

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.  
C. 3671-bis Governo (Parere alla Commissione II) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Martedì 20 dicembre 2016. – Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.*

**La seduta comincia alle 10.40.**

**Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.**

**C. 3671-bis Governo.**

(Parere alla Commissione II).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, che è volto a delegare il Governo al fine riformare in maniera organica le discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Soffermandosi sulle disposizioni di delega, evidenzia che, per quanto riguarda la loro formulazione, esse appaiono generalmente ben strutturate, in quanto individuano chiaramente l'oggetto, le procedure nonché i principi generali e i principi e criteri direttivi specifici cui dovrà attenersi il legislatore delegato. Segnala tuttavia talune criticità, che riguardano in primo luogo l'articolo 1, comma 2, di cui andrebbe

chiarita la portata normativa, in particolare laddove prevede che il Governo possa riformulare o coordinare con le disposizioni attuative della delega anche norme non direttamente investite dai principi e criteri direttivi della stessa. Fa altresì presente che i principi e i criteri direttivi contenuti all'articolo 6, comma 1, lettere *o*) e *p*), e all'articolo 11, comma 1, lettera *e*), risultano formulati in termini alquanto generici. Una esigenza di approfondimento si pone, poi, relativamente all'articolo 4, comma 1, lettera *a*), non apparendo chiaro se esso sia volto ad autorizzare il Governo ad intervenire mediante norme primarie esclusivamente sulla legge n. 3 del 2012 oppure anche sul regolamento n. 202 del 2014. Segnala infine che l'articolo 1, comma 3, con formulazione peraltro contraddittoria e di fatto inapplicabile, individua i termini per l'esercizio della delega mediante ricorso alla cosiddetta « tecnica dello scorrimento », in contrasto con il consolidato orientamento del Comitato, che vuole che siano previsti termini certi entro i quali il Governo debba trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega.

Andrea GIORGIS, *presidente*, suggerisce che, ove il relatore concordi, nel parere potrebbe venire evidenziato che il ricorso alla tecnica dello scorrimento comporta rischi riferibili non solo alla possibilità di esercitare efficacemente la delega ma an-

che per quanto riguarda l'invalidità dei decreti eventualmente adottati.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, nel condividere tale osservazione, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3671-*bis* e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge all'esame – nel presupposto che, a seguito dello stralcio dell'articolo 15, il riferimento al riordino dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi contenuto all'articolo 1, comma 1, sia espunto – reca un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto, mediante il conferimento di una delega al Governo, è volto all'attuazione di una riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, e, in particolare, delle procedure concorsuali, della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento e del sistema dei privilegi e delle garanzie;

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

con riferimento alla formulazione delle norme di delega, esse sono in via generale ben strutturate e individuano chiaramente l'oggetto, le procedure, i principi generali e i principi e criteri direttivi specifici per ogni singolo ambito di esercizio della delega stessa. Fa eccezione, in relazione alla definizione dell'oggetto, la disposizione contenuta all'articolo 1, comma 2, che – con una formulazione che rischia di dilatare l'orizzonte discrezionale del Governo e della quale andrebbe chiarita la portata normativa – assegna al Governo il compito di curare “il coordinamento con le disposizioni vigenti, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da renderle ad essi conformi, e adottando le opportune disposi-

zioni transitorie”. Sotto il profilo della formulazione dei principi e dei criteri di delega, fanno invece eccezione i principi e i criteri direttivi contenuti all'articolo 6, comma 1, lettere *o*) e *p*) sulla riforma della procedura di concordato preventivo e i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *e*), sulla revisione del sistema delle garanzie non possessorie, che risultano formulati in termini generici, fino a coincidere con l'oggetto della delega;

in relazione ai termini per l'esercizio della delega, il disegno di legge, all'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, prevede che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di sessanta giorni, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta “tecnica dello scorrimento”, che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione nei propri pareri, ha sempre segnalato che “appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla ‘tecnica dello scorrimento’” e che, in numerose recenti circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega e l'invalidità dei decreti adottati. Nel caso di specie, peraltro, la norma risulterebbe inapplicabile dal momento che il medesimo comma 3, al secondo periodo, individua in modo univoco il termine per la trasmissione degli schemi alle Camere, fissato “entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega”, e precisa che il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari va reso entro trenta giorni, escludendo così la possibilità che il termine per l'espressione del parere parlamentare possa sca-

dere negli ultimi trenta giorni per l'esercizio della delega o successivamente;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:*

il disegno di legge, all'articolo 4, comma 1, lettera a), delega il Governo ad attribuire la competenza in materia di "procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, di natura non giudiziale e confidenziale", ad un'apposita "sezione specializzata degli organismi di composizione della crisi, previsti dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3, e dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 24 settembre 2014, n. 202, con opportuni adattamenti"; in proposito, ove si dovesse rendere necessario intervenire anche sul citato regolamento, si ricorda che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, l'incidenza, ad opera di una fonte di rango primario, su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integra una modalità di produzione legislativa che non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

infine, il disegno di legge risulta corredato sia della relazione sull'analisi tecnico normativa (ATN) sia dell'analisi sull'impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

anche al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore

delegato, si chiarisca la portata normativa della disposizione contenuta all'articolo 1, comma 2, in particolare là dove assegna al Governo il compito di riformulare o coordinare con le disposizioni attuative della delega anche "norme non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega";

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, si valuti la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, anche in considerazione del fatto che la predetta disposizione – stante il disposto del secondo periodo del medesimo comma – risulta di fatto inapplicabile.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 4, comma 1, lettera a), la Commissione dovrebbe verificare se, come sembrerebbe, sia necessario intervenire esclusivamente sulla legge n. 3 del 2012; qualora si rendesse necessario, invece, intervenire anche sul regolamento n. 202 del 2014, valuti la Commissione l'opportunità di autorizzare espressamente il Governo ad introdurre le opportune modifiche;

al fine di circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, si dovrebbero infine specificare i principi e i criteri direttivi contenuti all'articolo 6, comma 1, lettere o) e p), e all'articolo 11, comma 1, lettera e), che risultano formulati in termini generici, fino a coincidere con l'oggetto della delega ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.55.**