



## **RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO  
E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(Relatori COLLINA, PARRINI E CERNO)

Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 2018

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

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

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri  
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 2018

ONOREVOLI SENATORI. – La Commissione ha esaminato il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

L'uso dello strumento del decreto ha costretto la Commissione a esaminare il testo con termini molto brevi, limitando enormemente la possibilità di sviluppare in Commissione un dibattito approfondito sul senso e la funzionalità delle modifiche proposte. L'istruttoria legislativa in Commissione ne esce così mortificata e fortemente limitata. Stupisce come le forze politiche dell'attuale maggioranza, che avevano promesso – anche aderendo alla recente riforma del regolamento del Senato – una rinnovata centralità delle attività delle Commissioni, nel quadro di una ritrovata centralità dell'istituzione parlamentare nell'esercizio della funzione legislativa, stiano abusando senza alcun pudore della decretazione d'urgenza in palese violazione del dettato costituzionale. Chi nel recente passato si è ammantato del ruolo di difensore della Costituzione repubblicana contrastando proposte di revisione che promuovevano una maggiore rapidità del procedimento legislativo, oggi è intento ad affollare i lavori delle Camere di decreti-legge in conversione, in spregio alle prerogative del Parlamento sulla funzione legislativa.

Nell'esaminare il decreto emergono inoltre rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento, per l'assenza dei requisiti essenziali per l'uso dello strumento del decreto-legge, indispensabili per il suo legittimo utilizzo. Non è infatti sufficiente la mera dichiarazione di necessità e urgenza per giustificare

l'adozione di un decreto-legge se, come nel provvedimento in esame, il contenuto del decreto risulta carente dei requisiti prescritti dall'articolo 77 della Costituzione.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, ha chiaramente affermato che «i cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attingano 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». 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 popo-

lari e di banche di credito cooperativo. L'eterogeneità dei contenuti è d'altronde cresciuta in sede di esame parlamentare; gli argomenti affrontati sono stati, se possibile, ampliati.

Gli emendamenti approvati sono stati infatti numerosi ed eterogenei e hanno ulteriormente complicato un quadro in cui è stata dimenticata anche la minima *ratio* unitaria tipica del cosiddetto decreto milleproroghe, quella di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento.

Un esempio che vale per tutti e che evidenzia l'intento di ampliare gli spazi di intervento del decreto ben oltre quanto sarebbe possibile: l'approvazione di un emendamento che procede a rimodulare gli spazi finanziari delle regioni rispetto a quanto precedentemente previsto, senza oltretutto rispettare le consuete procedure di consultazione degli enti locali attraverso la Conferenza delle regioni.

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 ordina-

rio, 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 un'evidente duplicazione di procedure e di costi. L'intervento emendativo in Commissione ha introdotto inoltre nuove deroghe alla disciplina vigente, consentendo ai sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di dodici mesi dalla data di svolgimento delle elezioni di candidarsi a presidente della provincia.

La previsione dell'*election day* al 31 ottobre 2018 per le 15 province i cui consigli scadano entro il 31 dicembre 2018 comporta un'interruzione anticipata del mandato che suscita gravi dubbi di costituzionalità, soprattutto perché non è giustificata da un più complessivo intervento di revisione della legge n. 56 del 2014. Tale situazione conferma pertanto la necessità 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 agli attuali organi provinciali che svolgono funzioni di rilievo nel contesto economico e sociale nei loro territori di riferimento.

Tra le altre misure va ricordata quella che all'articolo 2 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 siano 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.

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 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 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. 1143/2014, 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, ma addirittura 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» e i motivi per cui tale previsione è contemplata nella nostra Carta fondamentale.

L'articolo 10 proroga dal 30 aprile al 31 maggio 2019 il termine per la consegna delle opere previste nel piano degli inter-

venti 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 costituisce 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.

Infine, a 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 e le aziende ammessi a 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 e operativo che non contiene alcun adeguamento di termini in scadenza.

COLLINA, PARRINI E CERNO,

RELATORI DI MINORANZA