

BOZZE DI STAMPA

25 febbraio 2020

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (1729)

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BERNINI, MALAN, GALLIANI, GALLONE, GIAMMANCO, LONARDO, MALLEGGNI, MANGIALAVORI, MOLES, RIZZOTTI, RONZULLI, PICHETTO FRATIN, PAGANO, FAZZONE, SCHIFANI, QUAGLIARIELLO, VITALI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge AS 1729, di conversione in legge del decreto-legge, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative,

premesso che:

il decreto-legge in esame reca di proroghe di termini relative a un ampio e disomogeneo ventaglio di materie, negli ambiti più svariati: proroga di termini in materia di enti territoriali, di giustizia, di ambiente, di infrastrutture, di politiche sociali, di istruzione e università, di cultura, di salute, di eventi sismici, di sport, di banche popolari e gruppi bancari cooperativi, di finanziamento degli investimenti e di sviluppo infrastrutturale del Paese;

il decreto-legge che dispone la proroga di termini previsti da disposizioni legislative è diventato, da diversi anni, una consuetudine del Parlamento e rappresenta, sotto certi aspetti, un segno di un approccio legislativo

sbagliato perché introduce norme irrealistiche o sbagliate costringendo a prorogarne l'entrata in vigore o l'efficacia e, sotto altri, l'incapacità della pubblica amministrazione o del governo di rispettare i tempi previsti dalle leggi;

il ricorso sistematico ad un decreto-legge contenente una pluralità di proroghe in numerosi ambiti - non a caso da sempre definito "mille-proroghe" - rende l'esame dei presupposti della necessità e dell'urgenza chiaramente sanciti dall'articolo 77 della Costituzione rispetto alle specifiche norme privo di significato, laddove sarebbero più opportuni e razionali interventi legislativi ordinari di modulazione delle scadenze;

tale prassi legislativa, censurata numerose volte dalla Corte Costituzionale, continua a mortificare, depauperandolo, il ruolo del Parlamento, in aperto contrasto con il dettato dell'articolo 70 della Costituzione che attribuisce alle Camere l'esercizio della funzione legislativa;

il contenuto disorganico ed eterogeneo, si pone altresì in contrasto con quanto stabilito dalla Costituzione in materia di decretazione d'urgenza;

il rilievo del criterio di omogeneità nel contenuto costituisce uno dei perni fondamentali sui quali la Corte Costituzionale ha fondato i percorsi argomentativi legati alla verifica del rispetto degli indispensabili requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per la legittima adozione dei decreti-legge; in particolare, con la sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale ha ritenuto tout court illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità, vincolo esplicitato dall'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

come si legge nella citata sentenza, infatti, quest'ultima disposizione, 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 alla Corte - 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;

più di recente, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 247 del 4 dicembre 2019, nel pronunciarsi sull'incompatibilità tra la carica di commissario ad acta della regione Molise e qualsiasi incarico istituzionale presso la regione commissariata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25-*septies* aggiunto in Parlamento durante l'iter di conversione del decreto-legge 23 ottobre 2018, n.119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria) convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n.136, perché non omogeneo con il provvedimento d'urgenza;

come si legge nella sentenza, "l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione. Tale violazione 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 2010);

occorre ribadire che «la legge di conversione [...] rappresenta una legge "funzionalizzata e specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014);

giova ricordare che anche il decreto-legge fiscale 26 ottobre 2019, n.124 inizialmente costituito da 56 articoli, è stato approvato, con una sola lettura da parte della Camera (avendo il Senato solo confermato/vidimato il lavoro del primo ramo) con oltre 90 articoli, rendendo palese l'eterogeneità delle disposizioni in esso contenute;

il perpetuarsi di deroghe alle procedure ordinarie di predisposizione di provvedimenti normativi, che anche nel corso della presente legislatura, stanno assumendo la forma di decretazione d'urgenza, attraverso la continua e reiterata composizione di decreti «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 spesso all'eccessivo ricorso all'apposizione della questione di fiducia;

considerato che:

appare scontato che l'aspettativa del decreto "mille proroghe", anzi la certezza della sua emanazione con cadenza sistematica, in quanto prassi ormai consolidata, costituisca un fortissimo disincentivo per la pubblica amministrazione ad adempiere ai suoi doveri e agli atti dovuti;

come più volte evidenziato anche nel corso della passata legislatura, il decreto-legge reca con sé l'idea di ritardi nell'attuazione di leggi e della non omogeneità dei temi che vengono di volta in volta affrontati;

è evidente quindi che il provvedimento interviene a disciplinare una pluralità di ambiti materiali i quali difficilmente possono considerarsi avvinti da quel nesso oggettivo o funzionale richiesto dalla Corte Costituzionale - tra le altre, con la sentenza n. 22 del 2012 - affinché il contenuto di un provvedimento d'urgenza possa ragionevolmente considerarsi unitario; in tali termini, i contenuti normativi del decreto-legge in esame confliggono con le regole giuridiche, anche di rango costituzionale, che presiedono alla redazione dei provvedimenti d'urgenza;

molti dei casi di proroga di termini contemplati nel provvedimento in oggetto sono assolutamente privi dei requisiti di necessità e urgenza, oltretutto «straordinari», come previsto dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione;

emerge, pertanto, come alcune scelte non abbiano alcuna attinenza con esigenze indifferibili ed urgenti, ma piuttosto con altre valutazioni, anche di tipo politico, e pertanto assolutamente non rientranti, nell'ambito della decretazione d'urgenza secondo i principi stabiliti dal dettato costituzionale;

in realtà, lo strumento della decretazione d'urgenza - e soprattutto quello in materia di proroga di termini di legge - dovrebbe essere per sua natura eccezionale, temporaneo e, soprattutto, tendenzialmente non ripetibile; ma la circostanza che l'attuale Esecutivo se ne avvalga, conferma per l'ennesima volta una forma di sbilanciamento e di forzatura degli equilibri dei poteri previsti dal dettato Costituzionale vigente, un vulnus all'articolo 70 della Carta costituzionale che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere e, soprattutto, uno svuotamento e una mortificazione del ruolo del Parlamento;

il decreto-legge, inizialmente composto da 44 articoli, ha subito numerose integrazioni nel corso dell'esame alla Camera ed è stato trasmesso al Senato con 79 articoli che incidono su materie palesemente eterogenee: stabilizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, assunzioni di soggetti impegnati in lavori socialmente utili, comparto sicurezza e difesa, piattaforme digitali per i pagamenti verso la P.A., tassa automobilistica dei veicoli in locazione a lungo termine, disposizioni in materia di osservatorio nazionale di persone con disabilità, proroga del termine di richiesta di agevolazioni per attività commerciali, contributi agli enti locali per la progettazione per la messa in sicurezza del territorio, disposizioni in materia di reclutamento e abilitazione di docenti della scuola secondaria, screening oftalmologico straordinario, misure di contenimento della spesa e dei poteri di vigilanza Consob, accisa sui sigari, estensione dell'aliquota ridotta della cedolare secca, cartolarizzazioni, requisiti di ammissione all'esame di stato nelle scuole in lingua tedesca e nelle località ladine, assunzioni di dirigenti scolastici, assunzioni a tempo determinato di personale amministrativo del ministero della giustizia, stanziamenti per il funzionamento di Anpal servizi s.p.a., misure per il riequilibrio finanziario dell'Inpgi e sospensione della norma sul commissariamento, assegni nucleo familiare per i dipendenti di Poste italiane, Agenzia per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale, attribuzione di classi di merito delle assicurazioni per la responsabilità civile sulle auto, piani di gestione dello spazio marittimo, formazione al salvamento acquatico, programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, rifinanziamento del Fondo per il sostegno alla promozione della lingua e della cultura italiana all'estero, disposizioni relative al sisma in Abruzzo e al sisma in Emilia Romagna, disposizioni in materia di elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale, misure per il ricambio generazionale e la funzionalità della P.A. nei piccoli comuni, modifiche in materia di funzioni fondamentali dei comuni, ampliamento della dotazione organica della Corte dei Conti, disposizioni in materia di screening neonatali, figure professionali per le cure palliative, spesa per il personale degli enti del SSN, edilizia sanitaria, si-

curezza nazionale cibernetica, presidenza italiana del G20, rifinanziamento del Piano per il made in Italy, monopattini elettrici, disposizioni in materia di concessioni autostradali, contributi ai comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, utilizzo da parte delle province e delle città metropolitane dei proventi da sanzioni per violazioni al Codice della Strada, potenziamento delle Agenzie fiscali;

l'articolo 1, ai commi 10-*duodecies* e 10-*terdecies*, introdotti nel corso dell'esame alla Camera, interviene rispettivamente sulla disciplina attuativa delle disposizioni vigenti in materia di reclutamento dei docenti della scuola secondaria, demandando a un decreto del Ministro dell'istruzione la costituzione di una Commissione nazionale di esperti per la definizione delle sole prove scritte e delle griglie di valutazione, e sulla procedura straordinaria per il reclutamento e l'abilitazione di docenti del medesimo ordine di scuola;

l'articolo 7 - rubricato *Proroga di termini in materia di beni e attività culturali e di turismo* - nel corso dell'esame alla Camera ha subito copiose modifiche aggiuntive di commi che pur incidendo sulla materia del turismo e delle attività culturali, non tutti recano proroghe di termini (il comma 8 reca un'autorizzazione di spesa per la realizzazione del Piano per l'arte contemporanea; i commi 9 e 10 stabilizzano il Fondo nazionale per la rievocazione storica; il comma 10-*ter* autorizza la spesa di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 a favore di festival, cori e bande; il comma 10-*quater* reca disposizioni in materia di assunzioni nel MIBACT; il comma 10-*quinqies* incrementa per il 2020 il contributo a favore dell'istituzione culturale Accademia Vivarium Novum, con sede a Roma, e lo rende stabile a decorrere dal 2021; i commi 10-*sexies* e 10-*septies* dell'articolo 7 autorizzano la trasformazione del rapporto di lavoro (da tempo parziale) a tempo pieno, dall'a.s. 2020/2021, dei soggetti, già titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento nelle scuole di funzioni assimilabili a quelle degli assistenti amministrativi e tecnici, immessi in ruolo (a tempo parziale) dall'a.s. 2018/2019, non rientranti nell'applicazione delle disposizioni sulla trasformazione del rapporto di lavoro di cui alla Legge di bilancio 2019; i commi 10-*octies* e 10-*novies* dell'articolo 7 incrementano la dotazione organica del personale docente della scuola secondaria di secondo grado; il comma 10-*quindiesdecies* dell'articolo 7 autorizza, per il 2020, la concessione di un contributo in favore della Fondazione Libri Italiani Accessibili etc.);

l'articolo 8, al comma 6-*sexies*, intervenendo sull'articolo 379, comma 3, del codice delle crisi d'impresa di cui al d.lgs. 14 del 2019, che rende obbligatoria la nomina degli organi di controllo e dei revisori in taluni casi specifici (e cioè se la società: a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato; b) controlla una società obbligata alla revisione legale dei conti; c) ha superato per due esercizi consecutivi degli specifici limiti riferiti allo stato patrimoniale, ai ricavi o ai dipendenti; tali limiti sono stati modificati anche dal cd. decreto sblocca-cantieri (decreto-legge n. 32 del 2019) e consistono in: 1. totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 4 milioni di euro; 2. ricavi delle vendite e delle prestazioni: 4 milioni di euro; 3. dipendenti occupati in media

durante l'esercizio: 20 unità) proroga e rende mobile il termine entro il quale le società a responsabilità limitata e le società cooperative devono effettuare la prima nomina dei suddetti organi e revisore;

l'articolo 13, al comma 5-*ter*, reca l'ennesima proroga - al 31 dicembre 2021, della data di entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 29 luglio 2016, n.206, relativo all'individuazione dei soggetti autorizzati alla tenuta dei corsi di formazione al salvamento acquatico;

l'articolo 16 modifica il decreto-legge 32 del 2019 (c.d. sblocca cantieri) al fine di prevedere la nomina di un Commissario incaricato di sovrintendere agli interventi della rete viaria della Regione Siciliana, prevedendo che l'attività del Commissario riguardi la rete viaria provinciale e che venga svolta con gli stessi poteri previsti per i commissari che operano con riferimento a interventi infrastrutturali ritenuti prioritari; lo stesso articolo, al comma 1-*ter*, per accelerare opere di infrastrutturazione viaria in Sardegna, prevede la nomina (con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro il 30 giugno 2020) di un Commissario straordinario di cui sono disciplinati prerogative e funzioni;

l'articolo 26-*bis* dispone un ampliamento dell'intervento in garanzia di SACE per l'internalizzazione delle imprese italiane prevedendo che garanzie e le coperture assicurative possono inoltre essere concesse da SACE anche in favore di sottoscrittori di prestiti obbligazionari, cambiali finanziarie, titoli di debito e altri strumenti finanziari connessi al processo di internazionalizzazione di imprese italiane;

l'articolo 35 in materia di concessioni autostradali, al centro di recenti polemiche, introduce una disciplina derogatoria rispetto a quella prevista dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50 del 2016), finalizzata a regolare i casi di revoca, decadenza o risoluzione di concessioni di strade o di autostrade; in particolare, sono disciplinati: l'affidamento ad ANAS S.p.A. della gestione di tali strade o autostrade nelle more dell'affidamento a nuovo concessionario; l'indennizzo da corrispondere in caso di estinzione della concessione per inadempimento del concessionario; nonché l'efficacia del provvedimento di revoca, decadenza o risoluzione della concessione;

è evidente come le disposizioni in materia di concessioni stradali abbiano natura ordinamentale, e siano pertanto inidonee al decreto-legge e alle disposizioni di proroga in esso contenute; occorre evidenziare che la Corte di giustizia europea e il Consiglio di Stato richiedono che la revoca della concessione sia sempre assistita da adeguati meccanismi compensativi e di ristoro; al contrario, la concessione ad Anas, attualmente gestore di strade e autostrade, è qui introdotta senza procedura di evidenza pubblica e senza equo indennizzo per l'acquisizione dei progetti del concessionario uscente in violazione dell'articolo 176, comma 5-*bis*, del codice dei contratti pubblici;

ritenuto che:

il provvedimento appaia quindi viziato dal punto di vista della legittimità costituzionale sia perché ha un contenuto disomogeneo che probabilmente comporterà interventi integrativi successivi, non soddisfacendo dunque le esigenze di chiarezza e semplificazione della legislazione, sia perché privo dei requisiti straordinari di necessità e urgenza;

un decreto eterogeneo all'origine, reca già in sé il rischio, ancor più inquietante, della radicale trasformazione, nel corso dell'iter, rispetto alla sua versione iniziale, in un provvedimento *omnibus*, ovvero il veicolo per inserire un coacervo di norme senza alcun nesso, come sopra evidenziato;

è più che mai evidente come il decreto-legge sia diventato uno strumento ad incastro variabile con una utilizzazione dell'articolo 77 della Costituzione assolutamente arbitraria e doverosa una riflessione di sistema relativa alla gestione dei provvedimenti da parte del Governo nei confronti del Parlamento,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 1729 .
