

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia. C. 3290 – Governo (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*)

3

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

Mercoledì 19 maggio 2010. – Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI.

La seduta comincia alle 12.40.

Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia.

C. 3290 – Governo.

(Parere alla II Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Doris LO MORO, *relatore*, evidenzia l'importanza del provvedimento, le cui disposizioni, sostanzialmente omogenee, sono finalizzate al comune obiettivo di pervenire alla codificazione di un settore normativo di grande rilevanza, quale è quello relativo alla legislazione antimafia, che con gli anni ha subito una notevole stratificazione. È un disegno di legge che, dunque, deve essere valutato positivamente da parte del Comitato quanto all'obiettivo di razionalizzare e chiarire la legislazione vigente in materia, obiettivo

che viene perseguito attraverso la previsione dell'emanazione di un Codice.

Ciò premesso, il testo del provvedimento, in particolare agli articoli 1, 2 e 10, presenta tuttavia alcuni profili di criticità sui quali vanno formulati alcuni rilievi.

Un primo aspetto appare particolarmente critico. Si riferisce all'articolo 1, che delega il Governo ad emanare un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione senza indicare i criteri direttivi e i principi che dovranno essere seguiti nella predisposizione di quella parte del Codice che riguarda la normativa antimafia. Vi è, sotto questo punto di vista, il rischio che la disposizione finisca per configurare una sorta di «delega in bianco». Alla luce del fatto che nella relazione illustrativa che accompagna il provvedimento si evidenzia la volontà di attribuire all'emanando codice natura innovativa, non appare, peraltro, possibile qualificare la delega in termini di mera ricognizione e compilazione della legislazione vigente.

Al contrario, il comma 3 fissa analiticamente i principi e criteri direttivi che dovranno essere seguiti relativamente alla nuova disciplina in tema di misure di prevenzione; al riguardo, segnala che la sua proposta di parere reca un rilievo sulla formulazione della lettera e) che non

tiene adeguatamente conto né del quadro normativo comunitario, né delle novità introdotte dal decreto-legge n. 4 del 2010, che ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Sempre in relazione al comma 3 segnala poi un'ulteriore imprecisione alla lettera *f*).

Invita, inoltre, a riflettere sull'esigenza che siano indicati tempi congrui per l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo contenente il nuovo codice. Al riguardo, a suo avviso, il termine attualmente previsto appare eccessivamente ristretto, considerato che il parere avrà ad oggetto un codice di proporzioni ampie e contenuti innovativi.

Per quanto riguarda l'articolo 2, che conferisce una delega per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia, rileva che sarebbe opportuno autorizzare l'Esecutivo ad utilizzare anche strumenti normativi di rango secondario a carattere delegificatorio, dal momento che la disciplina quadro della materia è adesso contenuta in un regolamento di delegificazione. Ritiene che su questo punto la scelta sugli strumenti normativi da utilizzare debba necessariamente essere effettuata in sede di definizione della norma di delega. La sua riflessione deriva dalla necessità di evitare la situazione creatasi relativamente al primo schema di decreto legislativo attuativo del cosiddetto federalismo fiscale, in questi giorni all'esame del Parlamento e che reca una fattispecie di delegificazione non autorizzata dalla norma di delega. Opportunamente, a suo avviso, il parere espresso dalla I Commissione sul suddetto schema ha invitato a «valutare alla luce dell'attuale sistema delle fonti del diritto» la disposizione richiamata, di cui è stata quindi suggerita l'espunzione.

Infine, segnala che l'articolo 10 affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di stabilire le modalità per la costituzione di una o più stazioni uniche appaltanti in ambito regionale. Auspica che nell'attuazione con-

creta della norma il suddetto decreto non incida su disposizioni legislative contenute nel codice dei contratti pubblici e appalti (decreto legislativo n. 163 del 2006), nonché sulla normativa già adottata a livello regionale, peraltro, nella sola regione Calabria. Passa quindi ad illustrare la proposta di parere, che risulta così formulata:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3290, trasmesso dalla Commissione di merito lo scorso 13 maggio 2010 e rilevato che:

esso reca due distinte deleghe legislative, la prima delle quali è volta all'emanazione di un codice della legislazione antimafia e delle misure di prevenzione (articolo 1) e la seconda è invece diretta alla modifica ed integrazione della disciplina della documentazione antimafia (articolo 2); ad esse si affiancano poi ulteriori previsioni immediatamente precettive, aventi la comune finalità di rafforzare la lotta alla criminalità organizzata, e segnatamente, volte ad incidere sulla tracciabilità dei flussi finanziari (articoli 3 e 4), sugli accertamenti fiscali nei confronti di specifiche categorie di soggetti (articolo 5), sulla disciplina delle «operazioni sotto copertura» (articolo 6), sul regime sanzionatorio per il reato di turbata libertà degli incanti e sulla disciplina degli appalti (articoli 7 e 10), sull'organizzazione delle autorità preposte alla repressione dei fenomeni criminosi (articoli 9 e 12) e sulla protezione dei collaboratori di giustizia e dei testimoni (articoli 8 ed 11);

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il testo in esame opera un'adeguata novellazione delle preesistenti fonti normative ed esplicita correttamente la natura derogatoria di una disposizione in esso contenuta (articolo 11, comma 2);

il provvedimento affida, all'articolo 10, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la funzione di determinare taluni profili di funzionamento delle

stazioni uniche appaltanti (SUA) da istituire in ambito regionale, che appare suscettibile in via potenziale di incidere anche su disposizioni legislative contenute nel codice dei contratti pubblici e appalti (decreto legislativo n. 163 del 2006), nonché sulla normativa già adottata a livello regionale (peraltro, nella sola regione Calabria); inoltre, la delega dell'articolo 2 in materia di documentazione antimafia riguarda una materia la cui disciplina quadro è adesso contenuta nel regolamento di delegificazione per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia (decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998);

il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

all'articolo 1 – che delega il Governo all'adozione del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, includendo dunque due oggetti: la legislazione antimafia e le misure di prevenzione – si proceda ad esplicitarne i principi e criteri direttivi relativamente al profilo della ricognizione, armonizzazione e coordinamento della normativa antimafia (anche alla luce di quanto affermato nella relazione illustrativa, in ordine al carattere non meramente compilativo del codice), atteso che i principi e criteri direttivi formulati al comma 3 riguardano esclusivamente le misure di prevenzione.

Il Comitato osserva altresì:

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

all'articolo 1 – che prevede per l'esercizio della delega avente ad oggetto il Codice della normativa antimafia e delle misure di prevenzione il termine di un anno, analogamente a quanto previsto all'articolo 2 per l'esercizio della seconda delega avente ad oggetto la « documentazione antimafia » – dovrebbe verificarsi l'esigenza di differenziare il termine di scadenza delle due deleghe, al fine di consentire che (secondo le intenzioni proclamate nella relazione illustrativa) anche i contenuti del decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2 possano confluire nel Codice redatto in attuazione della delega dell'articolo 1, salvo che non si ritenga che la confluenza debba essere realizzata solo successivamente, mediante lo strumento dei decreti legislativi correttivi e integrativi; al riguardo, tale circostanza andrebbe comunque esplicitata e valutata sotto il profilo della sua coerenza rispetto alle caratteristiche di onnicomprensività che dovrebbe avere l'emanando Codice;

all'articolo 1, comma 3 – nella parte in cui individua tra i principi e criteri direttivi della delega ivi prevista che « la confisca possa essere eseguita anche nei confronti di beni localizzati nel territorio di Paesi appartenenti all'Unione europea, nei limiti e con le procedure previste dalla legislazione degli Stati membri ove i beni si trovano » – dovrebbe verificarsi la compatibilità del richiamo ai limiti previsti dalla legislazione degli Stati membri nei quali i beni si trovano con la decisione quadro 2006/783/GAI che, nell'affermare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, indica tassativamente i motivi di rifiuto del riconoscimento e dell'esecuzione della confisca;

all'articolo 1, comma 4 – che fissa in trenta giorni il termine per l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo contenente il nuovo Co-

dice – dovrebbe verificarsi se il tempo previsto per l'espressione del parere parlamentare su uno schema di atto normativo che avrà ad oggetto un codice di proporzioni ampie e contenuti innovativi sia congruo, anche in ragione del fatto che non è previsto il termine (antecedente alla scadenza della delega) entro cui il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere gli schemi di decreti legislativi;

all'articolo 2 – ove si conferisce una delega per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia, facendo specifico riferimento alla legge n. 575 del 1965 e all'articolo 4 del decreto legislativo n. 490 del 1994 – dovrebbe verificarsi la possibilità di autorizzare l'Esecutivo ad utilizzare anche strumenti normativi di rango secondario a carattere delegificatorio, atteso che la disciplina quadro della materia è adesso contenuta nel regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia (decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998), che ha proceduto all'abrogazione quasi integrale del citato decreto legislativo n. 490 del 1994; al riguardo, si segnala, peraltro, che la Commissione Affari costituzionali della Camera in un parere recentemente espresso, ha ritenuto che, in assenza di una esplicita previsione della norma di delega, una fattispecie di delegificazione autorizzata esclusivamente da norma delegata sia da « valutare alla luce dell'attuale sistema delle fonti del diritto » e ne ha dunque suggerito l'espunzione dal testo (parere reso il 12 maggio sull'Atto n. 196, « schema di decreto legislativo recante attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio »);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 3 – nella parte in cui individua tra i principi e criteri direttivi della delega ivi prevista che, « dopo la confisca definitiva, l'amministratore giudiziario coadiuvi il tribunale nel

procedimento di tutela dei diritti dei terzi » (lettera e) del comma 3) – dovrebbe verificarsi se il riferimento all'amministratore giudiziario includa anche quello all'Agencia o debba essere integrato, atteso che il recente decreto-legge n. 4 del 2010, convertito con legge n. 50 del 2010, ha istituito l'Agencia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata cui spetta l'amministrazione dei beni, per cui l'amministratore giudiziario (solo se confermato), prosegue la propria attività sotto la direzione dell'Agencia;

all'articolo 1, comma 3 – la cui lettera f), all'alinea, individua principi e criteri direttivi con riferimento al *sequestro*, mentre i principi e criteri direttivi enunciati ai numeri 1-4 della medesima lettera f) si riferiscono non soltanto al sequestro, ma anche alla *confisca* – dovrebbe verificarsi la necessità di introdurre un riferimento alla *confisca* anche nell'alinea della lettera f) del comma in esame ».

Roberto ZACCARIA, pur apprezzando la circostanza che il provvedimento risulta corredato di relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), rileva che, come segnalato dagli Uffici, esse sono comunque redatte in forma « tacitiana ».

Desidera poi soffermarsi sulla prassi, affermatasi in modo imponente negli ultimi provvedimenti di delega, di arricchire queste ultime con la previsione di un'ulteriore fattispecie di delegazione di tipo integrativo e correttivo.

Si tratta di un fenomeno su cui, a suo avviso, occorre sviluppare una approfondita riflessione. Infatti, seppure la Corte Costituzionale non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale, l'articolo 76 della Costituzione non prevede certo tale strumento, che anzi sembra alterare le caratteristiche costituzionali dell'istituto.

Su un piano squisitamente politico istituzionale l'uso sistematico di tali strumenti normativi integrativi, senza la previsione a monte di principi e criteri di-

rettivi specifici e stringenti, finisce per costituire un importante vettore alternativo alla legislazione parlamentare. Ciò anche in ragione del fatto che, sommando i termini per l'adozione dei decreti legislativi principali e quelli per i correttivi o integrativi, si può eccedere la durata della legislatura in corso. Tiene a sottolineare che tale considerazione prescinde dal provvedimento in esame che, delegando all'emanazione di un codice, necessita di un intervento complesso da parte del legislatore delegato, tale da giustificare anche tempi adeguati e strumenti correttivi.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, ricorda che, come ha avuto modo di precisare anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale richiamata dall'onorevole Zaccaria, anche nell'esercizio della potestà normativa delegata di tipo integrativo e correttivo il legislatore delegato non può esorbitare dai confini tracciati dai principi e criteri direttivi definiti per la delega principale.

Roberto ZACCARIA, pur essendo consapevole di queste caratteristiche della delega secondaria, ribadisce la delicatezza dell'uso dello strumento che andrebbe ricondotto ad un utilizzo fisiologico. Da un lato, la delega principale costituisce l'atto solenne con cui il Parlamento si spoglia temporaneamente della sua potestà legi-

slativa, dall'altro le deleghe integrative e correttive lasciano alla piena discrezionalità del Governo la possibilità di reintervenire sulla medesima disciplina per un rilevante arco temporale, sottraendo ulteriormente l'esercizio della funzione legislativa al soggetto che ne è titolare e che, infatti, incontra sempre maggiori difficoltà nello svolgimento del proprio ruolo costituzionale.

Si tratta di fenomeni che andrebbero opportunamente monitorati sul piano qualitativo e quantitativo, verificando il numero di disposizioni di delega e raffrontando quelle conferite con quelle concretamente esercitate.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, concordando con la posizione espressa dall'onorevole Zaccaria, reputa condivisibili talune considerazioni sull'utilizzo della delegazione legislativa, soprattutto allo scopo di introdurre principi e criteri direttivi adeguatamente formulati. A tale proposito, invita a valutare la presentazione di un apposito emendamento che consegua alla condizione posta nella proposta di parere e nell'osservazione concernente il possibile ricorso a strumenti di delegificazione

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.10.