

BOZZE DI STAMPA

14 novembre 2017

N. 1 - ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017,
n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria
e per esigenze indifferibili (2942)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP2

COMAROLI, STEFANI, CENTINAIO, ARRIGONI, CANDIANI, CONSIGLIO, CROSIO,
DIVINA, STUCCHI, TOSATO, VOLPI

Il Senato,

premessò che:

il disegno di legge in esame reca la «Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili»;

la prassi della decretazione d'urgenza, in questo Paese, si è consolidata a tal punto da divenire oramai la modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nell'ordinamento, operando, di fatto, uno svuotamento ed una grave mortificazione del ruolo del Parlamento;

l'abuso del decreto-legge è stato definito dalla dottrina «una degenerazione in grado di oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria» e crea, sicuramente, un problema di certezza del diritto, non soltanto perché produce uno squilibrio istituzionale tra Parlamento e Governo, attraverso il *vulnus* all'articolo 70 della Carta costituzionale che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere, ma anche perché priva l'opposizione della facoltà di esercitare la sua funzione di indirizzo e di controllo politico;

non a caso, la stessa lettera dell'articolo 77 della Costituzione riafferma, al primo comma, la titolarità del potere normativo in capo alle Camere, stabilendo precisi limiti sostanziali (straordinarietà e di urgenza) e formali (efficacia limitata nel tempo) alla potestà legislativa del Governo che può essere soltanto esercitata e non detenuta come potere attribuito;

l'eccessiva espansione del potere normativo del Governo è stata giustificata dall'inesatta considerazione dell'accresciuta quantità di compiti dello Stato e della varietà di interessi e di situazioni presenti in una società complessa come quella italiana, che richiedono una pronta disciplina giuridica da parte del Governo, ma questa posizione è stata più volte censurata dai richiami del Capo dello Stato e dalle numerose sentenze della Corte costituzionale che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale;

basti qui ricordare, *ex multis*, la sentenza n. 171 del 2007 nella quale la Corte stabilisce la illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004, per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, e la sentenza n. 128 del 2008, attraverso la quale si puntualizza l'«evidente mancanza» dei presupposti fattuali e la disomogeneità che spesso caratterizza i decreti-legge. Inoltre, l'illegittimità costituzionale del procedimento legislativo non viene sanata dalla legge di conversione che, secondo la richiamata giurisprudenza, è a sua volta incostituzionale per un vizio del procedimento;

in particolare, le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 collegano «il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 22 del 2012)».

nonostante i richiami degli organi di garanzia, questo Esecutivo continua, come il precedente, ad emanare senza sosta decreti-legge, con un comportamento decisorio che solleva forti dubbi di legittimità costituzionale, tra cui, da ultimo, il provvedimento in oggetto dove, la motivazione di «straordinaria necessità ed urgenza di prevedere disposizioni in materia finanziaria e contabile» è diventato un lasciapassare per l'introduzione di norme dal più vasto contenuto;

il decreto, già a partire dal titolo, risulta infatti talmente disomogeneo da divenire estremamente onnicomprensivo, disattendendo anche sotto questo aspetto le pronunce della Corte costituzionale che ha considerato requisito dell'omogeneità, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, rilevante tanto quanto quelli espressamente prescritti dall'articolo 77 della Costituzione. Il problema dell'omogeneità è infatti intrinsecamente connesso con quello della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, del quale costituisce una sorta di corollario;

non si ravvisa, infatti, alcuna omogeneità di materia tra i tre Titoli del decreto, contenenti, rispettivamente, misure in materia fiscale (Titolo I), disposizioni urgenti in materia di missioni internazionali, Forze di polizia e militari (Titolo II) e misure in materia di Fondi ed ulteriori misure per esigenze indifferibili (Titolo III), che, a sua volta, risulta essere composto, al suo interno, da una somma di disposizioni *omnibus* che spaziano da misure in tema di occupazione, di sviluppo, imprese e ristrutturazioni aziendali, fino a materie in tema di *golden power*, ambiente e cultura;

all'interno del provvedimento, inoltre, si ravvisa una importante presenza di norme di natura ordinamentale, in violazione con quanto invece richiesto dall'articolo 15, comma 3, della succitata legge n. 400 del 1988. Tale carattere acuisce in maniera esponenziale l'inappropriatezza e l'incostituzionalità del decreto-legge in esame, e dimostrerebbe, ancora una volta, come il provvedimento manchi dei presupposti costituzionali che lo legittimerebbero ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione. Esempio ne sono gli articoli 13 e 14 e addirittura l'inserimento, durante l'esame in Commissione V, di un intero disegno di legge in esame presso la Commissione VI, recante la riforma delle Agenzie fiscali;

se pur è vero che il requisito dei casi straordinari di necessità ed urgenza potrebbe comportare un margine di elasticità in quanto «la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» (sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007), in questo caso non si ravvisa alcun collegamento tra la prima parte, in cui si dispone una importante revisione dell'ente di riscossione nazionale, la seconda, in cui si prevedono misure condonistiche, e la terza, in cui si stanziavano risorse per svariate finalità. Secondo la giurisprudenza costituzionale, invece, occorre che il corpo di un decreto-legge sia «oggettivamente o teleologicamente unitario», cioè un «insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo (sentenza n. 22 del 2012)»;

nello specifico, l'articolo 1 contiene la cosiddetta rottamazione-*bis* in cui si prevedono modifiche alla definizione agevolata dello scorso anno e la possibilità di presentazione dell'istanza anche per i carichi iscritti a ruolo dal 1° gennaio al 30 settembre 2017. Si tratta sostanzialmente di una misura per fare cassa, tenuto conto dei 15 miliardi occorrenti per la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia. L'articolo contiene una violazione della Costituzione nella parte in cui estende al personale proveniente da Equitalia la normativa sull'assicurazione generale obbligatoria del sistema pensionistico: questo personale, infatti, si è ritrovato assunto dall'Ente-riscossione dell'Agenzia delle Entrate senza aver esperito alcun concorso pubblico, violando l'articolo 97 della Costituzione;

l'articolo 3 estende ulteriormente lo *split payment* anche alle società partecipate. Lo *split payment*, introdotto con la legge di stabilità 2015 ed esteso a tutte le amministrazioni, gli enti e i soggetti inclusi nel conto consolidato della PA con la manovra correttiva 2017, prevede che le pubbliche amministrazioni paghino i propri fornitori di beni e servizi al netto dell'IVA. Ciò genera, fondamentalmente, una riserva di liquidità per lo Stato che incassa immediatamente l'IVA, mentre dall'altro lato crea enormi problemi di liquidità per imprese e professionisti. L'introduzione di questo strumento ha già implicato forti criticità per le imprese fornitrici della Pubblica amministrazione che, già provate dagli anni di crisi, hanno avuto più problemi di liquidità rispetto alle restanti altre che non lavorano con il settore pubblico, creando di fatto un trattamento

diverso per fattispecie giuridiche uguali. L'estensione dello *split payment*, accentuando tale diseguaglianza, rafforzerebbe dunque la violazione dell'articolo 3 della Costituzione;

le due maggiori misure del Titolo I in materia fiscale, dunque, più che disposizioni necessarie ed urgenti, sono palesemente strumenti normativi al fine di aumentare le entrate dello Stato da utilizzare nella manovra finanziaria per il 2018 anche se il provvedimento in oggetto non risulta essere un vero e proprio collegato;

le misure dell'articolo 8 (Monitoraggio delle misure di salvaguardia in materia pensionistica e finanziamento fondo occupazione) che riprogramma i soldi stanziati per gli esodati riducendo il numero di richieste di accesso all'ottava salvaguardia, non può che risultare palesemente in contrasto con i principi di diritto sociale sottesi al nostro testo costituzionale che hanno ispirato gli articoli contenuti nella cosiddetta costituzione economica;

l'articolo 12, infine, posticipa la fine dell'intervento dello Stato nella gestione Alitalia attraverso la procedura di amministrazione straordinaria. Continua a perpetrarsi la violazione dell'articolo 41 della Costituzione che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, profilandosi una sorta di statalizzazione della società che vede lo Stato invadere la sfera del privato. Infatti, la procedura di amministrazione straordinaria delle imprese in stato di insolvenza nasce per la ristrutturazione e/o vendita delle imprese a partecipazione pubblica o operanti nei settori dei servizi pubblici essenziali ma l'intervento su Alitalia è un esproprio nella gestione della proprietà attraverso intervento generale dello Stato nel settore privato. La dichiarazione dello stato di emergenza dovrebbe inoltre servire per periodi brevi, altrimenti comporta una stabilizzazione dell'emergenza che costituisce una forzatura del sistema democratico del governo del Paese. Invece dal 2008 ad oggi lo Stato, riconoscendo la condizione di crisi della società di bandiera, ha avuto un'ingerenza forte in numerose occasioni con diversi interventi, elargendo dal 2008 (anno del primo prestito ponte di 300 milioni di euro) fino al 2014 (anno dell'ingresso per il 49 per cento di Ethiad e la nascita della «nuova» Alitalia svincolata dallo Stato) una somma pari a 4,1 miliardi di euro, escludendo il prestito ponte di 600 milioni del 2017 e gli ulteriori 300 milioni di questa legge di bilancio. Nel medesimo arco temporale, il nostro Paese ha vissuto una delle crisi economiche più rilevanti dell'ultimo secolo e i Governi che si sono succeduti hanno scelto di destinare ingenti risorse economiche per il risanamento dell'Alitalia anche dopo la sua completa privatizzazione e la consistente partecipazione azionaria dell'Ethiad, compagnia aerea di bandiera degli Emirati Arabi. È evidente che la deliberata scelta di destinare sistematicamente ingenti risorse pubbliche distogliendole da interventi mirati a far uscire il nostro Paese dalla crisi economica, presenta profili di criticità rispetto ai principi costituzionali sanciti dagli articoli 3, 4, 9, 31, 32, 34, 36, 38, 47;

la prassi del Governo in carica in merito all'uso della decretazione d'urgenza ha raggiunto ormai livelli preoccupanti, con una media di quasi due decreti al mese. Già nell'ottobre 2014, il Presidente della Camera am-

moniva il Presidente del Consiglio dichiarando come questa pratica reiterata rischiasse di alterare il fisiologico funzionamento della Camera dei deputati;

l'utilizzo della normativa d'urgenza trova una giustificazione soltanto politica: il Governo, infatti, utilizza il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per evitare il percorso parlamentare dell'ordinario disegno di legge che, prevedendo maggiori garanzie all'opposizione nell'esercizio dei propri diritti, richiederebbe sicuramente un percorso più lungo e complesso;

è palese quindi che il Governo operi nella piena consapevolezza di travalicare i limiti costituzionali, rischiando di riuscire in una pericolosa modificazione tacita non soltanto della forma di Governo, ma anche della forma di Stato, mettendo in pericolo l'effettiva tutela dei diritti dei cittadini;

tutto ciò premesso, restando forti le riserve di carattere incostituzionale del disegno di legge n. 2942, che presenta gravi carenze in ordine ai presupposti costituzionali di necessità ed urgenza e che si connota per un impianto normativo tipico dei cosiddetti «decreti-*omnibus*», a rischio oltre che di palesi profili di incostituzionalità anche della necessità di essere successivamente integrato e completato con norme di diversa portata, data la natura ordinamentale e la vastità delle materie trattate,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 2942.

