

## 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 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Esame testo unificato C. 4662 e abb. (Parere alla IX Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
Disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza. Esame nuovo testo unificato C. 2715 e abb. (Parere alla XI Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	5

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

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza  
del presidente Carolina LUSSANA.

**La seduta comincia alle 15.35.**

**Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.**

**Esame testo unificato C. 4662 e abb.**  
(Parere alla IX Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Carolina LUSSANA, *presidente*, in sostituzione del relatore Iannaccone, impossibilitato a partecipare alla riunione odierna del Comitato, dà brevemente conto dei contenuti del testo unificato all'esame, che si compone di tre articoli recanti disposizioni di delega al Governo per la revisione e il riordino della disciplina concernente la motorizzazione e la circolazione stradale, nonché l'autorizzazione a disciplinare alcuni aspetti della

materia mediante regolamenti di delegificazione. Relativamente alle norme di delega sottolinea come risulti evidente la genericità di alcuni dei principi e criteri direttivi previsti e segnala inoltre come, alla lettera *c*) del comma 2 dell'articolo 2, sia stabilito un criterio di incerta portata normativa, in quanto reca un riferimento, suscettibile di ingenerare dubbi interpretativi, alla « giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione ». Quanto all'autorizzazione alla delegificazione, riferisce che, in maniera divergente da quanto disposto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1998, la disposizione che la prevede omette di indicare le norme generali regolatrici della materia e non reca una elencazione delle norme primarie da abrogare.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 4662 e abbinate, quale risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

esso presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni unica-

mente volte a conferire una delega al Governo per la revisione e il riordino della disciplina in materia di motorizzazione e circolazione stradale, nonché un'autorizzazione alla delegificazione finalizzata alla disciplina dei procedimenti amministrativi in relazione a singoli aspetti, puntualmente indicati, nella materia della circolazione dei veicoli a motore;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

in relazione alle procedure di delega, il provvedimento contiene previsioni che formano oggetto di apprezzamento da parte del Comitato, 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" sugli schemi di decreti legislativi, contenuta all'articolo 1, commi 3 e 4. Con riferimento, invece, alla formulazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega ad esso conferita, il testo unificato, all'articolo 2, comma 2, lettere e), i), m), p) e r), sembra limitarsi ad indicare l'oggetto della delega, senza specificare compiutamente i criteri per la sua attuazione, mentre, alla lettera c), indica un principio e criterio direttivo eccessivamente generico. In relazione alla succitata lettera c), si segnala altresì che, ai fini dell'individuazione dei casi che comportano l'applicazione di misure cautelari relative ai documenti di circolazione e di guida previste dal codice della strada, si enuclea un criterio di delega consistente nell'adeguamento "alle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia dell'Unione europea e della giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione", il quale appare di incerta portata applicativa potendo ingenerare dubbi interpretativi in relazione alla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il disegno di legge, all'articolo 2, comma 3, reca un'autorizzazione alla de-

legificazione che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i regolamenti di delegificazione, in quanto non indica né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, limitandosi a indicare gli oggetti e, talora, le finalità degli adottandi decreti di delegificazione e precisando, al successivo comma 4, che le norme di legge che disciplinano le materie oggetto di delegificazione "sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti (...) che recano un elenco specifico delle norme abrogate";

inoltre, in relazione alla formulazione dell'elenco delle materie per le quali il Governo è autorizzato ad emanare regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, il provvedimento, alla lettera i), laddove menziona la disciplina della patente di guida di categoria BS, limitatamente a specifici ambiti di intervento, individua un ambito materiale che dovrebbe essere più opportunamente collocato tra i principi e i criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 2, tenuto conto che la normativa relativa alla patente di guida sembra essere una materia che continuerà ad essere disciplinata dal codice della strada;

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

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

per quanto detto in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni contenute all'articolo 2, commi 3 e 4, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

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

all'articolo 2, comma 2, lettera c), si chiarisca la portata normativa del riferi-

mento alla “*giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione*”, il quale appare suscettibile di ingenerare dubbi interpretativi in sede applicativa.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2, comma 2 – ove si indicano i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega per la revisione e il riordino della disciplina concernente la motorizzazione e la circolazione stradale conferitagli ai sensi dell'articolo 1 – si dovrebbero meglio esplicitare i principi e criteri direttivi, distinguendoli conseguentemente dall'oggetto della delega medesima, contenuti alle lettere *e)*, *i)*, *m)* *p)* e *r)*;

per quanto detto in premessa, al medesimo articolo 2, al comma 3, si dovrebbe espungere il riferimento alla materia indicata alla lettera *i)*, al fine di inserirla più opportunamente, riformulandola in termini di principio e criterio direttivo, nell'ambito del comma 2 dell'articolo 2 in oggetto;

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

all'articolo 2, comma 2, lettera *c)*, si dovrebbe maggiormente specificare il principio e criterio direttivo ivi contenuto;

all'articolo 2, comma 2, lettera *l)*, si dovrebbe espungere l'aggettivo “*cogenti*” che, riferito alla “*linee guida*” che il Ministero della salute è chiamato a predisporre, sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza. Esame nuovo testo unificato C. 2715 e abb.**

(Parere alla XI Commissione).

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

Beatrice LORENZIN, *relatore*, dopo aver dato brevemente conto degli aspetti salienti del contenuto del provvedimento all'esame, che si compone di 14 articoli volti a riformare la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, si sofferma sugli ambiti che più ineriscono alle competenze del Comitato.

Segnala in primo luogo la presenza di un diffuso problema di mancato coordinamento con la vigente disciplina in materia e, segnatamente, con il decreto legislativo n. 509 del 1994, recante la disciplina delle associazioni e fondazioni di previdenza, al quale il testo all'esame più volte si sovrappone senza novellarlo e senza procedere alle dovute abrogazioni. Sempre a tale riguardo fa presente che l'articolo 13, nella parte in cui attribuisce nuove funzioni alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione, risulta completamente disallineato rispetto alla normativa vigente, atteso che il suddetto organismo, a norma del decreto-legge n. 96 del 2012 in corso di conversione al Senato, è stato soppresso per confluire nel neo istituito Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e sul risparmio previdenziale.

Il testo unificato, in ragione del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'articolo 5, oltre a prevedere una procedura di delegificazione non rispettosa dei parametri previsti dal comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, suscita anche perplessità per quanto concerne il rispetto della riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione, poiché potenzialmente consente ad un decreto ministeriale di riconoscere, a certe condizioni, un trattamento fiscale di miglior favore.

Infine il testo, oltre a presentare alcuni richiami normativi effettuati in forma ge-

nerica o imprecisa e quindi da precisare o correggere, contiene anche talune espressioni formulate in maniera non del tutto impeccabile.

Carlo MONAI, collegandosi a quest'ultima notazione del relatore, evidenzia che l'articolo 1 comma 1, nel qualificare le associazioni e fondazioni di previdenza, fa ricorso all'espressione « predisposti dallo Stato », locuzione che a suo avviso non appare corretta e perciò da sostituire con una diversa espressione, quale potrebbe essere « istituiti dallo Stato ».

Beatrice LORENZIN, *relatore*, nel condividere e fare proprio il suggerimento del collega Monai, passa ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C.2715 Damiano e C.3522 Di Biagio, adottato come testo base dalla Commissione nella seduta del 30 maggio 2012 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

esso presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni che intervengono unicamente sulla disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, sia in relazione al funzionamento degli enti in questione, che alle prestazioni dai medesimi erogabili; esso reca altresì una delega al Governo ad adottare un testo unico delle disposizioni vigenti nella materia della previdenza e dell'assistenza in favore dei liberi professionisti;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, in numerose circostanze, incide su di essa mediante modifiche non testuali, ovvero reca disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di

disciplinare in modo ordinato le materie in questione; in altri casi, infine, si sovrappone alle previgenti normative, riproducendone e talvolta integrandone il contenuto, senza però disporre l'abrogazione delle suddette discipline o, comunque, nell'assenza di un adeguato coordinamento. Le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 13, comma 1, lettera b), che, ai capoversi 2, 3 e 4, attribuisce nuove funzioni alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), ancorché l'articolo 13 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in corso di conversione al Senato, ne disponga la soppressione e ne preveda la confluenza nel neo istituito Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e sul risparmio previdenziale;

all'articolo 1, che integra in via non testuale il contenuto dell'articolo 3, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 252 del 2005;

all'articolo 4, comma 2, che incide in maniera non testuale sull'ambito di applicazione dell'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (peraltro richiamando una sola delle modifiche subite dalla citata disposizione anziché usare la formula: "*successive modificazioni*");

all'articolo 7, comma 1, secondo periodo, che integra in maniera non testuale il decreto legislativo n. 103 del 1996;

all'articolo 10, che reca norme in materia di mutualità fra gli iscritti agli enti previdenziali al di fuori di un idoneo contesto normativo;

all'articolo 11, che incide in maniera non testuale sull'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 18, della legge n. 335 del 1995;

i fenomeni suindicati si riscontrano in termini più accentuati in relazione alla vigente disciplina delle associazioni e fon-

dazioni di previdenza contenuta nel decreto legislativo n. 509 del 1994. Il provvedimento contiene, infatti, numerose disposizioni che si sovrappongono a quelle contenute nel suddetto decreto legislativo, le quali non risultano tuttavia oggetto di novellazione: a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 2 prevede che gli enti di previdenza adottino appositi regolamenti, che, anche alla luce degli oggetti di disciplina ad essi affidati, sembrano essere ulteriori rispetto a quelli dei quali già l'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo prevede l'adozione; analogamente, il successivo articolo 3, in materia di strutture ministeriali preposte alla vigilanza, fa sistema con l'articolo 3 del decreto legislativo n. 509. In altri casi, invece, il testo riprende – e talvolta integra – quanto già disposto dal decreto legislativo n. 509; al riguardo, si segnalano: l'articolo 1, comma 1, che in buona parte riprende quanto già prescritto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 509 in merito alla configurazione delle associazioni e fondazioni di previdenza, attribuendo loro – con espressione di incerta portata – anche « autonomia normativa »; il summenzionato articolo 2, che attribuisce alle associazioni e fondazioni potestà regolamentare, laddove l'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo n. 509 già conferiva loro potestà statutaria e potestà regolamentare; infine, l'articolo 2, comma 3 e l'articolo 10, comma 2, i quali ribadiscono il disposto dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 509 in merito all'approvazione da parte del Ministero del lavoro dei regolamenti delle associazioni e delle fondazioni;

il testo unificato si rapporta inoltre alla normativa vigente procedendo talvolta mediante richiami effettuati in forma generica o errata, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; si vedano, al riguardo, l'articolo 1, comma 1, che prevede che gli enti di previdenza e assistenza operino *“nel rispetto dei principi stabiliti e nei limiti fissati dalle disposizioni di legge”*; l'articolo 2, comma 1, lettera *d*), che sta-

bilisce che i regolamenti degli enti possano disciplinare *“il contenuto del requisito di professionalità, in analogia, ove applicabile, ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione (...)”*; l'articolo 6, comma 1, lettera *a*), capoverso 5, che dispone che al commissario straordinario ivi indicato *“sono attribuiti i poteri previsti dalle norme vigenti in materia di liquidazione coatta, in quanto applicabili”* e, infine, l'articolo 6, comma 5, che richiama gli articoli 7 e 13 della legge 5 agosto 1978, n. 468 – ancorché la suddetta legge sia stata abrogata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, con decorrenza 1° gennaio 2010 – piuttosto che, rispettivamente, gli articoli 31 e 26 della succitata legge n. 196 del 2009;

il testo unificato si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – utilizzata in modo pressoché costante nei più recenti provvedimenti – consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli di una sorta di preambolo esplicitativo ovvero di una esplicitazione delle finalità della norma, i quali appaiono evidentemente privi di qualsiasi portata normativa (si vedano, al riguardo, l'articolo 3, comma 1; l'articolo 4, comma 2; l'articolo 6, comma 1, lettera *b*), capoverso Articolo 2-*bis*; l'articolo 8, comma 1, e l'articolo 12, comma 1);

in relazione alla disposizione di delega al Governo per il coordinamento normativo, contenuta all'articolo 14 del testo unificato, laddove si fa riferimento all'adozione di un testo unico compilativo delle disposizioni vigenti in materia di previdenza e assistenza in favore dei liberi professionisti, si ricorda che la categoria dei testi unici compilativi è stata prevista in via generale dall'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, che autorizza il Governo alla adozione di tale tipologia di testi unici definendo i criteri cui lo stesso deve attenersi;

*sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il provvedimento contiene due disposizioni formulate in termini di inter-

pretazione autentica di previgenti normative (si veda l'articolo 4, commi 3 e 4), la prima delle quali contiene una mera affermazione in principio; in relazione ad entrambe le disposizioni, appare peraltro dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui *“deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”*;

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

il testo unificato, in base al combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'articolo 5, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di definire i criteri e le modalità con cui riconoscere un trattamento fiscale di miglior favore agli enti previdenziali che stipulano tra loro accordi di tipo consortile; si affida così ad un decreto ministeriale – in relazione al cui contenuto si precisa esclusivamente la direzione (migliorativa) dell'intervento – il compito di modificare il regime fiscale vigente, peraltro in una materia coperta da riserva di legge, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, secondo una procedura difforme da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

il provvedimento, all'articolo 6, comma 1, lettera *b*), capoverso Articolo 2-bis, comma 5, demanda la propria attuazione ad un decreto ministeriale del quale specifica la natura non regolamentare; in relazione alla succitata disposizione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”* e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto

ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: *“deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di ‘fuga dal regolamento’ (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’, di natura non regolamentare”*;

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

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

all'articolo 5, commi 2 e 3, che affida ad un decreto ministeriale – in relazione al cui contenuto si precisa esclusivamente la direzione (migliorativa) dell'intervento – il compito di modificare il regime fiscale vigente in una materia coperta da riserva di legge, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, sia verificata l'appropriatezza dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

all'articolo 6, comma 1, lettera *b*), capoverso Articolo 2-bis, comma 5, che demanda la propria attuazione ad un decreto ministeriale del quale specifica la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa – sia riformulata l'anzidetta disposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

si coordini la normativa contenuta all'articolo 13, comma 1, lettera *b*), che assegna nuove funzioni alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP),

con la disciplina di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in corso di conversione al Senato, che ne dispone la soppressione e ne prevede la confluenza nel nuovo « Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e sul risparmio previdenziale »;

per quanto detto in premessa, si introducano clausole di coordinamento (novelle, abrogazioni espresse) con la vigente disciplina delle associazioni e fondazioni di previdenza contenuta nel decreto legislativo n. 509 del 1994, alla quale il testo in più punti si sovrappone;

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

all'articolo 6, comma 5, si corregga il richiamo normativo ivi contenuto agli articoli 7 e 13 della legge 5 agosto 1978, n. 468 – che risulta abrogata con decorrenza 1° gennaio 2010 – con il riferimento, corretto, rispettivamente, gli articoli 31 e 26 della legge n. 196 del 2009.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 14, comma 1, in relazione alla disposizione di delega al Governo per il

coordinamento normativo, si dovrebbe espungere il riferimento ivi contenuto che precisa la natura meramente compilativa dell'adottando testo unico;

all'articolo 14, comma 3, si dovrebbe indicare, oltre al termine per l'espressione del parere parlamentare, anche il termine entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere lo schema di testo unico per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

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

all'articolo 1, comma 1, laddove, con norma di principio, si qualificano le associazioni e le fondazioni di previdenza come enti senza scopo di lucro “predisposti” dallo Stato, si dovrebbe sostituire il succitato participio passato con altro più appropriato, quale, ad esempio “istituiti”;

all'articolo 13, comma 1, lettera a), capoverso 13, si dovrebbe sostituire il riferimento ivi contenuto agli “enti e organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato”, che appare contraddittorio, con altro più appropriato, che faccia riferimento, ad esempio, ad enti ed organismi dotati di personalità giuridica di diritto privato che esercitano funzioni pubbliche;

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi generici, si dovrebbe specificare la normativa oggetto del rinvio. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 15.50.**