

BOZZE DI STAMPA

31 luglio 2018

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91,
recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative
(717)**

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

MARCUCCI, MALPEZZI, MIRABELLI, VALENTE, BINI, CIRINNÀ, COLLINA,
FERRARI, PARRINI, ZANDA

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative,

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 le misure tra loro estremamente eterogenee previste nel decreto costituiscono 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 mi-

cro misure accomunate solo dall'intento di prorogarne i termini in scadenza si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in un ammasso di norme assembleate soltanto da mera casualità temporale;

come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 "i cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale. [...]. 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 ultimo caso riguarda con tutta evidenza il presente decreto-legge che nella stessa relazione palesa l'eterogeneità delle sue finalità enumerando quali scopi del decreto: da un lato la garanzia della continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti; dall'altro la necessità di assicurare il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo

rilevato peraltro che:

la puntuale giurisprudenza costituzionale in materia, con le sentenze della Corte nn. 171/2007 e 128/2008, ha stabilito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Carta fondamentale non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta». In tali pronunce la Consulta ha peraltro sottolineato che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità), ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi, secondo un giudizio che non può ridursi alla valutazione in ordine alla mera ragionevolezza od opportunità delle norme introdotte;

contrariamente a tale impostazione nel decreto in esame i requisiti di necessità ed urgenza delle disposizioni dell'articolato vengono solo apoditticamente enunciati;

tenuto conto che:

anche sul merito stesso del provvedimento emergono forti perplessità;

l'articolo 1, comma 2, fissa al 31 ottobre 2018 la data per lo svolgimento delle elezioni provinciali e proroga il mandato dei presidenti di provincia e dei consiglieri provinciali in scadenza fino a tale data; prevede inoltre che, in tale quadro, abbiano luogo contestualmente le elezioni del rispettivo consiglio provinciale o presidente di provincia, qualora sia in scadenza per fine mandato entro il 31 dicembre 2018;

la disposizione in esame non tiene conto che ad oggi, le scadenze dei mandati provinciali sono le seguenti: 47 presidenti di provincia scadono entro il mese di ottobre 2018, 12 consigli provinciali entro il 31 ottobre 2018, 15 consigli entro il 31 dicembre 2018, 43 consigli entro il gennaio 2019. L'election day proposto dal Governo non è realizzabile nella data del 31 ottobre, perché la maggior parte delle province (43) delle regioni a statuto ordinario, in base alla disposizione introdotta, sarà costretta a convocare le elezioni per il rinnovo degli organi a ottobre (per il presidente della provincia) e a gennaio (per il consiglio provinciale) con una evidente duplicazione di procedure e di costi;

inoltre la previsione dell'election day al 31 ottobre 2018 per le 15 province i cui consigli scadano entro il 31 dicembre 2018 comporta una interruzione anticipata del mandato che suscita dubbi di costituzionalità, soprattutto in mancanza di un intervento di revisione della legge 56/14. Tale situazione conferma pertanto l'urgenza di un intervento legislativo che superi l'attuale precarietà dell'assetto del governo provinciale per dare una prospettiva certa di riassetto della disciplina in materia e agli attuali organi provinciali che svolgono funzioni di rilievo nel contesto economico e sociale nei loro territori di riferimento;

si sospende fino al 15 febbraio 2019 l'efficacia delle disposizioni della legge n. 103 del 2017, con la quale sono state apportate modifiche alla disciplina della partecipazione al procedimento penale mediante videoconferenza, palesando l'incapacità dell'attuale esecutivo di intervenire tempestivamente laddove richiesti interventi di tipo tecnico. Un'incapacità che si traduce in un grave atteggiamento dilatorio che conduce a rinviare l'applicazione di disposizioni particolarmente rilevanti ai fini della celerità nell'acquisizione della prova testimoniale in procedimenti relativi a reati di particolare pericolosità sociale;

considerato che

l'articolo 3 proroga al 31 agosto 2019 il termine per la denuncia del possesso da parte dei proprietari di animali da compagnia a scopo non commerciale appartenenti a specie esotiche invasive, ovvero le specie originarie di altre regioni geografiche che possono rappresentare una minaccia per l'ambiente naturale nel quale vengono introdotte perché si insediano perfettamente nel nuovo habitat e producono una perdita di biodiversità. La relazione al decreto-legge giustifica tale la proroga con la necessità di applicare al meglio

il decreto legislativo n. 230 del 2017 che ha adeguato l'ordinamento nazionale al Regolamento UE n. 1143 del 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive. A parte che non si comprende per quale motivo razionale la proroga del termine in questione potrebbe far "applicare con efficacia" la normativa europea e nazionale, affermare che i requisiti di "necessità e urgenza" siano rispettati perché il termine ultimo per la presentazione delle denunce scadrà il 13 agosto 2018 e di denunce nel frattempo ne sono giunte molto poche significa non aver compreso cosa la Costituzione intenda con "necessità e urgenza" ed i motivi per cui tale previsione è contemplata nella nostra Carta fondamentale;

l'articolo proroga dal 30 aprile al 31 maggio 2019 il termine per la consegna delle opere previste nel piano degli interventi necessari al fine di assicurare la realizzazione dell'Universiade Napoli 2019. Individua, inoltre, nel Direttore dell'Agenzia regionale Universiade 2019 il Commissario straordinario per l'attuazione del piano degli interventi necessari allo svolgimento della manifestazione sportiva in oggetto. Dispone, infine, in ordine alla composizione della cabina di coordinamento per l'attuazione del piano;

a questo riguardo non si può che segnalare che l'individuazione del Commissario straordinario non è certamente una proroga e risulta palesemente eterogenea rispetto al testo del decreto incorrendo in quel vizio rilevato dalla Corte di estraneità rispetto alla supposta e dichiarata ratio unitaria del provvedimento in esame;

rilevato che

ad ulteriore dimostrazione dell'eterogeneità del decreto l'articolo 12 prevede il rifinanziamento del Fondo - istituito presso il Mediocredito centrale - per la concessione di contributi al pagamento degli interessi sui finanziamenti che gli istituti ed aziende ammessi ad operare con il Mediocredito stesso concedono per attività di sostegno all'export. Una norma, pur condivisibile nel merito, che in tutta evidenza non si configura come una proroga, bensì come un semplice rifinanziamento di un Fondo già esistente ed operativo che non contiene alcun adeguamento di termini in scadenza.

delibera,

ai sensi dell'articolo 78, comma 3 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 717.

QP2

DE PETRIS, ERRANI, GRASSO, LAFORGIA

Il Senato, in sede di esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative,

premesso che:

- il decreto-legge in esame, composto da tredici articoli, contiene proroghe di termini legislativi che investono numerosi ambiti di competenza, caratterizzandosi per un contenuto disorganico ed eterogeneo al quale mancano i presupposti di necessità e urgenza così come previsti dall'articolo 77 della Costituzione;

- tali requisiti, si ricorda, sono stati più volte richiamati dalle sentenze della Corte Costituzionale, tra cui si segnala la sentenza n. 22 del 2012 nella quale la Consulta ha rintracciato l'illegittimità di un decreto-legge il cui contenuto non rispettava il vincolo della omogeneità: un vincolo, come affermato dalla Corte, implicitamente contenuto nell'articolo 77 della Costituzione ed esplicitamente previsto dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 di diretta attuazione costituzionale del citato articolo 77;

- in forza di tale disposizione, infatti, i decreti-legge devono dunque contenere misure di immediata applicazione e con un contenuto specifico e omogeneo;

- il presente decreto-legge, invece, prevede in modo confusionario una serie di disposizioni destinate a incidere su diversi settori: dai trasferimenti erariali dello Stato a norme in materia di date elettorali, passando per disposizioni in materia di intercettazioni alla partecipazione a distanza ai procedimenti penali e alla normativa in materia di edilizia scolastica. Il decreto contiene inoltre ulteriori misure in materia di Abilitazione scientifica nazionale alla realizzazione dell'Universiade di Napoli 2019 a disposizioni in materia di Banche di credito cooperativo;

- si tratta, con tutta evidenza, di un coacervo di norme che dimostrano non solo un uso improprio e arbitrario dello strumento della decretazione d'urgenza, ma anche la prova provata dell'incapacità da parte dell'Esecutivo di dirigere in modo efficace ed efficiente la macchina amministrativa dello Stato, di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 97 della Carta Costituzionale e conseguentemente di rispondere in modo puntuale alle istanze ed alle esigenze del Paese;

- il ricorso sistematico a un decreto-legge quale è appunto il c.d. "Milleproroghe", che riguarda una serie eterogenea di interventi che dovrebbero essere adottati in molti casi già da tempo, denuncia di per sé la mancanza dei requisiti di necessità e urgenza, non essendo contemplata come giustificazione il mero decorso del tempo ai fini dell'applicazione di norme di legge che impongono obblighi di adempimenti alla Pubblica amministrazione;

- l'aspettativa, che si protrae ormai da numerosi anni, di poter ricorrere ad uno strumento legislativo che la Costituzione prevede solo in casi di necessità ed urgenza, determina una modificazione sostanziale della Carta costituzionale, inducendo zone di «pigria istituzionale» in alcuni settori della Pubblica amministrazione, e il rischio che i Governi in carica utilizzino il decreto cd Milleproroghe per non affrontare nodi politici importanti;

- i vari decreti di proroga termini rappresentano una denuncia dell'incapacità del Governo ad intrattenere un corretto rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo: si tratta, infatti, del medesimo soggetto che dirige

l'Amministrazione statale la quale, per inefficienza o per difficoltà nell'inseguire modificazioni che si accavallano continuamente, si ritrova costretta a correggere ed adeguare le connesse procedure;

· 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;

· la circostanza che l'Esecutivo se ne avvalga regolarmente 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.

delibera di non procedere all'esame del disegno di legge AS 717, di "Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative".

QP3

MALLEGNI, BERUTTI, PAGANO, AIMI, FERRO, MALAN, DAMIANI, PICHETTO FRATIN, MASINI, BERARDI, GALLONE, TOFFANIN

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge AS 717, di conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, 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 che rappresenta un pessimo esempio di tecnica legislativa;

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 delle specifiche proposte del tutto privo di giustificazione, con riferimento ai presupposti della necessità e dell'urgenza chiaramente sanciti dall'articolo 77 della Costituzione, 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;

lo stesso risulta, altresì, caratterizzato da un contenuto disorganico ed eterogeneo, ponendosi 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 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;

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. In realtà, il titolo di questo provvedimento, nello specifico «proroga di termini previsti da disposizioni legislative», è più configurabile come un'ovvia necessità di fare

manutenzione alle leggi che nella fase di attuazione richiedono aggiustamenti per raggiungere più efficacemente gli obiettivi previsti;

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. Ne è un esempio evidente la disposizione di cui all'articolo 2, comma 2, che intervenendo sulla legge 23 giugno 2017, n.103, reca misure organizzative in tema di servizi per la partecipazione al dibattimento a distanza al procedimento penale da parte dell'imputato o del detenuto, oltre che estendono il regime della multivideo conferenza anche ai processi con detenuti non in regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario;

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;

l'articolo 3 al comma 1, reca un'ulteriore proroga per la denuncia del possesso di esemplari di specie esotiche invasive celando una sorta di sanatoria per coloro che in base all'articolo 27 comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n.230 posseggono animali da compagnia tenuti a scopo non commerciale;

l'articolo 4, al comma 2, reca l'ennesima proroga del termine per l'applicazione 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 6, al comma 3, proroga per l'anno scolastico 2018/2019 la validità delle graduatorie per le assegnazioni temporanee del personale docente e dei dirigenti scolastici presso scuole statali all'estero. Si tratta, con tutta evidenza,

di un coacervo di norme che dimostrano non solo un uso improprio e arbitrario dello strumento della decretazione d'urgenza, ma anche la prova provata dell'incapacità assoluta da parte dell'attuale Esecutivo di dirigere in modo efficace ed efficiente la macchina amministrativa dello Stato, di assicurare il buon andamento di alcuni settori della pubblica amministrazione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 97 della Carta costituzionale e conseguentemente di rispondere in modo puntuale alle istanze ed alle esigenze del Paese;

l'articolo 9, recante proroga di termini in materia di eventi sismici, dispone l'ampliamento del termine per la presentazione, da parte dei destinatari dei procedimenti di recupero degli aiuti di Stato, dei dati relativi all'ammontare dei danni subiti per effetto degli eventi sismici verificatisi in Abruzzo; una situazione paradossale per cui l'attuale esecutivo ha ritenuto di intervenire su una norma, quella della legge n.89 del 24 luglio 2018 approvata dalla sua stessa maggioranza solo pochi giorni fa;

l'articolo 11 dispone alcune proroghe in materia di banche popolari e gruppi bancari cooperativi e nei fatti non si tratta di dare solo più tempo per firmare i «patti di coesione», cioè i contratti con cui le banche si collegano fra loro e la capogruppo, ma di intervenire anche sull'impianto generale del decreto-legge 14 febbraio 2016, n.18 che reca misure concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio,

ritenuto che:

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

giòva evidenziare, tra l'altro, che 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* che puntualmente diventa il veicolo per inserire e approvare 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 intollerabile. È quanto mai doverosa una riflessione di sistema relativa alla gestione dei provvedimenti da parte del Governo nei confronti del Parlamento,

delibera di non procedere all'esame dell'AS 717.