

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, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione. C. 3892 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite II e VI) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazione</i>) .	3
Conversione in legge del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, recante disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA. C. 3886 Governo (Parere alle Commissioni riunite VIII e X) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	5

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

*Mercoledì 22 giugno 2016. — Presidenza
del presidente Gianluca PINI.*

La seduta comincia alle 14.35.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione.

C. 3892 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite II e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Gianluca PINI, *presidente*, dopo aver comunicato che svolgerà le funzioni di relatore in sostituzione dell'onorevole Tagliatela, impossibilitato a prendere parte alla seduta odierna, fa presente che il decreto-legge all'esame presenta limitati

profili di criticità in relazione agli ambiti di competenza del Comitato, in quanto i suoi contenuti appaiono complessivamente riconducibili al titolo e al preambolo ed effettua tendenzialmente i necessari coordinamenti con l'ordinamento vigente. Con riferimento invece ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, fa presente che l'articolo 5-bis, comma 1, capoverso Art. 179-ter-1, introdotto al Senato, demanda ad un decreto del quale viene esplicitata la natura non regolamentare del Ministro della giustizia piuttosto che a un regolamento adottato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, la definizione di una serie di misure attuative in materia di vendita dei beni pignorati.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

«Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 3892 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge che, a seguito dell'approvazione, presso l'altro ramo del

Parlamento, di 2 articoli aggiuntivi, si compone di 16 articoli, reca un complesso di misure a sostegno delle imprese e per l'accelerazione del recupero dei crediti, contenute al Capo I; misure in favore degli investitori in banche in liquidazione (Capo II); ulteriori disposizioni finanziarie (Capo III) e la Copertura finanziaria (Capo IV); i suddetti interventi appaiono complessivamente riconducibili al titolo e al preambolo del decreto-legge;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

sul piano della tecnica normativa utilizzata, le disposizioni contenute nel decreto-legge effettuano perlopiù gli opportuni coordinamenti con l'ordinamento vigente. Con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 11, si osserva invece che esse, concernendo le imprese interessate dalle norme che consentono di trasformare le DTA (attività per imposte anticipate) in crediti d'imposta, fanno sistema con le norme di cui all'articolo 2, commi da 55 a 57 del decreto-legge n. 225 del 2010, nel cui ambito potrebbero essere inserite;

le disposizioni contenute all'articolo 4, comma 2, in materia di deposito telematico degli atti processuali, intervengono invece su una normativa oggetto di una significativa stratificazione normativa, in quanto modificano l'articolo 16-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221 e successivamente modificato in più punti dai decreti-legge 90 e 132 del 2014 e 83 del 2015;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

le disposizioni contenute all'articolo 11, comma 7, dispongono retroattivamente, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2015, il versamento di un canone annuo a carico delle imprese che intendano continuare ad avvalersi della trasformabilità in credito di imposta delle DTA qualificate (imposte differite attive), ove ad esse non corrisponda un effettivo

pagamento anticipato di imposte, derogando così 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 » nonché all'articolo 4 del medesimo statuto, in base al quale « Non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti »;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 5-bis, comma 1, capoverso ART. 179-ter-1, introdotto al Senato, demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro della giustizia la definizione degli obblighi di prima formazione per l'iscrizione all'elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita dei beni pignorati, la definizione degli obblighi di formazione periodica da assolvere ai fini della conferma dell'iscrizione, nonché delle modalità per la verifica dell'effettivo assolvimento degli obblighi formativi e l'individuazione del contenuto e delle modalità di presentazione delle domande. A tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, 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, lo qualificava come « un atto statale dalla indefinibile natura giuridica » e che, più 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 »;

infine, le relazioni sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono state presentate nel corso dell'esame del decreto-legge alla Camera dei deputati;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

all'articolo 5-bis, comma 1, capoverso ART. 179-ter-1, che demanda compiti attuativi a un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare, per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la 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.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si valuti l'opportunità di riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale sull'ordinamento vigente in termini di novella al medesimo ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, recante disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.

C. 3886 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VIII e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, dopo aver illustrato il contenuto del decreto-legge in titolo, osserva che anch'esso presenta limitati profili problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato. Questioni si pongono unicamente in relazione al fatto che esso, perpetuando la catena di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore prevista con riguardo alla vicenda ILVA, deroga implicitamente alla legge n. 400 del 1988 (che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministri) e all'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica « tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri ».

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 3886 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di due soli articoli di natura sostanziale, reca un contenuto puntuale, omogeneo e corrispondente al titolo, in quanto contiene disposizioni finalizzate a perfezionare il procedimento di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA;

sotto il profilo dei rapporti con l'ordinamento vigente:

esso interviene su una materia che in tempi recenti ha visto la rapida successione di otto decreti-legge, che, da un lato, sono intervenuti a regime sulla normativa in materia di grandi imprese in crisi e, dall'altro, hanno dettato una disciplina specifica e per lo più derogatoria del quadro normativo vigente per risolvere la crisi economica ed ambientale dello stabilimento ILVA di Taranto e del gruppo industriale; in tale quadro normativo, gli articoli 1 e 2

intervengono – rendendola più complessa e spostandone in avanti il termine finale di attuazione – su una disciplina soggetta a frequenti assestamenti, anche di recentissima formulazione, tra l'altro modificando in più punti il decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 1, comma 2 – con norma qualificata di interpretazione autentica nella relazione illustrativa ma non formulata come tale – agisce in maniera non testuale sul combinato disposto dell'articolo 104-bis, commi terzo e quinto, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e dell'articolo 4, comma 4-*quater*, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), nel novellare l'articolo 1, comma 8, del decreto-legge n. 191 del 2015, perpetua la catena di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore prevista con riguardo alla vicenda ILVA, prevedendo, in particolare, che eventuali modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria debbano essere approvate con la stessa procedura prevista per l'adozione del Piano stesso: DPCM su proposta dei Ministri di settore, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In tal modo, si deroga implicitamente alla legge n. 400 del 1988 (che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministri) e all'articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica « tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri »;

inoltre, all'articolo 1, comma 4, lettera *a*), nel novellare il comma 5 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 1 del 2015,

demanda al sopra citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità di prorogare il termine ultimo per l'attuazione del piano, indicato nel 30 giugno 2017 dalla stessa disposizione, operando così una sorta di delegificazione secondo una procedura che si discosta dalla procedura delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i regolamenti di delegificazione, e che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, non corrisponde ad un corretto utilizzo delle fonti normative;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), capoverso comma 8 terzo periodo, dovrebbe infine essere espunto il riferimento ivi contenuto al parere « del comitato degli esperti », tenuto conto che, in base alla nuova disciplina, il parere è espresso dal Ministro dell'ambiente, previa istruttoria del Comitato;

infine, il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbe riformulare la norma contenuta all'articolo 1, comma 2, in termini di novella all'articolo 104-bis, commi terzo e quinto, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), capoverso articolo 1, comma 8, terzo periodo, si dovrebbe sopprimere l'inciso « del comitato degli esperti ».

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che sia assicurata la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire che ciascuno di essi sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche e sia adottato sulla base della procedura per esso prevista, abbia in particolare cura il legislatore di attenersi al procedimento delineato dal-

l'articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale « tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri » sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, astenendosi conseguentemente dal prevedere l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio previa delibera del Consiglio dei ministri e dall'assegnare a tali fonti compiti normativi di tipi primario ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.50