dei seggi elettorali; i tre decreti-legge sono inoltre abrogati, con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti dal comma 1-bis 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 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" (parere reso nella seduta del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge C.

4158 di conversione del decreto-legge n. 189/2016, recante interventi per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016); si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata dal decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel medesimo 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".

Per quanto attiene al **requisito dell'immediata applicazione** delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 75 dei 709 commi necessitano di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 6 DPCM, 56 decreti ministeriali; 18 atti di altra natura (tra i quali merita segnalare 2 comunicati ministeriali); inoltre, 15 disposizioni prevedono il coinvolgimento del sistema delle conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città; Conferenza unificata); una il parere del Garante per la protezione dei dati personali; l'entrata in vigore di 9 disposizioni è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni del provvedimento costituiscono di fatto delle **integrazioni implicite all'allegato al decreto-legge n. 83 del 2020** (convertito in legge lo scorso 23 settembre), che indica le norme connesse allo stato d'emergenza e prorogate dal decreto-legge n. 83 al 15 ottobre 2020; in particolare:

- l'articolo 33, comma 1. lettera *b*) rende permanente l'equiparazione nelle università e nelle AFAM tra attività formative svolte a distanza e quelle in presenza mentre l'allegato al decreto-legge n. 83 prevede l'applicazione della disposizione fino al 15 ottobre 2020;
- altre disposizioni prevedono proroghe non incluse nel citato allegato:
 - l'articolo 35 dispone l'ulteriore proroga, fino al 15 ottobre 2020, del contingente di 753 unità di personale militare dell'operazione "strade sicure";
 - l'articolo 37-ter prevede la proroga fino al 15 ottobre 2020 di una serie di disposizioni in materia di funzionalità delle forze armate, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco stabilite contenute nei decreti-legge n. 18 e n. 34;
 - l'articolo 71 proroga al 15 ottobre 2020 le modalità di svolgimento semplificate delle assemblee delle società cooperative e mutue assicuratrici previste dall'articolo 106 del decreto-legge n. 18 del 2020 per l'emergenza covid;
 - l'articolo 72 estende fino al 15 ottobre 2020 l'ambito temporale di applicazione delle norme relative alla sottoscrizione semplificata di contratti bancari, finanziari, assicurativi, nonché di collocamento dei buoni fruttiferi postali dematerializzati;

al riguardo, si valuti l'opportunità di procedere piuttosto alle necessarie novelle all'allegato al decreto-legge n. 83, in modo che questo possa costituire un univoco punto di riferimento in ordine alla vigenza delle norme adottate per affrontare l'emergenza in corso.

L'articolo 26-ter proroga per la durata dello stato d'emergenza le disposizioni in materia di giustizia contabile previste dal decreto-legge n. 18 del 2020; l'articolo 63-bis prevede, al comma 1, la sospensione di un termine dell'articolo 1130 del codice civile relativo al rendiconto annuale del condominio "fino alla cessazione dello stato d'emergenza da COVID-19" e, al comma 2, il rinvio a sei mesi dalla fine dello stato d'emergenza del termine per gli adempimenti antincendio previsti per gli edifici di civile abitazione; 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 sul punto i pareri del 3 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020 e del 23 giugno 2020 sul disegno di legge C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020;

L'articolo 57 prevede, al comma 1, una proroga fino al 31 dicembre 2021 dello stato d'emergenza dichiarato per il sisma del 2016 e del 2017 in Centro Italia; al successivo comma 8 è prorogato, sempre fino al 31 dicembre 2021, lo stato di emergenza del terremoto avvenuto in Sicilia nel 2016; si tratta di norme che derogano, peraltro in modo solo implicito, a quanto previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato

d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi.

In proposito si ricorda che, in base all'articolo 25 del citato codice della protezione civile, per gli interventi da attuare in conseguenza dello stato d'emergenza si può procedere con ordinanze di protezione civile "da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea".

L'articolo 97-bis prevede l'adozione di un decreto "di natura non regolamentare"; in proposito si ricorda che tale categoria è stata qualificata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2006 come "atti dall'indefinibile natura giuridica"

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il **comma 1 dell'articolo 55** consente la richiesta di anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali, con deliberazione della giunta; *al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire quale sia l'ente abilitato a richiedere le anticipazioni per le province, visto che tra i loro organi - a seguito della legge n. 56 del 2014 (cd. "riforma Delrio") - non sono più contemplate le giunte.*