

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010. C. 4059 Governo approvato dal Senato (Parere alla Commissione XIV) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	3

Mercoledì 2 marzo 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.

La seduta comincia alle 20.25.

Comunicazioni del Presidente.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, ricorda che il 18 febbraio scorso, presso l'Università di Firenze, si è svolto il quarto dei nove seminari da lui promossi, che ha avuto ad oggetto il tema *La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare. Un'analisi dei casi concreti nella XVI legislatura*. Di tale seminario sarà redatto un resoconto sommario che verrà inviato ai membri del Comitato, unitamente ad alcuni interessanti materiali acquisiti nel corso del dibattito.

Avverte quindi che, nella giornata di venerdì 4 marzo, presso la Scuola Sant'Anna di Pisa, si terrà il quinto degli incontri da lui promossi, che avrà ad oggetto il tema *Il decreto-legge*, mentre, nella giornata di lunedì 7 marzo, presso l'Università di Genova, si terrà il seminario vertente sul tema *Gli strumenti per la qualità della legislazione (Chiarezza testi normativi, testi unici compilativi, ATN, AIR, VIR)*.

Dà quindi il benvenuto all'onorevole Distaso, di recente entrato a far parte del Comitato per la legislazione.

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

Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010.

C. 4059 Governo approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione XIV).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Antonio DISTASO, *relatore*, nel richiamare gli aspetti più salienti della proposta di parere presentata, rileva come il disegno di legge comunitaria all'esame del Comitato si componga di 18 articoli, divisi in due Capi, e di due Allegati contenenti l'elenco delle direttive da recepire; esso reca, inoltre, norme volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione euro-

pea nonché a recepire ed attuare nell'ordinamento nazionale la normativa adottata a livello comunitario.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4059 e rilevato che:

esso reca – secondo il consueto e consolidato procedimento di adempimento degli obblighi comunitari e di adeguamento dell'ordinamento interno mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi – una pluralità di deleghe legislative finalizzate al recepimento delle direttive elencate negli allegati (4 nell'allegato A e 26 nell'allegato B), talune disposizioni volte a modificare direttamente le norme legislative vigenti al fine di assicurarne la conformità all'ordinamento comunitario (articolo 17), nonché disposizioni di adeguamento dell'ordinamento interno a sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (articolo 18) ovvero a quanto indicato in pareri motivati (articoli 6, 7 e 13) o in lettere di messa in mora (articolo 14) della Commissione europea nell'ambito di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia; ulteriori disposizioni di delega, anch'esse usualmente inserite nelle leggi comunitarie, hanno invece ad oggetto l'introduzione di sanzioni penali ed amministrative di competenza statale per l'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (articolo 3), ovvero il coordinamento normativo per l'adozione di testi unici o codici di settore (articolo 5); tuttavia, in tale ambito, si rinvengono due disposizioni che non appaiono direttamente connesse alle specifiche finalità che l'articolo 9 della legge n. 11 del 2005 affida alla legge comunitaria annuale; si tratta, segnatamente, dell'articolo 12, che, nel delegare il Governo a disciplinare il contratto di fiducia, non è volto a dare attuazione alla normativa ed alla giurisprudenza comunitaria, ma ad allineare lo Stato italiano agli altri Paesi firmatari della convenzione dell'Aja del

1985 che già hanno disciplinato l'istituto del *trust* e dell'articolo 11, comma 4, che introduce una disposizione volta a modificare la normativa vigente in materia di comunicazioni telematiche nell'ambito del sistema di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo;

confermando le soluzioni adottate nelle leggi comunitarie degli ultimi anni, anche il presente provvedimento individua *per relationem* i termini di esercizio delle deleghe; innovando peraltro rispetto alle ultime tre leggi comunitarie, i termini vengono fissati – non già in coincidenza con il termine di recepimento delle direttive – ma nei due mesi antecedenti a quelli previsti per il suddetto recepimento; resta invece fermo il termine dei dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge comunitaria nel caso in cui la direttiva non indichi un termine per il recepimento, nonché il termine dei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento, ove i suddetti termini siano già scaduti o prossimi alla scadenza; tale ultima previsione, come rilevato dal Comitato in occasione dell'esame di precedenti disegni di legge comunitaria e, da ultimo, nel parere espresso il 6 maggio del 2009 in merito al disegno di legge comunitaria 2008, risulta sicuramente utile a prevenire il rischio che, in ragione del prolungarsi dell'*iter* parlamentare, siano fissati termini non compatibili con le prescrizioni comunitarie, ferma restando tuttavia l'esigenza di valutare se i termini siano congrui in relazione alla procedura di adozione dei decreti; al riguardo, va infatti sottolineato che il termine per il recepimento di due terzi delle direttive (20 su 30) è pari a tre mesi, che la procedura prevede passaggi parlamentari ed, in alcuni casi, anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, e che viene espressamente richiamato l'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (secondo cui « il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno *venti giorni* prima della scadenza »);

il testo in esame ripropone comunque previsioni – già presenti in precedenti leggi comunitarie – che il Comitato aveva apprezzato in quanto idonee ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe: si evidenzia, in particolare, la previsione del meccanismo del « doppio parere parlamentare » su schemi di decreti legislativi, limitatamente a quelli che prevedono sanzioni penali ovvero ai casi in cui il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione; analogo apprezzamento il Comitato aveva già espresso in ordine alla previsione che impone al Governo un obbligo di informare il Parlamento circa i motivi che non hanno consentito il rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle deleghe (articolo 1, comma 8);

il provvedimento contiene, all'articolo 5, comma 2, una disposizione analoga a quella recata dalla precedente legge comunitaria, volta a sancire il divieto di operare modifiche, deroghe o abrogazioni implicite delle norme raccolte nei testi unici e codici che il Governo è delegato ad adottare ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, divieto che tuttavia ha ovviamente una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente; peraltro, la disposizione in questione riproduce il contenuto del comma 1, lettera a), dell'articolo 13-bis (rubricato *Chiarezza dei testi normativi*) della legge n. 400 del 1988, che costituisce principio generale per la produzione normativa;

il decreto in esame, all'articolo 12 introduce una normativa speciale, derogatoria dei principi generali posti dal codice civile in materia di responsabilità patrimoniale del debitore e di quelli che regolano il diritto successorio e, segnatamente, dell'articolo 2740 del codice civile, in base al quale il debitore risponde dell'adempimento

delle obbligazioni con tutti i suoi beni, presenti e futuri, dell'articolo 458 del codice civile che sancisce il divieto dei patti successori e dell'articolo 549 del medesimo codice, che contiene il principio dell'intangibilità della quota dei legittimari; tale impianto derogatorio si riscontra, in particolare, al comma 6, lettere o) e p), che prevede che i decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare per disciplinare il contratto di fiducia, possano derogare alla disciplina posta a tutela dei creditori ed alla disciplina fallimentare, nonché alla disciplina prevista dal codice civile per singoli istituti, quali il contratto a favore di terzo e la cessione di crediti futuri, nonché alla lettera d), n. 2, che prevede che i decreti legislativi volti a disciplinare il contratto di fiducia a scopo assistenziale, possano prevedere che tale contratto sia stipulato in deroga alle disposizioni a tutela dei legittimari;

con riferimento alla chiarezza ed alla proprietà della formulazione del testo, il provvedimento, all'articolo 16, individua *per relationem*, ulteriori principi e criteri direttivi, in aggiunta a quelli che si ricavano dalla direttiva 2009/43/CE di cui si dispone l'attuazione, dei quali andrebbe meglio precisata la portata; ciò si riscontra con particolare riferimento al comma 2, laddove si richiamano – senza alcuna specificazione – i principi di cui alla legge n. 185 del 1990, e al comma 3, nel quale si prevede che i decreti legislativi possano contenere ulteriori fattispecie sanzionatorie di natura amministrativa nel rispetto dei principi di cui alla succitata legge del 1990 che, tuttavia, non contiene principi applicabili in relazione a fattispecie di illecito amministrativo;

esso contiene locuzioni generiche e imprecise; ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 5, comma 1, laddove, riproducendo una disposizione già contenuta nel precedente disegno di legge comunitaria, dispone una specifica procedura di adozione degli schemi di decreto legislativo ove essi riguardino la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente tra Stato e re-

gioni o, più genericamente, in « *altre materie di interesse delle regioni* », nonché agli articoli 8, comma 1, alinea, e 15, comma 1, che, nell'individuare alcuni principi e criteri direttivi specifici di delega per il recepimento delle direttive n. 65 del 2009 e n. 23 del 2010, richiamano l'osservanza dei « *principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2 della presente legge, in quanto compatibili* »;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi, il provvedimento contiene deleghe per l'adozione di decreti legislativi in materie oggetto di schemi di decreti già adottati dal Governo e trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere di competenza (articoli 10 e 11, comma 4), nonché disposizioni oggetto di disegni di legge di delega all'esame delle Camere (articoli 12 e 16); inoltre, il disegno di legge, all'articolo 8, che delega il Governo al recepimento della direttiva 2009/65/CE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), reca disposizioni che attengono a materie analoghe a quelle, introdotte durante l'esame parlamentare, all'articolo 2, commi da 73 a 77, del decreto-legge n. 225 del 2010 (proroga termini), relative alla tassazione dei proventi derivanti dalla partecipazione agli OICVM; tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, configurano una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

sotto il profilo del coordinamento interno del testo, il provvedimento, all'articolo 1, comma 7, integra la disciplina stabilita nell'articolo 3, nel cui ambito sarebbe dovuto più opportunamente essere collocato; il provvedimento, inoltre, all'articolo 12, comma 5, nell'individuare la procedura che il Governo è tenuto a seguire ove intenda adottare decreti integrativi e correttivi in materia di contratto di fiducia, si limita a richiamare la disposizione di cui al comma 4, in materia di

pareri parlamentari, e non anche quella di cui al comma 3, che disciplina l'iniziativa per l'adozione dei decreti stessi;

il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, contiene il riferimento alla disposta esenzione dall'obbligo di redazione della relazione AIR e alle sue ragioni giustificative, ed indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative;

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

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

all'articolo 5, comma 1 – ove si conferisce una delega per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie da esercitare « entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere che il termine della delega decorra, invece, dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi cui si riferisce la successiva attività di riordino, in analogia a quanto attualmente disposto dalla legge n. 88 del 2009 (legge comunitaria 2008) e dalla legge n. 96 del 2010 (legge comunitaria 2009), proprio in accoglimento di un rilievo formulato dal Comitato per la legislazione; ciò anche al fine di evitare che il termine possa in ipotesi spirare addirittura prima della scadenza del termine di esercizio di alcune deleghe;

valuti la Commissione, l'opportunità di espungere dal testo le disposizioni che, in quanto non volte a dare attuazione

alla normativa ed alla giurisprudenza comunitaria, appaiono estranee ai contenuti propri della legge comunitaria come definiti ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 11 del 2005, e segnatamente:

a) l'articolo 11, comma 4, che interferisce, inoltre, con uno schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, per l'istituzione di un sistema pubblico di prevenzione, sul piano amministrativo, delle frodi nel settore del credito al consumo, con specifico riferimento al furto d'identità (atto del Governo n. 321) attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari;

b) l'articolo 12 che, nel delegare il Governo a disciplinare il contratto di fiducia, delinea una disciplina speciale, derogatoria rispetto ai principi generali posti dal codice medesimo in materia di responsabilità patrimoniale del debitore e di successioni; l'articolo in questione riprende, peraltro, i contenuti dell'articolo 1 del disegno di legge S. 2284, all'esame del Senato ».

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel condividere la proposta del relatore, intende sottolineare l'esiguità del termine di tre mesi previsto dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge in esame, per il recepimento di direttive il cui termine sia già scaduto, e che riguarda i due terzi delle direttive da recepire. Il termine in questione appare nei fatti alquanto ristretto, considerato che, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 400 del 1988, « il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno *venti giorni* prima della scadenza », e quindi, di fatto, risulterebbe sostanzialmente pari a due mesi e dieci giorni.

Lino DUILIO, nel concordare con la proposta di parere del relatore, rivolge i migliori auguri di buon lavoro al collega Distaso.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 20.45.