

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 24 marzo 2012, n. 29, concernente disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Esame C. 5178 – Governo – Approvato dal Senato (Parere alla VI Commissione) (*Esame e conclusione* – *Parere con condizione e osservazioni*)

5

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

*Mercoledì 9 maggio 2012. — Presidenza
del presidente Carolina LUSSANA.*

La seduta comincia alle 15.40.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, concernente disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Esame C. 5178 – Governo – Approvato dal Senato.
(Parere alla VI Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, dopo aver succintamente illustrato il contenuto del decreto legge in esame, del quale rimarca il carattere omogeneo, fa

presente che, in quanto decreto integrativo di provvedimenti d'urgenza di recente approvazione, denota per ciò stesso un aspetto problematico sotto il profilo della corretta modalità di produzione della normazione. A tale riguardo, segnala, infatti, che il decreto è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno in cui è stata pubblicata la legge di conversione del decreto legge n. 1 del 2012, soluzione questa che, sebbene offra la garanzia di evitare una soluzione di continuità tra i due atti succedutisi nel tempo, configura, comunque, secondo la costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione, un uso anomalo della decretazione d'urgenza. Inoltre, non può sottacere che, pur essendo encomiabile l'intervento normativo volto a completare le previsioni dell'articolo 23 del decreto legge n. 201 del 2011, in tema di composizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'operazione compiuta appare incompleta in quanto, rispetto alla normativa previgente, manca la previsione di una norma che disciplini le modalità di assegnazione dei componenti del consiglio alle commissioni nelle quali l'Autorità si articola.

Procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5178 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento – che si compone di un unico articolo – presenta un contenuto omogeneo, in quanto volto ad introdurre limitate integrazioni alle disposizioni recate dal decreto-legge n. 1 del 2012 (così detto decreto liberalizzazioni) nonché modifiche al decreto legislativo n. 385 del 1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e alla legge n. 249 del 1997 (recante Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), strettamente connesse – rispettivamente – al citato decreto-legge n. 1 del 2012 e all'articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge, come evidenziato nel titolo e nel preambolo, interviene dunque a integrare disposizioni di recentissima approvazione e, segnatamente, disposizioni contenute nel decreto-legge n. 1 del 2012 (essendo state invece soppresse nel corso dell'esame al Senato le disposizioni integrative del decreto legge n. 201 del 2011, che erano contenute nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri); al riguardo, si segnala che il provvedimento è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* lo stesso giorno (in data 24 marzo 2012) in cui è stata pubblicata la legge di conversione del decreto-legge n. 1 del 2012, al fine di rendere efficaci senza soluzione di continuità le integrazioni apportate a quest'ultimo, nel testo risultante dalla legge di conversione; tale evenienza, come già rilevato dal Comitato per la legislazione in analoghe circostanze (da ultimo, con riguardo ai decreti-legge n. 78 del 2009 e n. 207 del 2008) configura un uso anomalo della decretazione d'ur-

genza, suscettibile di determinare evidenti effetti negativi in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, oltre che sul piano della qualità del processo legislativo e del razionale svolgimento delle procedure parlamentari; ciò anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

il provvedimento incide sulla normativa previgente ricorrendo perlopiù – correttamente – alla tecnica della novellazione; un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative si riscontra solamente all'articolo 1, comma 1-*ter*, che integra in via non testuale la disciplina contenuta all'articolo 117-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, del quale vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare, ed ancorché i commi 1-*bis* e 1-*quater* del medesimo articolo siano invece formulati in termini di novella alla disposizione in questione;

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 2-*bis*, novella l'articolo 1, comma 3, della legge n. 249 del 1997, al fine di coordinarlo con le disposizioni di cui all'articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 che, in relazione alla composizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, aveva introdotto una modifica incompleta e non testuale alla legge n. 249, al fine di ridurre (rispettivamente, da 8 a 4 e da 4 a 2) il numero dei componenti del consiglio e delle due commissioni in cui essa si articola, lasciando tuttavia immutato il sistema di elezione dei componenti da parte dei due rami del Parlamento. Conseguentemente, la disposizione in oggetto novella la legge n. 249 del 1997 intervenendo sul sistema di elezione dei componenti e prevedendo, al riguardo, che la Camera e il Senato sono chiamati a eleggere due componenti ciascuno e che ciascun parlamentare può indicare un solo nominativo per il consiglio

dell'Autorità, senza tuttavia intervenire anche sulla norma contenuta all'articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011, con la quale la novella in questione viene quindi a coesistere;

sul piano della corretta formulazione del testo:

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1-ter, laddove esenta dal pagamento della commissione bancaria di scoperto le *“famiglie consumatrici titolari di conto corrente”* introduce una disposizione della quale non appare chiara la portata normativa, non risultando esistenti conti correnti a titolarità familiare; analogamente, all'articolo 1, comma 1, lettera b) – che individua i soggetti legittimati a partecipare alle riunioni dell'Osservatorio sull'erogazione del credito e sulle relative condizioni da parte delle banche alla clientela – non appare adeguatamente precisato il riferimento, ivi contenuto, ai *“tre rappresentanti indicati dalle associazioni delle imprese maggiormente rappresentative a livello nazionale e”* al *“rappresentante degli organismi di società finanziarie regionali”*;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in diffinità 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, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1-ter, che esenta dal pagamento della commissione bancaria di scoperto le *“famiglie consumatrici titolari di conto corrente”*, sia precisato l'ambito di applicazione dell'esen-

zione, tenuto conto che l'espressione *“famiglie consumatrici”* è un'espressione atecnica e che non risulta l'esistenza di conti correnti a intestazione familiare.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 1-ter – che integra in via non testuale la disciplina contenuta all'articolo 117-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 – si dovrebbe riformulare la disposizione in questione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

all'articolo 1, comma 2-bis, che novella l'articolo 1, comma 3, della legge n. 249 del 1997, *“In ragione della necessità di coordinamento legislativo e di adeguamento tempestivo alle disposizioni dell'articolo 23, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2001, n. 214”*, alla lettera a), tenuto conto del tenore della novella di cui alla successiva lettera b), si dovrebbe valutare l'opportunità di integrare la novella al quarto periodo del comma 3, sostituendo il riferimento ai commissari con quello ai componenti del consiglio; parallelamente, alla lettera b), che novella il quinto periodo del comma 3, si valuti l'opportunità di introdurre la disciplina relativa all'assegnazione dei componenti del consiglio alle commissioni nelle quali l'Autorità continua ad articolarsi, tenuto conto che la normativa introdotta non prevede – come invece disponeva quella previgente – che le due Camere eleggano separatamente i componenti di tali commissioni;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera b), capoverso 1-bis, che stabilisce che alle

riunioni dell'Osservatorio sull'erogazione del credito e sulle relative condizioni da parte delle banche alla clientela partecipano, tra gli altri, tre rappresentanti indicati dalle associazioni delle imprese maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante degli organismi di società finanziarie regionali, si dovrebbe precisare di quali associazioni e di quali organismi si tratti ».

Carolina LUSSANA, *presidente*, sottopone alla valutazione dei membri del Comitato la proposta di rendere più stringente, trasformandolo in condizione, il rilievo attinente al mancato ricorso alla tecnica della novellazione riscontrato all'articolo 1, comma 1-*ter*, del decreto legge in esame, il quale integra in via non testuale un articolo del testo unico in materia bancaria e creditizia. Si tratta di uno degli aspetti sui quali più di sovente si è soffermata l'attenzione del Comitato, e rispetto ai quali, occorre, a suo avviso, prendere atto del fatto che i relativi rilievi hanno avuto finora scarso seguito presso le Commissioni di merito. Sarebbe auspicabile, dunque, a suo avviso, rendere maggiormente incisivo il richiamo, tanto più che in questo caso l'insufficiente coordinamento con la preesistente fonte normativa produce l'effetto di compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un codice.

Roberto ZACCARIA rileva che, ove si accedesse alla proposta avanzata dal presidente, si registrerebbe un mutamento della giurisprudenza del Comitato in materia di modifiche non testuali che, per prassi costante, formano oggetto di semplici osservazioni; considerato che la stabilità degli indirizzi rappresenta un fattore di certezza delle prassi, non è di per sé contrario ad un mutamento di rotta, alla cui base ci sia una riflessione ponderata.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore*, nel condividere l'esigenza espressa

dal presidente, ricorda come il Comitato per la legislazione sia stato istituito, tra l'altro, allo scopo di garantire il carattere organico ed unitario degli interventi legislativi; in quest'ottica, la declinazione sotto forma di condizione, in luogo di una osservazione, del rilievo in esame risulterebbe strumentale alla preservazione della peculiare funzione del testo unico nell'ambito dell'ordinamento giuridico. Per tale ragione concorda in merito alla opportunità di fornire un segnale di maggior rigore.

Doris LO MORO rimarca come la distinzione tra osservazione e condizione si fondi su un'attenta ponderazione dell'anomalia riscontrata in ciascuno specifico caso. Perciò, una cosa è segnalare che, in relazione ad uno stesso fenomeno, si registra una reiterazione di osservazioni dello stesso segno, cui non è dato un seguito adeguato, altro è invece, reagire a tale constatazione innalzando il livello della censura.

Carolina LUSSANA, *presidente*, evidenzia l'utilità del dibattito svoltosi sulla questione, considera che va altresì riconosciuto come nella presente circostanza il provvedimento all'esame presenti pochi problemi di coordinamento con la legislazione vigente, riscontrandosi una sola modifica non testuale. Conviene quindi sull'opportunità di svolgere una ulteriore riflessione comune sul tema, ferma restando la possibilità che, come emerso anche dagli interventi dei colleghi e tenendo a mente la peculiare natura dei codici o dei testi unici, a fronte di eventuali futuri provvedimenti connotati da maggiore problematicità, si pervenga ad un conseguente cambiamento di giurisprudenza.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 16.