

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti. C. 2844 Governo (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Martedì 10 febbraio 2015. — Presidenza del presidente Aniello FORMISANO.*

**La seduta comincia alle 14.05.**

**Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti.**

**C. 2844 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatrice*, introduce l'esame del provvedimento, che illustra per sommi capi, e formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2844 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto reca un contenuto sostanzialmente omogeneo per oggetto in quanto prevede misure concernenti la materia delle attività produttive e imprenditoriali, con riferimento tanto alle imprese private (e, in particolare, alla raccolta dei loro mezzi di finanziamento, mediante capitale proprio e di terzi, nonché a finanziamenti e agevolazioni pubbliche) quanto all'attività creditizia (in particolare, mediante una riforma delle banche popolari, la portabilità e confrontabilità dei conti correnti e la possibilità per la SACE di esercitare il credito diretto); tali elementi sono riscontrabili sia nel titolo sia nel preambolo dell'atto;

*sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti-legge:*

il decreto reca, in generale, misure di immediata applicabilità; tuttavia in relazione alla disciplina transitoria della riforma delle banche popolari l'articolo 1:

*a)* al comma 1 subordina implicitamente l'efficacia delle limitazioni al diritto al rimborso delle azioni e di altri strumenti finanziari all'entrata in vigore di disposizioni dettate dalla Banca d'Italia;

*b)* al comma 2 prevede che, in fase di prima applicazione, le banche popolari si adeguino ai nuovi limiti dimensionali entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di disposizioni attuative dettate dalla Banca d'Italia;

in entrambi i casi non vengono fissati i termini per l'entrata in vigore delle disposizioni della Banca d'Italia, sicché non risulta desumibile il termine iniziale di effettiva applicabilità delle predette disposizioni: tale circostanza suscita perplessità in ordine al rispetto del canone di immediata applicabilità delle misure contenute nei decreti legge, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, talché parrebbe opportuna l'individuazione dei predetti termini da parte delle Commissioni di merito;

*sul piano dei rapporti con la normativa vigente e con le fonti subordinate:*

L'articolo 1, comma 1, lettera a), già trattato sotto il profilo dell'immediata applicabilità, novella il testo unico bancario prevedendo che, in taluni casi, nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni e di altri strumenti di capitale "è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca". Con ciò il decreto-legge in esame:

a) consente a una fonte del diritto subordinata di derogare alle previsioni di fonti legislative di rango primario senza che il legislatore individui puntualmente quali siano le disposizioni derogabili, bensì solamente la finalità per cui tale potere regolamentare è attribuito e l'oggetto;

b) deroga, inoltre, implicitamente alla disciplina dell'articolo 2535 del codice civile (circa il rimborso delle azioni del socio uscente nelle società cooperative) senza esplicitare tale carattere derogatorio: ciò ha luogo senza che il predetto articolo 2535 sia incluso fra quelli che il decreto stesso (articolo 1, comma 1) prevede come inapplicabili alle banche popolari;

L'articolo 7, capoverso articolo 15, comma 7, rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la defini-

zione delle caratteristiche e della quota massima di coperture della garanzia dello Stato, dei criteri e delle modalità di concessione ed escussione della garanzia stessa e degli obblighi verso lo Stato dei soggetti che se ne avvalgono: per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un tale atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero decreti ministeriali o interministeriali);

il decreto interviene in più punti su norme di recente e recentissima approvazione, circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; ciò si riscontra all'articolo 6 (che, all'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, modifica il comma 5-bis, inserito dal decreto-legge n. 91 del 24 giugno 2014 e già modificato dal decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014), all'articolo 7 (che modifica il decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014), nonché, in misura del tutto particolare, all'articolo 5 (il quale incide sulla legge di stabilità per il 2015, modificandola appena 24 giorni dopo la sua entrata in vigore);

il decreto incide in maniera implicita su altre disposizioni vigenti; in particolare, all'articolo 8:

a) il comma 1 – che modifica la cosiddetta "nuova legge Sabatini" rendendo facoltativo e non più obbligatorio il ricorso all'apposito *plafond* costituito presso la Cassa depositi e prestiti – integra in maniera non testuale i contenuti dell'articolo 2, commi 2 e 4 del decreto-legge n. 69 del 2013;

b) il comma 2, che demanda l'attuazione dei predetti contributi a un decreto interministeriale, si sovrappone all'analoga previsione contenuta al medesimo articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 69 del 2013;

talune disposizioni del provvedimento andrebbero collocate in un idoneo contesto normativo; a titolo esemplificativo: l'articolo 3, sulle funzioni di SACE Spa; all'articolo 4, i commi da 2 a 9, sull'istituzione di un'apposita sezione speciale del registro delle imprese dedicata alle piccole e medie imprese innovative; all'articolo 5, i commi 2 e 3, sulle funzioni della Fondazione Istituto Italiano di tecnologia e i suoi rapporti con gli enti pubblici di ricerca; in particolare, l'articolo 2, sulla portabilità dei conti correnti, incide non testualmente su materie disciplinate dal testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "codice" riferito ad un determinato settore disciplinare: nel quadro del citato testo unico la portabilità dei conti correnti potrebbe idoneamente essere disciplinata in un nuovo articolo 120-*quinquies* (dopo l'articolo 120-*quater* che appunto disciplina la correlata fattispecie della surrogazione e della portabilità nei contratti di finanziamento), da collocare nel Capo I (Operazioni e servizi bancari e finanziari) del Titolo VI (Trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti);

*sul piano della corretta formulazione, della tecnica di redazione e del coordinamento interno al testo:*

L'articolo 2, comma 4, nel novellare l'articolo 116 del testo unico bancario, prevede l'uso di bancomat e siti internet per rendere noti "gli indicatori che assicurano la trasparenza informativa alla clientela, quali l'indicatore sintetico di costo e il profilo dell'utente": riguardo a tale formulazione, andrebbe valutata l'opportunità di indicare la fonte normativa da cui tali indicatori siano desumibili in maniera univoca, tenendo conto che la diret-

tiva UE n. 92 del 2014 prevede che la comparabilità delle spese bancarie (propedeutica alla trasparenza delle informazioni sulle spese e alla possibilità di trasferimento del conto) sia meglio assicurata da una "terminologia standardizzata" e da un "formato uniforme" delle informazioni rese ai consumatori (si vedano i considerando 15 e seguenti delle premesse e gli articoli 3 e 4 della direttiva stessa);

L'articolo 3, che consente alla SACE di esercitare l'attività creditizia, reca numerose previsioni prive ovvero di dubbia portata normativa, in quanto dichiarative di finalità, volte a richiamare l'osservanza della normativa vigente, o a disporre, piuttosto pleonasticamente, che la società applichi le disposizioni secondo "le modalità operative più idonee";

all'articolo 4, il comma 4 richiama il regime di pubblicità di cui al comma 3; si dovrebbe invece fare riferimento al comma 2;

L'articolo 4, che definisce e promuove le PMI innovative, è finalizzato, come spiega la relazione illustrativa, ad estendere loro le misure già previste a favore delle *start-up* innovative; il comma 10, in particolare, modifica il comma 1 dell'articolo 100-*ter* del testo unico della finanza per estendere alle PMI innovative la possibilità, già prevista per le *startup* innovative, di raccogliere fondi attraverso portali internet, senza tuttavia intervenire sul comma 2 del medesimo articolo 100-*ter*, che concerne i poteri regolamentari della Consob e che continua a fare riferimento solo alle *startup* innovative e non anche alle PMI innovative: al riguardo le Commissioni dovrebbero valutare se la mancata equiparazione nel comma 2 abbia un fondamento in una voluta differenziazione della disciplina ovvero se sia necessario modificare anche il comma 2;

la rubrica dell'articolo 5, che recita: "Modifiche alla tassazione dei redditi derivanti dai beni immateriali e credito d'imposta per acquisto beni strumentali nuovi", non rappresenta correttamente i contenuti dell'articolo stesso, il quale: a)

non contiene misure di credito d'imposta, b) tratta, invece, diffusamente della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia;

L'articolo 7, comma 1, sostituisce l'articolo 15 del decreto-legge n. 133 del 2014, per disciplinare la "Società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese"; la nuova società può, in particolare (comma 2 del nuovo articolo 15), subentrare in rapporti giuridici esistenti "anche ridefinendone le condizioni e i termini"; ora, le espressioni "condizioni e termini", "termini e condizioni" e simili, abbastanza frequenti nella legislazione più recente, sono un calco fonetico dell'espressione giuridica inglese "*terms and conditions*" la quale indica il complesso delle previsioni o clausole contrattuali, sia nei diritti nazionali inglese, statunitense ecc. sia nel diritto dei contratti internazionali, ove è molto usata; nel diritto privato italiano, tuttavia, le "condizioni" e i "termini" indicano tradizionalmente nozioni diverse, più delimitate, elementi accidentali del negozio giuridico che non includono l'intera gamma del contenuto contrattuale (ad es. non concernono la trasformazione dei tassi d'interesse, le modalità di pagamento diverse dai termini veri e propri, la prestazione di garanzie patrimoniali e personali ecc.); pertanto, appare opportuno evitare l'uso di traduzioni che nonostante l'assonanza fonetica rinviano a nozioni diverse nonché di formulazioni che si prestano ad equivoci, per quanto sopra esposto, circa l'effettiva intenzione del legislatore, ed uniformare la terminologia del provvedimento in esame a quella del codice civile;

in alcune ulteriori circostanze, il provvedimento impiega espressioni imprecise o dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione, suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo:

a) all'articolo 4, il comma 3 richiede – fra le informazioni per l'iscrizione delle PMI innovative – l'"elenco dei soci con trasparenza rispetto a fiduciarie, holding, con autocertificazione di veridi-

cità", formulazione che, da un lato, parrebbe riferire l'autocertificazione a questo solo elemento informativo anziché a tutti quelli richiesti dal medesimo comma, dall'altro, parrebbe inidonea a individuare tutte le fattispecie in cui il socio effettivo non si identifica con il socio apparente, e ciò anche perché l'elencazione appare esaustiva anziché esemplificativa, mentre la circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi normativi prevede che nell'uso di una enumerazione ne sia espresso chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo (punto 4, lettera g)): a questo riguardo, ove si intenda attribuire alla disposizione una più ampia latitudine, si potrebbe valutare l'opportunità di fare altresì riferimento alla figura del "titolare effettivo" come definito all'articolo 1, comma 1, lettera u), e nell'allegato tecnico del decreto legislativo n. 231 del 2007 (normativa antiriciclaggio) nonché a tutti i casi in cui il socio sia comunque controllato da altri;

b) all'articolo 4, il comma 2 reca l'espressione "rapporti con gli altri attori della filiera", che appare non sufficientemente definita sul piano oggettivo;

c) all'articolo 5, il comma 3 demanda alla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia la gestione della proprietà intellettuale degli enti pubblici di ricerca e delle università, senza che risulti chiaro (anche con riguardo all'autonomia costituzionalmente garantita agli enti di ricerca) se si tratti di una funzione attribuita in via esclusiva alla Fondazione ovvero se sia rimessa ai singoli enti la scelta se gestire direttamente la commercializzazione dei propri brevetti oppure di conferire mandato alla Fondazione;

d) all'articolo 7, capoverso articolo 15, comma 7, l'ultimo periodo – che reca la clausola di salvaguardia in materia di aiuti di Stato per l'operatività della "Società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese" – andrebbe riformulato esplicitando, più precisamente, che l'efficacia della disposizione è subordinata all'auto-

rizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

infine, il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008,

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:*

relativamente all'articolo 1, commi 1 e 2, le cui previsioni diverranno applicabili solo dopo l'emanazione di appositi provvedimenti della Banca d'Italia, si individuino – tenendo presente il requisito dell'immediata applicabilità (previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988) – i termini temporali entro i quali detti provvedimenti debbono entrare in vigore;

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

al già citato articolo 1, comma 1, lettera a), individuino le Commissioni le disposizioni di legge cui, per effetto del provvedimento in esame, la Banca d'Italia è abilitata a derogare mediante norme di rango secondario, e si espliciti il carattere derogatorio della disposizione rispetto all'articolo 2535 del codice civile;

all'articolo 7, capoverso articolo 15, comma 7, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, si riformuli la disposizione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista

a uno dei tipi di regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988;

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

si corregga, nei termini indicati in premessa, il rinvio interno recato dall'articolo 4, comma 4.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 8, per quanto meglio esplicitato in premessa, si dovrebbe riformulare la disposizione di cui al comma 1 in termini di novella al decreto-legge n. 69 del 2013, e coordinare la disposizione del comma 2 con le previsioni dell'articolo 2, comma 5, del medesimo decreto-legge n. 69 del 2013;

si dovrebbero collocare in idonei contesti normativi, curando i relativi coordinamenti, le disposizioni di cui all'articolo 3; all'articolo 4, commi da 2 a 9; all'articolo 5, commi 2 e 3 e, in particolare, le disposizioni di cui all'articolo 2, che andrebbero inserite nel testo unico bancario per mantenerne il carattere di unitarietà, ad esempio inserendole in un nuovo articolo 120-quinquies;

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

all'articolo 2, comma 4, concernente “gli indicatori che assicurano la trasparenza informativa alla clientela, quali l'indicatore sintetico di costo e il profilo dell'utente”, le Commissioni di merito dovrebbero valutare l'opportunità di indicare la fonte da cui tali indicatori siano desumibili in maniera univoca;

si dovrebbe valutare l'effettiva portata normativa di molte delle previsioni recate dall'articolo 3;

con riferimento alla novella che l'articolo 4 del decreto ha apportato al-

l'articolo 100-ter del testo unico della finanza, si dovrebbe valutare se sia necessario oppure no coordinare i commi 1 e 2 del citato articolo 100-ter per uniformare anche al comma 2 la disciplina delle *startup* innovative e delle PMI innovative;

si dovrebbe riformulare la rubrica dell'articolo 5 al fine di dare pienamente conto del suo effettivo contenuto;

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 1, capoverso articolo 15, comma 2, si dovrebbe valutare l'opportunità di sostituire l'espressione "le condizioni e i termini" con espressioni quali "il contenuto del contratto", "le clausole contrattuali" o equivalenti;

all'articolo 4, comma 3, lettera e) si dovrebbe valutare il modo di individuare in modo più preciso e univoco tutte le fattispecie in cui il socio effettivo non si identifica con il socio apparente, per esempio facendo riferimento alla nozione di "titolare effettivo" come definito all'articolo 1, comma 1, lettera u), e nell'allegato tecnico del decreto legislativo n. 231 del 2007 (normativa antiriciclaggio) o a tutti i casi in cui il socio sia comunque controllato da altri;

si dovrebbero riformulare in modo più preciso le disposizioni, specificate in premessa, di cui all'articolo 4, comma 2; all'articolo 5, comma 3; all'articolo 7, capoverso articolo 15, comma 7, ultimo periodo. ».

Aniello FORMISANO, *presidente*, ringrazia sentitamente la relatrice per il pregevole lavoro svolto.

Tancredi TURCO, nell'associarsi al giudizio positivo sullo schema di parere, chiede alla relatrice se non ritenga di trasformare le osservazioni in condizioni, proprio alla luce della loro rilevanza.

Marilena FABBRI, *relatrice*, svolge, al riguardo, due osservazioni. Premette innanzitutto che, nello specifico intento di

agevolare il lavoro delle Commissioni che esamineranno il decreto-legge, la proposta di parere è stata formulata – anche grazie a un intenso lavoro istruttorio svolto, come al solito, con il supporto degli uffici – avendo cura di individuare e suggerire (ovunque ciò si sia rivelato possibile ed opportuno) soluzioni puntuali e mirate per ciascuna delle criticità rilevate; per effetto di tale impostazione, i rilievi, siano essi condizioni od osservazioni, finiscono – di fatto – col risultare già abbastanza vincolanti per le Commissioni di merito, anche senza una generalizzata trasformazione in condizioni. Spiega, inoltre, di aver ritenuto di differenziare i rilievi fra condizioni e osservazioni sia sulla base della giurisprudenza del Comitato, sia trattando in particolare come osservazioni quei casi in cui la volontà del legislatore non risultava chiara e dunque appariva opportuno rimettere alle Commissioni in sede referente un più ampio margine di valutazione e di intervento (come, per esempio, all'articolo 100-ter del testo unico della finanza, laddove il mancato coordinamento fra i commi 1 e 2 potrebbe essere frutto di una precisa scelta politica e non di una svista, o nel caso dell'articolo 7, ove non è chiaro se con l'espressione « condizioni e termini » il legislatore si riferisca a tutte le clausole contrattuali ovvero solo alle clausole sulle condizioni e sui termini).

Dopo che Tancredi TURCO ha ringraziato per i chiarimenti, dei quali si ritiene soddisfatto, Aniello FORMISANO, *presidente*, dichiara di condividere ed apprezzare particolarmente l'impostazione seguita dalla relatrice, che, nel favorire ancor più una fattiva sinergia con le Commissioni permanenti, si colloca in una ottica di progressivo rafforzamento dell'attività del Comitato a supporto istruttorio delle Commissioni.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.30.**