

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 del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali. C. 1762 Governo (Parere alla Commissione VI) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157, recante ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio. C. 1774 Governo (Parere alla Commissione VI) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere con osservazione</i>)	6
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 settembre 2008, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia, nonché la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008. Esame C. 1802 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni III e IV) (<i>Esame e conclusione – Parere senza condizioni né osservazioni</i>) .	6

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

Mercoledì 29 ottobre 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA.

La seduta comincia alle 9.10.

Conversione in legge del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali.

C. 1762 Governo.

(Parere alla Commissione VI).

(Seguito esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione).

Franco STRADELLA, *presidente*, ricorda che nella seduta del giorno prece-

dente il relatore aveva proceduto ad un'unica relazione congiunta sulle proposte di parere concernenti i decreti-legge n. 155 e 157. In quella sede, a seguito degli elementi emersi nella discussione svolta con particolare riguardo al primo dei due provvedimenti, si era altresì riservato di riformulare la propria proposta di parere per la riunione odierna.

Lino DUILIO, *relatore*, nell'illustrare la nuova proposta di parere elaborata alla luce del dibattito di ieri, sottolinea come le modifiche che ha inteso apportare colgono, a suo avviso, i principali esiti della discussione svoltasi.

Gli interventi dei colleghi hanno, infatti, evidenziato, da un lato, il carattere certamente emergenziale della situazione di crisi che ha dato origine ai due provvedimenti e, conseguentemente, la riconosciuta esigenza di predisporre modalità straordinarie di intervento che siano il più possibile efficaci. Dall'altro lato, si è tuttavia ritenuto di sottolineare con forza

come lo strumento previsto al comma 7 dell'articolo 1 del decreto legge n. 155 suscita riserve in quanto consente, sia pure in via ipotetica, di incidere su scelte di allocazione delle risorse assunte in via legislativa, senza che sia nemmeno previsto un penetrante ed incisivo ruolo delle Commissioni parlamentari. Né alcun coinvolgimento delle Camere è espressamente disposto per i decreti ministeriali di attuazione delle disposizioni contenute nei due decreti-legge, ovvero quelli previsti al comma 1 dell'articolo 5 del decreto n. 155, ed al comma 1 dell'articolo 2 del decreto n. 157.

Tali aspetti sono dunque messi in evidenza nella nuova versione delle proposte dei pareri, ed in particolare nella specifica condizione relativa all'articolo 1, comma 7, recata dal parere predisposto per il decreto n. 155.

Illustra, pertanto, la nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1762 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare le modalità straordinarie, eventualmente necessarie per fronteggiare le ripercussioni dell'attuale crisi finanziaria, con cui si esplica l'intervento del Ministero dell'economia, unitamente alla Banca d'Italia, per garantire la stabilità del sistema bancario e la tutela del risparmio; peraltro, in tali contenuti è destinato a confluire anche il successivo decreto-legge n. 157 del 2008, secondo quanto annunciato nel comunicato del 13 ottobre 2008 della Presidenza del Consiglio dei ministri, in occasione dell'adozione di quest'ultimo (dove si legge espressamente che « in sede di conversione da parte delle Camere, il decreto verrà abbinato a quello analogo varato la scorsa settimana »);

risultando dunque già sostanzialmente integrato dal decreto-legge n. 157, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 13 ottobre, il provvedimento in esame realizza unitamente a quest'ultimo un caso di in-

treccio tra due provvedimenti d'urgenza, che non può considerarsi in linea con esigenze di semplificazione normativa anche quando, come nel caso di specie, non sembrano conseguire incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

nel consentire al Ministero dell'economia e delle finanze una serie di interventi di carattere straordinario, esso dispone numerose deroghe alla disciplina vigente, sia in termini generici (all'articolo 1, comma 1, è prevista la « deroga alle norme di contabilità dello Stato ») sia in termini più circoscritti, con riguardo ai limiti partecipativi previsti per le banche cooperative dal testo unico bancario ed ai relativi diritti di voto (articolo 1, comma 5), alla disciplina sulle OPA (articolo 1, comma 6) alla disciplina civilistica in materia di garanzie (articolo 3, comma 1); peraltro, il decreto-legge n. 157 completa tale quadro ammettendo che le emissioni di titoli di Stato possano avvenire « in deroga ai limiti previsti al riguardo dalla legislazione vigente »;

prevede all'articolo 1, comma 7, che le risorse necessarie per ciascuna operazione siano individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, definendo dunque un nuovo ed ulteriore strumento di flessibilità nella gestione del bilancio statale, diverso anche da quello contemplato dall'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008; analogamente, all'articolo 5, comma 1, attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di definire criteri, condizioni e modalità di sottoscrizione e di concessione della garanzia statale;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

all'articolo 1, commi 7 e 8 – che, nel quadro degli interventi per la protezione del pubblico risparmio e per la tutela della stabilità finanziaria, prevedono l'adozione da parte del Presidente del Consiglio (e la sua immediata trasmissione al Parlamento) di uno strumento di carattere straordinario – si valuti la necessità di introdurre meccanismi idonei ad assicurare un più penetrante ed incisivo ruolo delle Camere relativamente all'impiego (peraltro solo eventuale) di detto strumento, attesa la sua potenziale idoneità ad incidere anche su spese legislativamente previste, nonché la mancanza di un espresso termine finale di operatività della disposizione e quella di un tetto massimo di risorse utilizzabili.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 5, comma 1 – che demanda a decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, la definizione di «criteri, condizioni e modalità di sottoscrizione degli aumenti di capitale e di concessione della garanzia statale e di attuazione del presente decreto» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se, data l'ampiezza di contenuto, sia congrua la scelta dello strumento del decreto, con specifico riguardo alla natura non regolamentare, nonché l'opportunità di prevedere il coinvolgimento delle Camere;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, dovrebbe valutarsi l'opportunità di integrare i contenuti del comma 1, secondo periodo, e del comma 2, atteso che tali disposizioni fissano le condizioni per la partecipazione a sottoscrizioni di aumenti di capitale da parte del Ministero dell'economia, mentre il primo periodo del comma 1 contempla anche la possibilità che il Ministero si limiti a garantire, senza sottoscriverli, gli aumenti di capitale delle banche italiane.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

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

abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari. ».

Doris LO MORO rileva come la condizione posta nella proposta di parere sia formulata in termini assolutamente condivisibili e coerenti con le indicazioni emerse nella discussione del giorno precedente. Sottolinea, infatti, come ella stessa nel proprio intervento aveva posto l'accento principalmente su aspetti procedurali di esercizio di un potere che, in quanto destinato ad operare in un quadro emergenziale e in un orizzonte incerto, non può non avere caratteri assolutamente peculiari.

Il Comitato approva la proposta di parere testè formulata dal relatore.

Conversione in legge del decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157, recante ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio.

C. 1774 Governo.

(Parere alla Commissione VI).

(Seguito esame e conclusione – Parere con osservazione).

Lino DUILIO, *relatore*, richiamando l'intervento svolto in relazione al precedente decreto n. 155, riformula conseguentemente la proposta di parere già elaborata, nel senso di allineare l'osservazione relativa all'articolo 2 al rilievo contenuto nel parere testè approvato riguardante l'articolo 5 del decreto-legge n. 155.

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1774;

rilevato che esso è stato adottato e pubblicato dopo soli quattro giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 155, volto a disciplinare la medesima materia del sistema creditizio e che il comunicato diramato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri testualmente recita che « in sede di conversione da parte delle Camere il decreto verrà abbinato a quello analogo varato la scorsa settimana »;

segnalato che esso interviene espressamente, in due disposizioni, sull'ambito di applicazione del citato decreto-legge n. 155;

sottolineato che l'articolo 2, al comma 1, prevede decreti « di natura non regolamentare » volti a stabilire criteri, condizioni e modalità delle operazioni in esso disciplinate;

evidenziato che esso non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

richiamato, per ogni altra valutazione, il parere reso con riguardo al decreto-legge n. 155 del 2008;

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 riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 2, comma 1 – che demanda a decreti di natura non regolamentare, del Ministro dell'economia e delle finanze, emanati previo parere della Banca d'Italia la definizione di criteri, condizioni e modalità delle operazioni ivi previste e della garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane e sulle operazioni da esse stipulate – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se, data l'ampiezza di contenuto, sia congrua la scelta dello strumento del decreto, con specifico riguardo alla natura non regolamentare, nonché l'opportunità di prevedere il coinvolgimento delle Camere; dovrebbe peraltro valutarsi anche la necessità di tale disposizione, alla luce di quanto già previsto dall'articolo 5, comma 1, del citato decreto-legge n. 155, in cui tale disposizione, per quanto detto in premessa, è destinata a confluire. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 settembre 2008, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia, nonché la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008.

Esame C. 1802 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni III e IV).

(Esame e conclusione – Parere senza condizioni né osservazioni).

Arturo IANNACCONE, *relatore*, segnala come il provvedimento in esame si innesti nel solco di una prassi ormai consolidata, secondo cui la materia delle missioni internazionali è regolata da decreti-legge che, di volta in volta, autorizzano la partecipazione italiana a nuove missioni mi-

litari internazionali ovvero prorogano i termini per ciascuna delle missioni internazionali in corso, generalmente per un periodo semestrale. Il decreto-legge in esame, nel testo modificato dal Senato, oltre ad autorizzare la nuova missione in Georgia, reca la proroga della partecipazione dell'Italia ad altre missioni internazionali già in corso fino al 31 dicembre 2008.

Nella premessa del parere da lui redatto ha ritenuto comunque di sottolineare come nel provvedimento, originariamente relativo alla sola missione in Georgia, siano stati poi assorbiti, durante l'iter al Senato, anche i contenuti del decreto-legge 29 settembre 2008, n. 150, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008. Per tale ultimo decreto, evidentemente destinato a decadere, sono pertanto fatti salvi gli effetti, come dispone il comma 2 del disegno di legge di conversione.

Illustra, dunque, la seguente proposta di parere.

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1802 e rilevato che esso:

reca un contenuto omogeneo che, mentre nella versione originaria faceva riferimento alla sola missione in Georgia, a seguito delle modifiche apportate al Senato è adesso volto a disciplinare i profili normativi connessi alla partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali che vedono impegnato il nostro Paese, fino al 31 dicembre 2008, introducendo una normativa strumentale al loro svolgimento o rinviando a quella esistente;

effettua ampi rinvii alla normativa esistente, secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, in carenza – come rilevato dal Comitato anche in occasione dell'esame di analoghi decreti-legge – di una normativa unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse;

il provvedimento in esame riproduce integralmente, all'articolo 2-*bis*, i contenuti del decreto-legge n. 150 del 2008, presentato al Senato, in ragione della sostanziale identità di materia tra il provvedimento in esame ed il secondo decreto (evidenziata anche nel titolo di quest'ultimo: « Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008 »); come già evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari, sia pure attenuata dall'espressa clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto-legge confluito nel provvedimento in esame e dunque destinato a decadere;

è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, fermo restando quanto rilevato in premessa sull'avvenuta confluenza di due decreti-legge in un unico provvedimento, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, non vi sia nulla da osservare. ».

Roberto ZACCARIA, nel concordare con la proposta di parere illustrata, desidera tuttavia rimarcare la frequenza con cui si ripete, in questa legislatura, l'abitudine di far confluire il testo di un decreto-legge in altro provvedimento di urgenza. Un calcolo approssimativo condurrebbe ad individuare quattro precedenti nell'arco di pochi mesi. Si riferisce, in particolare, ai decreti-legge adottati in materia di emer-

genza rifiuti in Campania, ai decreti legge riguardanti la crisi di Alitalia, ai due provvedimenti di urgenza esaminati nell'odierna seduta del Comitato sulla crisi dei mercati finanziari ed, infine, al decreto-legge in esame, in cui il Senato ha inserito le disposizioni di altro decreto-legge.

Invita dunque i membri del Comitato per la legislazione a monitorare tali situazioni, anche al fine di verificare se vi siano i presupposti per investire della questione il Presidente della Camera, nel caso essa abbia a ripetersi in modo ricorrente.

Infine, riprendendo quanto detto dal relatore circa l'esistenza di numerosi precedenti decreti legge in materia di missioni militari, segnala che dovrebbe riflettersi sull'uso in via ordinaria dello strumento della decretazione di urgenza per la proroga di termini che ben potrebbero invece essere prolungati con leggi ordinarie.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.25.