

BOZZE DI STAMPA

25 giugno 2019

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (1354)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BERNINI, MALAN, PAGANO, VITALI, FAZZONE, QUAGLIARIELLO, SCHIFANI, GALLIANI, GALLONE, GIAMMANCO, LONARDO, MALLEGNI, MANGIALAVORI, MOLES, RIZZOTTI, RONZULLI, PICHETTO FRATIN, AIMI, ALDERISI, BARACHINI, BARBONI, BATTISTONI, BERARDI, BERUTTI, BIASOTTI, BINETTI, CALIENDO, CANGINI, CARBONE, CAUSIN, CESARO, CONZATTI, CRAXI, DAL MAS, DAMIANI, DE POLI, DE SIANO, FANTETTI, FERRO, FLORIS, GASPARRI, GHEDINI, GIRO, MASINI, Alfredo MESSINA, MINUTO, MODENA, PAPANHEU, PAROLI, PEROSINO, ROMANI, ROSSI, SACCONI, SCIASCIA, SERAFINI, SICLARI, STABILE, TESTOR, TIRABOSCHI, TOFFANIN

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi,

premesso che:

il decreto-legge in esame, inizialmente costituito da 51 articoli, è stato approvato dalla Camera dei Deputati in I lettura con numerose modifiche che disciplinano settori tematici tra loro eterogenei;

l'effetto "*omnibus*" del testo e la farraginosità di numerosi articoli di non immediata applicazione (considerato il rinvio ad altrettanti decreti at-

tuativi) avranno un impatto negativo sull'obiettivo originario del decreto-legge, cioè quello di innescare in breve tempo una crescita del PIL certificata nel DEF allo 0,1 per cento (insieme al decreto-legge sblocca cantieri convertito il 13 giugno u.s.);

l'eterogeneità delle materie in un decreto-legge determina un utilizzo improprio della decretazione d'urgenza e un depauperamento della competenza legislativa propria delle Camere: per tale motivo l'utilizzo di tale strumento deve essere ponderato. La volontà del Governo di realizzare il proprio programma, o di rendere operative con immediatezza alcune sue decisioni, non può diventare prevalente sulla natura peculiare del decreto-legge. Inoltre, quest'ultimo non può essere il mezzo dell'Esecutivo per introdurre disposizioni e preservare, pretestuosamente e comunque, gli effetti prodottisi nei 60 giorni di validità della decretazione di urgenza, a prescindere dalla conversione in legge delle singole norme emanate;

giòva, infatti, ricordare che la verifica del criterio di omogeneità costituisce uno dei perni fondamentali sui quali la Corte costituzionale ha da sempre fondato i percorsi argomentativi legati alla presenza, o assenza, del rispetto degli indispensabili requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dal summenzionato articolo Costituzionale per la legittima adozione dei decreti-legge;

in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 ritiene illegittimo il decreto-legge il cui contenuto sia privo del vincolo dell'omogeneità esplicitamente previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Infatti, come sostenuto dalla Corte, «là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge» debba 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 alla Corte medesima, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, 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»;

tali storture, che sono da considerarsi un palese abuso di uno strumento legislativo particolare quale è il decreto-legge, sono ravvisabili sin dal titolo del provvedimento emergenziale, che è vago, generico e non permette di comprendere il suo specifico ambito di intervento;

il legislatore ha reputato, in modo inappropriato, che inserire nel titolo il termine "urgenti" sia motivo sufficiente per rendere emanabile un decreto-legge, e che i termini "crescita economica e risoluzione di specifiche situazioni di crisi" siano sufficienti per legare tra loro disposizioni totalmente disomogenee;

sul tema della decretazione d'urgenza, la stessa è divenuta ed accettata, al contrario di quanto previsto nella Costituzione, come un modo "ordinario" di legiferare. È necessario considerare che si dovrebbe usare maggior cautela nell'emanazione di provvedimenti emergenziali che sembrano redatti ad hoc per acquisire solo maggior consenso popolare;

infatti, il decreto-legge in oggetto presenta un contenuto ampio ed articolato e costituisce una modalità di produzione legislativa ancora una volta non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. In taluni casi, le disposizioni del decreto intervengono su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo, e si rivelano ancora una volta eterogenee e prive delle caratteristiche cui il decreto-legge in quanto tale dovrebbe ispirarsi;

considerato che:

la Corte Costituzionale ha ricondotto, in diverse pronunce, le disposizioni volte ad accelerare il processo di circolazione della conoscenza e ad accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e delle piattaforme industriali, a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (in particolare, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) ed a quella residuale (industria);

in questo quadro, l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "chiamata in sussidiarietà" richiede, per costante giurisprudenza costituzionale, che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni;

alcuni articoli contenuti nel testo licenziato dalla Camera disattendono tali previsioni; in particolare: l'articolo 28 prevede l'introduzione di semplificazioni per la definizione di patti territoriali e dei contratti d'area. Ai fini del coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, è prevista l'intesa in sede di Conferenza Stato - regioni per l'adozione del previsto decreto del Ministro dello Sviluppo economico chiamato a ripartire le residue risorse dei patti territoriali. A tal riguardo non è stata valutata l'opportunità di prevedere, nonostante vari suggerimenti in sede di audizione alla Camera, un'intesa in sede di Conferenza unificata, anziché in sede di Conferenza Stato - Regioni, data la natura dei patti territoriali che coinvolgono, come è noto, enti locali, parti sociali e altri soggetti pubblici e privati;

l'articolo 29 (Nuove imprese a tasso zero, Smart & Start e Digital Transformation) al comma 3 demanda a decreti del Ministero dello Sviluppo Economico la revisione degli incentivi per le attività imprenditoriali. Al riguardo non sono state apportate modifiche in sede referente ed in aula finalizzate a introdurre forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

considerato altresì che:

gli articoli dall'1 al 22 (comprendenti i numerosi articoli aggiunti nel corso dell'esame nelle Commissioni riunite alla Camera), con riguardo all'eterogeneità, pur concernenti disposizioni riconducibili alla materia fiscale, affrontano questioni tra loro diverse. In talune norme del decreto ed in altre introdotte nel corso dell'esame nelle Commissioni V e VI della Camera, è anche difficile rinvenire quel soddisfacimento del principio di necessità ed urgenza proprio del decreto-legge, la cui emanazione deve essere funzionale

a risolvere, o a porre in essere, con immediata efficacia, azioni od iniziative ritenute importanti ed improcrastinabili;

alcuni articoli, introdotti nel corso dell'esame nelle Commissioni V e VI riunite alla Camera, riproducono parti del testo del disegno di legge AS 1294 (a firma Ruocco e altri già approvato in I lettura alla Camera e trasmesso al Senato);

l'articolo 30 reca una serie di disposizioni che incidono su ambiti diversi: assegnazione di contributi in favore dei comuni per la realizzazione di progetti di efficientamento energetico e di sviluppo territoriale sostenibile, implementazione del programma per la realizzazione dei progetti nel energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile; assegnazione annuale, dal 2020, di contributi a comuni con meno di 1.000 abitanti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici, patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche e istituzione presso il Mef di un Fondo per tali finalità;

gli articoli 30-ter e 30-quater, introdotti alla Camera, recano rispettivamente agevolazioni volte a promuovere l'economia locale attraverso la riapertura e l'ampliamento di attività commerciali, artigianali e di servizi, e interventi a favore delle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale;

gli articoli 31 e 32 intervengono sulla tutela del *Made in Italy*, mentre gli articoli da 32-bis a 50-bis recano ulteriori misure per la crescita: aumento delle facoltà assunzionali delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni virtuosi; autorizzazione al Mef per la sottoscrizione di quote del capitale della NewCoNuova Alitalia; trasferimento a Roma capitale della titolarità dei crediti e del piano di estinzione dei debiti della Gestione commissariale del Comune di Roma; ampliamento della platea di lavoratori occupati in imprese operanti in aree di crisi industriale complessa, ai quali può essere concesso il trattamento di mobilità in deroga; estensione dell'incentivo per la rottamazione anche all'acquisto di ciclomotori e motoveicoli, sia elettrici, che ibridi, di tutte le categorie L a prescindere dalla potenza; individuazione dei servizi digitali delle PA cui è possibile accedere anche mediante le piattaforme;

ulteriori norme sono del tutto ingiustificabili dal punto di vista tecnico -normativo, in particolare, l'articolo 40, comma 3, dispone che le indennità previste dai commi 1 e 2 nell'ambito delle misure di sostegno al reddito per la chiusura della strada SS 3-bis Tiberina E45 siano concesse con «decreto delle regioni Emilia Romagna, Toscana e Umbria», utilizzando un'espressione inedita; occorrerebbe valutare quindi l'opportunità di fare riferimento a «provvedimenti delle singole regioni Emilia Romagna, Toscana e Umbria»;

rimangono irrisolte, inoltre, nonostante il decreto, problematiche di notevole portata come la questione di Alitalia contenuta nell'articolo 37; a tal riguardo si deduce poco sul futuro della compagnia, se non una generica autorizzazione per il MEF ad entrare nel capitale della società cancellando al contempo il termine per la restituzione del prestito ponte di 900 milioni, di cui 650 coperti con un aggravio sulle bollette elettriche;

si tratta, pertanto, di un'operazione messa in campo con strumenti che lasciano perplessi, date le norme che abbiamo nell'Unione europea sugli

aiuti di Stato, che non risolvono i problemi dell'azienda e che ha come unica certezza il fatto che saranno i contribuenti, con l'aumento delle tasse, a pagare il salvataggio dell'Alitalia;

altro punto dolente riguarda la norma che doveva contribuire a chiudere definitivamente la gestione commissariale del comune di Roma, contenuta all'articolo 38 che si è trasformato, attraverso una serie di emendamenti approvati nelle commissioni alla Camera, in un generico "salva comuni" in dissesto e pre-dissesto, per quelli al di sopra dei 60 mila abitanti - quindi sei in totale - (Roma, Torino, Alessandria, Messina, Catania, Reggio Calabria) a discapito di tutte le altre amministrazioni d'Italia, finanziato in larga parte con i fondi programmati per l'Industria 4.0;

considerato inoltre che:

nel corso dell'esame in Assemblea alla Camera, nella seduta del 20 giugno u.s., il Relatore di maggioranza per la V Commissione ha comunicato l'esigenza segnalata dal Governo di apportare alcune modifiche al testo del decreto-legge ai fini della successiva bollinatura della relazione tecnica aggiornata ai sensi dell'articolo 17 della legge n.196 del 2009;

come evidenziato dai rappresentanti delle opposizioni nel corso della seduta, non si è trattato di correzioni di mero *drafting*, ma di questioni ben più rilevanti come il c.d. "emendamento Sud" volto a prevedere che "per il ciclo di programmazione 2021-2027 le amministrazioni regionali avranno in capo la titolarità e la gestione di tutte le risorse del fondo sviluppo e coesione", di fatto sottraendone la competenza al Ministro per il Sud e per la coesione;

nonostante i rilievi del Ministro per il Sud, vengono comunque ridotte risorse al Fondo per lo sviluppo e la coesione, come si evince dall'articolo 50, comma 2, pari a 50 milioni di euro per l'anno 2019 e 30 milioni di euro per l'anno 2020;

il modo confuso di procedere durante l'esame da parte delle Commissioni V e VI riunite, i numerosi emendamenti presentati dai Relatori e dal Governo, i continui ritardi che hanno caratterizzato l'iter del decreto-legge, certificano ulteriormente l'*impasse* e le evidenti lacerazioni all'interno di questa maggioranza;

a tal proposito, giova evidenziare che:

la prassi che si è andata consolidando in questo anno di legislatura fa registrare una pericolosa deriva del nostro ordinamento in senso monocamerale, in aperta violazione dell'articolo 70 della Costituzione che recita: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", mortificando, di volta in volta, il ruolo di uno dei due rami del parlamento;

giova porre in rilievo lo scarso livello di considerazione riservato al Parlamento dalle forze di maggioranza, risultando, al contempo, incomprensibile la compressione dei tempi dell'*iter* del decreto-legge da parte del Senato. Ancora una volta, la possibilità di svolgere un esame approfondito e di apportare modifiche al testo trasmesso dalla Camera è preclusa a causa dell'atteggiamento del Governo nei confronti del Parlamento, gravemente contrastante con il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche;

tale dinamica procedurale è inaccettabile nel metodo e nel merito. Infatti, il perpetuarsi di deroghe alle procedure ordinarie di predisposizione di provvedimenti normativi, che anche nel corso della presente legislatura hanno assunto la forma di decretazione d'urgenza, attraverso la continua e reiterata composizione di decreti - spesso «omnibus» -, oltre a rappresentare un'alterazione degli equilibri istituzionali riconducibili al rapporto tra Governo e Parlamento, determinano una evidente lesione delle prerogative parlamentari nell'esercizio della funzione legislativa, che si accompagna al sistematico ricorso all'opposizione della questione di fiducia;

la *consuetudo contra legem* da parte del legislatore, di produrre decreti-legge in contrasto con sentenze della Corte, con dettami costituzionali e disposizioni legislative, indebolisce la credibilità degli Organi legislativi, dei loro componenti e del valore e della forza delle leggi e della Costituzione. Desta, inoltre, perplessità che un decreto-legge formalmente viziato possa essere emanato e, successivamente, convertito,

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1354.

QP2

BELLANOVA, D'ALFONSO, FERRARI, RICETTI, ROSSOMANDO, BONIFAZI, COMINCINI, GRIMANI, MANCA, D'ARIENZO

Il Senato,

in sede di discussione della legge di conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi,

premesso che:

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti essenziali per l'uso del decreto legge;

innanzitutto l'estrema eterogeneità delle misure previste nel decreto costituisce di per sé l'evidente dimostrazione della carenza del requisito della straordinarietà del caso e della necessità e urgenza di provvedere;

infatti, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo;

la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione che è operata mettendo nel decreto una molteplicità di micro misure che sarebbero accomunate solo da un intento comune di stabilire misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimen-

to legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in un ammasso di norme assemblate prive di qualsivoglia omogeneità;

come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 "ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei";

considerato che

tale problematica riguarda con tutta evidenza il presente decreto-legge che contiene numerose norme eterogenee rispetto all'oggetto del decreto e, in alcuni casi, in palese contrasto con gli stessi scopi enunciati dal Governo di prevedere misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi;

numerose altre norme non omogenee rispetto al contenuto originario del decreto sono state inserite nel corso dell'esame della legge di conversione alla Camera, aggravando l'eterogeneità del decreto e mettendone in dubbio la legittimità costituzionale di molte sue parti;

dopo l'esame in Commissione alla Camere il decreto-legge crescita è diventato a tutti gli effetti un decreto omnibus, capace di determinare solo la crescita delle disposizioni eterogenee in esso contenute;

sono state inserite infatti norme che non riguardano in nessun modo la crescita del paese o gli investimenti per renderla possibile, ma rispondono a specifici interessi locali e settoriali, che aldilà del merito delle singole disposizioni, sono evidentemente privi di un disegno unitario di politica economica e quindi manifestamente eterogenee: si pensi solo per fare qualche esempio alle norme sul rientro in Italia degli sportivi che vivono nei Paesi stranieri, alla norma sull'acquisto pubblico dell'acquedotto pugliese, alla previsione della nomina, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Commissario straordinario per la viabilità in Valtellina o alle nuove norme sul servizio delle lampade votive nei cimiteri;

le norme dedicate alla crescita ripropongono misure già previste in passato dai precedenti governi che tra l'altro, in alcuni casi, correggono clamorosi errori compiuti con la legge di bilancio, come nel caso del super ammortamento e della mini Ires;

rilevato che:

a riprova del contrasto con lo scopo iniziale del decreto che dovrebbe giustificare l'adozione vi è ad esempio l'art. 38, una norma che doveva contribuire a chiudere definitivamente la gestione commissariale del comune di Roma e che si è trasformata in una disposizione genericamente indirizzata ai Comuni in dissesto e pre-dissesto, finanziato con la riduzione dei fondi programmati per Industria 4.0, di cui all'articolo 1, comma 1091, della legge di bilancio 2018;

in altre parole, invece di promuovere la crescita e in evidente contrasto con i requisiti di necessità ed urgenza che giustificherebbero l'adozione del decreto, viene ridotto di complessivi 490 milioni di euro, nel periodo che va dal 2020 al 2033, il Fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività, che è finalizzato a perseguire obiettivi di politica economica ed industriale, connessi anche al programma Industria 4.0, nonché ad accrescere la competitività e la produttività del sistema economico;

tenuto conto che:

le norme che riguardano Alitalia nulla dicono sul futuro della compagnia, se non contenere all'art. 37 una generica autorizzazione per il MEF ad entrare nel capitale della società. Si cancella inoltre il termine per la restituzione del prestito ponte di 900 milioni, di cui 650 coperti con un aggravio sulle bollette elettriche. Infatti con il comma 5 si interviene sulle modalità di rimborso del finanziamento, sopprimendo la disposizione, contenuta nel comma 1 dell'articolo 50, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, che prevedeva la restituzione del prestito entro sei mesi dall'erogazione in prededuzione, con priorità rispetto a ogni altro debito della procedura;

si tratta, pertanto, di un'operazione messa in campo con strumenti che lasciano perplessi, date le norme dell'Unione europea che censurano gli aiuti di Stato, che non risolvono i problemi dell'azienda, ancora alla ricerca di partners per la formazione della nuova compagine azionaria, e che ha come unica certezza il fatto che saranno i contribuenti italiani, con l'aumento delle tasse, a pagare l'ennesimo temporaneo salvataggio dell'Alitalia;

le norme che riguardano l'Ilva di Taranto rischiano di avere un impatto fortemente negativo sulla capacità del nostro Paese di attrarre investimenti e capitali dall'estero. Il più grande investimento del mezzogiorno viene così messo in discussione e, con esso, gli oltre 10.000 posti di lavoro ad esso legati, a causa delle incertezze del Governo, che scoraggiano gli attuali vertici dell'azienda e rischiano di pregiudicare l'occupazione e i più stringenti piani di protezione ambientale già programmati;

osservato che:

l'articolo 38-ter, introdotto nel corso dell'esame alla Camera, modifica la procedura per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio delle Regioni derivanti da sentenze esecutive. Vengono ridotti i tempi per il loro riconoscimento da parte del Consiglio regionale, che passano, con legge, da sessanta a trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Soprattutto, viene disposto che al riconoscimento possa provvedere non più il Consiglio regionale, come già previsto dalla normativa vigente, ma la Giunta regionale: un grave errore, essendo profondamente sbagliato escludere il controllo da parte del Consiglio, l'organo rappresentativo di tutti i cittadini della Regione, da una procedura così significativa;

rilevato che:

l'articolo 3-sexies - inserito durante l'esame presso la Camera - estende a regime, a decorrere dal 2023, un meccanismo di riduzione dei pre-

mi e contributi INAIL per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali già previsto per gli anni 2019-2021 (mentre resta escluso l'anno 2022) e sopprime alcune modifiche alla disciplina sulla tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali introdotte di recente dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145;

si determina così un taglio di 600 milioni dal 2023, facendolo passare per un taglio del costo del lavoro, quando invece è ottenuto risparmiando sulla salute dei lavoratori attraverso riduzione delle risorse dell'INAIL, quindi a farne le spese saranno di fatto i lavoratori che hanno subito infortuni;

considerato, infine che:

il DEF di aprile ha calcolato un impatto sulla crescita di questo provvedimento dello 0,01 per cento nel 2019 e dello 0,03 per cento per il 2020;

un provvedimento come quello in esame che dovrebbe contenere esclusivamente misure straordinarie per la crescita economica del Paese, lievitato durante l'esame da parte della Camera a più del doppio degli originari cinquanta articoli, si rivela di fatto inutile per una reale crescita del Paese per la quale stanziava solo 400 milioni di euro di risorse nette, a dimostrazione della sua totale insufficienza sul piano politico e finanziario;

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1354.
