

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016 (C. 3821 Governo, approvato dal Senato) Parere alla Commissione XIV (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione*) 3

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

*Martedì 21 giugno 2016. — Presidenza
del presidente Gianluca PINI.*

La seduta comincia alle 14.

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016 (C. 3821 Governo, approvato dal Senato).

Parere alla Commissione XIV.

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, riferisce sul contenuto del provvedimento, che reca norme di immediata applicazione del diritto europeo, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, fatta eccezione per una disposizione – contenuta all'articolo 24, commi 11 e seguenti – che, recando una delega al Governo ed esulando perciò dai contenuti propri della legge europea, andrebbe più propriamente inserita nel-

l'ambito della legge di delegazione europea. Dopo aver dato conto di alcune disposizioni che incidono in via non testuale sull'ordinamento vigente e non in termini di novella del medesimo, fa presente che l'articolo 35, comma 1, lettera b), del disegno di legge, nel sostituire il comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012, intende affidare l'attuazione delle disposizioni recate da tale articolo in materia di comunicazioni in ordine agli aiuti di Stato non più ad un regolamento, come correttamente previsto dalla norma vigente, ma ad una fonte atipica del diritto. Relativamente agli aspetti temporali relativi all'esercizio della delega, oltre a segnalare l'usuale criticità rappresentata dal ricorso alla così detta « tecnica dello scorrimento », osserva che la congruità del termine di esercizio, che risulta fissato al 31 luglio 2016, andrebbe valutata alla luce della data di approvazione e di entrata in vigore della legge. Nel fare, infine, presente che alcune disposizioni intervengono nella materia tributaria con efficacia retroattiva, derogando così implicitamente l'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente, sottolinea come di una di esse – l'articolo 28, comma 6 – non risulti chiaro l'ambito temporale di applicazione.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3821 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone di 37 articoli, reca un contenuto in larghissima parte corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 – che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 – e contiene, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 30, comma 3, della succitata legge n. 234 del 2012, norme di immediata applicazione del diritto europeo, anche per far fronte alle procedure di infrazione ed al contenzioso, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, non appare invece riconducibile la disposizione di delega al Governo contenuta all'articolo 24, commi 11 e seguenti, in materia di incentivi in favore delle imprese marittime che, in base all'articolo 30, comma 2, della richiamata legge n. 234, dovrebbe essere inserita nell'ambito della legge di delegazione europea;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il

disegno di legge incide su di esso mediante modifiche non testuali, si riscontrano invece:

all'articolo 5, comma 1, che, nel prevedere che le SOA debbano avere una sede nel territorio della Repubblica, interviene in via non testuale sull'ambito applicativo di una norma di recentissima approvazione, ossia sull'articolo 84 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il così detto nuovo codice dei contratti pubblici, nonché sull'articolo 64 del regolamento di attuazione del precedente codice, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207;

all'articolo 18, che, nell'introdurre disposizioni sanzionatorie per i casi di inosservanza delle norme e delle raccomandazioni dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, incide in via non testuale sull'ambito applicativo del decreto legislativo n. 162 del 2007, istitutivo di tale Agenzia;

all'articolo 24, dove i commi da 6 a 10 modificano il regime di determinazione della base imponibile per alcune imprese marittime senza intervenire sul testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 e in particolare sull'articolo 157, comma 3;

infine, all'articolo 10 – che modifica la disciplina del permesso di soggiorno individuale per minori stranieri – mentre il comma 1 è formulato in termini di novella al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il comma 3 detta una disposizione di carattere transitorio, di cui andrebbe valutata la riformulazione in termini di novella al citato testo unico, per mantenere l'unitarietà della disciplina;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

con specifico riguardo al computo dei termini per l'esercizio della delega, il

disegno di legge, all'articolo 24, comma 11, prevede che la delega al Governo in materia di incentivi in favore delle imprese marittime debba essere esercitata entro il 31 luglio 2016; al comma 13, ultimo periodo stabilisce 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 tre mesi; al comma 14, prevede che la delega integrativa e correttiva possa essere esercitata nel termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 11. A tale proposito, si osserva che la congruità del termine a data fissa del 31 luglio 2016 andrebbe valutata alla luce della data di approvazione e di entrata in vigore della legge; con riferimento invece alla previsione del ricorso alla così detta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco, 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;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il disegno di legge, all'articolo 35, comma 1, lettera b), sostituisce il comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012 – che demanda l'attuazione delle disposizioni recate da tale articolo, in materia di comunicazioni in ordine agli aiuti di Stato, ad un regolamento adottato a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – prevedendo che l'attuazione di tali disposizioni sia invece

affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, « da adottare di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano »; in proposito, si segnala che, 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 atto atipico 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, come peraltro stabiliva la norma novellata;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

alcune delle disposizioni del disegno di legge hanno efficacia retroattiva; tra di esse, quelle che intervengono nella materia tributaria derogano implicitamente all'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, in base al quale « le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo » (si vedano, in proposito, l'articolo 23, comma 2, l'articolo 26, comma 3, e l'articolo 28); con specifico riguardo all'articolo 28, comma 6, che prevede che le disposizioni dell'articolo 10 del decreto legislativo 18 aprile 2005, n. 84, di attuazione della direttiva 2003/48/CE, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, di cui il medesimo articolo dispone l'abrogazione dal 1° gennaio 2016, « continuano ad applicarsi con riguardo alla ritenuta alla fonte applicata nel 2016 e negli anni precedenti », non è chiaro a quali anni si intenda fare riferimento e, in particolare, se si intenda fare riferimento a tutti gli anni di vigenza del decreto legislativo n. 84 del 2005;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è corredato

della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); reca invece in allegato l'essenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che: « *Nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate, coerenti con le osservazioni e le specifiche richieste di modifica delle disposizioni nazionali rappresentate dalla Commissione europea. [...]* » e che, « *Successivamente all'entrata in vigore della legge, si potrà procedere allo svolgimento della VIR [verifica di impatto della regolamentazione] sulle normative oggetto di modifica, con specifica considerazione degli effetti derivanti dalle misure anti infrazione* »;

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

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto e della proprietà e della chiarezza della formulazione:

per quanto detto in premessa, ove non sia possibile trasferire nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea (S. 2345), all'esame del Senato, i contenuti dell'articolo 24, commi da 11 a 15 – che, recando una disposizione di delega al Governo, non appaiono riconducibili ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 – al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della suddetta delega, al comma 13, si valuti la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla « tecnica dello scorrimento » del termine per l'esercizio della delega, contestualmente individuando in modo univoco, al comma 11, un termine congruo per il suo esercizio;

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

per quanto detto in premessa, si sopprima la disposizione contenuta all'articolo 35, comma 1, lettera b), capoverso 3,

che sostituisce il vigente comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012 – che affida l'attuazione delle disposizioni da esso recate ad un regolamento da adottare a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – prevedendo invece che l'attuazione delle medesime disposizioni sia disposta con una fonte atipica del diritto, ovvero con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale sull'ordinamento vigente in termini di novella del medesimo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 28, comma 6, si dovrebbe chiarire a quali anni si intenda fare riferimento. »

Gianluca PINI, *presidente*, pur condividendo la proposta di parere del relatore nel suo complesso, con specifico riguardo al rilievo concernente l'articolo 28, comma 6, suggerisce di valutare l'eventualità di formularlo in termini di condizione, in ragione della particolare delicatezza della materia tributaria che, già foriera di per sé di problematiche ed oneri per i contribuenti, impone al legislatore di essere particolarmente attento nell'attività di elaborazione delle norme, formulandole nei termini più chiari e semplici possibili.

Tancredi TURCO, *relatore*, aderendo all'osservazione del Presidente, formula la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3821 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone di 37 articoli, reca un contenuto in

larghissima parte corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 – che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 – e contiene, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 30, comma 3, della succitata legge n. 234 del 2012, norme di immediata applicazione del diritto europeo, anche per far fronte alle procedure di infrazione ed al contenzioso, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, non appare invece riconducibile la disposizione di delega al Governo contenuta all'articolo 24, comma 11 e seguenti, in materia di incentivi in favore delle imprese marittime che, in base all'articolo 30, comma 2, della richiamata legge n. 234, dovrebbe essere inserita nell'ambito della legge di delegazione europea;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il disegno di legge incide su di esso mediante modifiche non testuali, si riscontrano invece:

all'articolo 5, comma 1, che, nel prevedere che le SOA debbano avere una sede nel territorio della Repubblica, interviene in via non testuale sull'ambito applicativo di una norma di recentissima approvazione, ossia sull'articolo 84 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il così detto nuovo codice dei contratti pubblici, nonché sull'articolo 64 del regola-

mento di attuazione del precedente codice, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207;

all'articolo 18, che, nell'introdurre disposizioni sanzionatorie per i casi di inosservanza delle norme e delle raccomandazioni dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, incide in via non testuale sull'ambito applicativo del decreto legislativo n. 162 del 2007, istitutivo di tale Agenzia;

all'articolo 24, dove i commi da 6 a 10 modificano il regime di determinazione della base imponibile per alcune imprese marittime senza intervenire sul testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 e in particolare sull'articolo 157, comma 3;

infine, all'articolo 10 – che modifica la disciplina del permesso di soggiorno individuale per minori stranieri – mentre il comma 1 è formulato in termini di novella al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il comma 3 detta una disposizione di carattere transitorio, di cui andrebbe valutata la riformulazione in termini di novella al citato testo unico, per mantenere l'unitarietà della disciplina;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

con specifico riguardo al computo dei termini per l'esercizio della delega, il disegno di legge, all'articolo 24, comma 11, prevede che la delega al Governo in materia di incentivi in favore delle imprese marittime debba essere esercitata entro il 31 luglio 2016; al comma 13, ultimo periodo, stabilisce 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 tre mesi; al comma 14, prevede che la delega integrativa e correttiva possa essere esercitata nel termine di

ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 11. A tale proposito, si osserva che la congruità del termine a data fissa del 31 luglio 2016 andrebbe valutata alla luce della data di approvazione e di entrata in vigore della legge; con riferimento invece alla previsione del ricorso alla così detta « tecnica dello scorrimento », che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco, 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;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il disegno di legge, all'articolo 35, comma 1, lettera *b*), sostituisce il comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012 – che demanda l'attuazione delle disposizioni recate da tale articolo, in materia di comunicazioni in ordine agli aiuti di Stato, ad un regolamento adottato a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – prevedendo che l'attuazione di tali disposizioni sia invece affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, « da adottare di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano »; in proposito, si segnala che, 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 atto atipico 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, come peraltro stabiliva la norma novellata;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

alcune delle disposizioni del disegno di legge hanno efficacia retroattiva; tra di esse, quelle che intervengono nella materia tributaria derogano implicitamente all'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, in base al quale « le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo » (si vedano, in proposito, l'articolo 23, comma 2, l'articolo 26, comma 3, e l'articolo 28); con specifico riguardo all'articolo 28, comma 6, che prevede che le disposizioni dell'articolo 10 del decreto legislativo 18 aprile 2005, n. 84, di attuazione della direttiva 2003/48/CE, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, di cui il medesimo articolo dispone l'abrogazione dal 1° gennaio 2016, « continuano ad applicarsi con riguardo alla ritenuta alla fonte applicata nel 2016 e negli anni precedenti », non è chiaro a quali anni si intenda fare riferimento e, in particolare, se si intenda fare riferimento a tutti gli anni di vigenza del decreto legislativo n. 84 del 2005;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); reca invece in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che: « Nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate, coerenti con le osservazioni e le specifiche richieste di modifica delle disposizioni nazionali rappresentate dalla Commissione europea. [...] » e che, « Successivamente

all'entrata in vigore della legge, si potrà procedere allo svolgimento della VIR [verifica di impatto della regolamentazione] sulle normative oggetto di modifica, con specifica considerazione degli effetti derivanti dalle misure anti infrazione »;

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

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto e della proprietà e della chiarezza della formulazione:

per quanto detto in premessa, ove non sia possibile trasferire nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea (S. 2345), all'esame del Senato, i contenuti dell'articolo 24, commi da 11 a 15 – che, recando una disposizione di delega al Governo, non appaiono riconducibili ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 – al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della suddetta delega, al comma 13, si valuti la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla « tecnica dello scorrimento » del termine per l'esercizio della delega, contestualmente individuando in modo univoco, al comma 11, un termine congruo per il suo esercizio;

per quanto detto in premessa, all'articolo 28, comma 6, si dovrebbe chiarire a quali anni si intenda fare riferimento;

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

per quanto detto in premessa, si sopprima la disposizione contenuta all'articolo 35, comma 1, lettera b), capoverso 3, che sostituisce il vigente comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012 – che affida l'attuazione delle disposizioni da esso recate ad un regolamento da adottare a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – prevedendo invece che l'attuazione delle medesime disposizioni sia disposta con una fonte atipica del diritto, ovvero con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale sull'ordinamento vigente in termini di novella del medesimo. »

Il Comitato approva la proposta di parere come riformulata.

La seduta termina alle 14.20.