

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 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie. C. 4741 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*)

3

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

Martedì 28 novembre 2017. — Presidenza del presidente Tancredi TURCO.

La seduta comincia alle 13.05.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie. C. 4741 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, dopo avere illustrato il contenuto del decreto-legge, rileva preliminarmente che nella predisposizione della proposta di parere si è attenuto strettamente ai profili di competenza del Comitato, senza entrare nel merito di molte delle disposizioni del provvedimento, che, pur presentando profili problematici per quanto concerne il

rispetto del requisito di omogeneità del decreto-legge, affrontano tematiche degne di attenzione. Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4741 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il preambolo del decreto-legge riconduce le ragioni di necessità ed urgenza a due distinte finalità, di ampia portata: in primo luogo, prevedere disposizioni di natura finanziaria e contabile; in secondo luogo prevedere misure per esigenze indifferibili con riferimento a sei distinti ambiti materiali: 1) partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; 2) personale delle forze di polizia e militari; 3) imprese; 4) ambiente; 5) cultura; 6) sanità;

le disposizioni originarie del decreto-legge appaiono coerenti con questo quadro, salvo quelle di cui all'articolo 8 e all'articolo 15, concernenti, rispettivamente, il monitoraggio delle misure di

salvaguardia in materia pensionistica e il contratto di programma con la società RFI Spa;

a seguito delle modifiche e integrazioni apportate nel corso dell'esame al Senato, il perimetro del provvedimento risulta notevolmente dilatato; agli originari 21 articoli, se ne sono infatti aggiunti altri 46; alcune delle modificazioni intervenute nel corso dell'iter suscitano perplessità con riferimento alla loro riconducibilità all'ambito originario di intervento del decreto-legge, anche alla luce dei requisiti previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988; merita in particolare segnalare il comma 5-*bis* dell'articolo 6, in materia di risorse per la giustizia amministrativa; l'articolo 12-*ter* concernente la società di gestione dell'aeroporto di Trapani-Birgi; l'articolo 13-*ter* che amplia l'ambito di applicazione della cosiddetta « confisca allargata »; l'articolo 15-*quinquies* in materia di procedura di subentro nella concessione demaniale con riguardo alla realizzazione di opere inamovibili; l'articolo 17-*quinquies* concernente la delimitazione della fascia demaniale marittima del Comune di San Salvo; l'articolo 19-*bis* recante disposizioni in materia di uscita dei minori di 14 anni dai locali scolastici; l'articolo 19-*ter*, che prevede la non applicazione ad enti di previdenza di diritto privato, di alcuni divieti di conferimento di incarichi; l'articolo 19-*novies*, che esclude per gli avvocati l'obbligo di polizza per gli infortuni occorsi nell'esercizio dell'attività professionale; l'articolo 19-*terdecies* in materia di documentazione antimafia in agricoltura; l'articolo 19-*quaterdecies* in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati; l'articolo 19-*quinqüesdecies* concernente misure di tutela degli utenti dei servizi di telefonia, reti televisive e comunicazioni elettroniche;

nell'articolo unico del disegno di legge di conversione è stato inoltre inserito un comma (il comma 2), che modifica l'articolo 162-*ter* del codice penale, escludendo la possibilità di dichiarare l'estinzione per condotte riparatorie del delitto

di atti persecutori; si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre posto condizioni volte alla soppressione di disposizioni di carattere sostanziale inserite nel disegno di legge di conversione, in quanto tale inserimento non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge; nel caso in esame, peraltro, la soppressione appare opportuna anche alla luce dei criteri, pure più flessibili, da ultimo adottati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013 che ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e della proprietà della formulazione:

per un evidente errore materiale il comma 2 dell'articolo 4 fa riferimento alla « legge 12 novembre 2016, n. 220, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo » anziché alla « legge 14 novembre 2016, n. 220 »;

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

alcune disposizioni del provvedimento sembrano operare modifiche implicite di atti legislativi vigenti, in contrasto con il paragrafo 3, lettera a), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di utilizzare la modifica testuale; si segnalano in particolare il comma 1 dell'articolo 1 (termini per la definizione agevolata dei carichi fiscali); il comma 2 dell'articolo 1-*ter* (comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute); il comma 7-*bis* dell'articolo 2 (indicazione delle imprese affidatarie dei lavori nelle zone colpite dagli eventi sismici del 2016); il comma 5 dell'articolo 2-*bis* (interventi di immediata esecuzione nelle me-

desime zone); i commi 35 e 36 dell'articolo 2-*bis* (personale uffici speciali per la ricostruzione post-sisma 2009); il comma 44 dell'articolo 2-*ter* (cessazione stato d'emergenza post-sisma 2012); il comma 1-*ter* dell'articolo 13 (albo unico dei consulenti finanziari); il comma 2 dell'articolo 19 (organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore);

il comma 39 dell'articolo 2-*bis*, abroga il comma 3-*bis* dell'articolo 2 del decreto-legge n. 8 del 2017, che introduce un secondo periodo nel comma 5-*bis* dell'articolo 14 del decreto-legge n. 39 del 2009; è pertanto necessario, ai sensi del paragrafo 3, lettera *c*) della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, fare riferimento all'atto modificato e non all'atto modificante;

la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 12-*bis* modifica in modo frammentario un atto non avente forza di legge (il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 157 del 2013), in contrasto con quanto previsto dal paragrafo 3, lettera *e*), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il comma 1 dell'articolo 17-*ter* affida a decreti di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione delle modalità di attuazione della previsione che consente ai contribuenti di destinare il cinque per mille dell'IRPEF anche agli enti gestori delle aree protette; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica;

infine, il disegno di legge nel testo presentato al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né 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, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

si provveda alla soppressione del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione;

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

si provveda a riformulare il comma 39 dell'articolo 2-*bis* come soppressione del secondo periodo del comma 5-*bis* dell'articolo 14 del decreto-legge n. 39 del 2009;

si provveda alla soppressione della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 12-*bis* o, in alternativa, a una sua riformulazione nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la medesima forza;

si provveda a sopprimere, al comma 1 dell'articolo 17-*ter*, il riferimento alla natura non regolamentare dei decreti chiamati a definire la disciplina attuativa della previsione che consente ai contribuenti di destinare il cinque per mille dell'IRPEF anche agli enti gestori delle aree protette;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di sopprimere il comma 5-*bis* dell'articolo 6 e gli articoli 12-*ter*, 13-*ter*, 15-*quinqies*, 17-*quinqies*, 19-*bis*, 19-*ter*, 19-*novies*, 19-*terdecies*, 19-*quaterdecies* e 19-*quinqiesdecies*;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire, al comma 2 del-

l'articolo 4, le parole: « legge 12 novembre 2016, n. 220 » con le seguenti: « legge 14 novembre 2016, n. 220 »

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di riformulare in termini di novella le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1; al comma 2 dell'articolo 1-ter; al comma 7-bis dell'articolo 2; al comma 5 dell'articolo 2-bis; ai commi 35 e 36 dell'articolo 2-bis; al comma 44 dell'articolo 2-ter; al comma 1-ter dell'articolo 13 e al comma 2 dell'articolo 19. »

Marilena FABBRI, nel sottolineare che la proposta di parere correttamente evidenzia un utilizzo improprio, anche in questa occasione, dello strumento del decreto-legge, ritiene però che in questa circostanza si debba tenere conto delle peculiarità dell'esame che si è svolto al Senato sul provvedimento. Infatti, il decreto-legge rappresenta probabilmente l'ultimo veicolo utilizzabile per affrontare molte emergenze prima della fine della Legislatura. A questo proposito occorre anche tenere conto che già il testo originario del provvedimento risultava di ampio contenuto, essendo anche finalizzato a fare fronte ad esigenze indifferibili in diversi settori. Invita poi a considerare la delicatezza del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, del quale una condizione della proposta di parere richiede la soppressione. Questa disposizione infatti pone rimedio ai problemi di applicazione dell'articolo 162-ter del codice penale, il quale, nel consentire l'estinzione del reato per condotte riparatorie per i reati procedibili a querela, ricomprende tra questi anche un reato di particolare allarme sociale come lo *stalking*. In questo specifico caso, ritiene pertanto giustificato il ricorso all'inserimento nel provvedimento dell'esclusione dello *stalking* dalla possibilità di estinzione del reato per condotte riparatorie

Tancredi TURCO ritiene condivisibile, per quanto attiene alle competenze del

Comitato, la proposta di parere predisposta dal relatore. Si rimette comunque sul punto al relatore e alle valutazioni dei componenti del Comitato.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, pur ribadendo che il parere del Comitato non può che attenersi ai parametri previsti dal regolamento agli articoli 16-bis e 96-bis, senza entrare in valutazioni di merito, ritiene degni di considerazione i rilievi avanzati dalla collega Fabbri. Ritiene pertanto che la richiesta di soppressione del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione possa essere formulata come osservazione e non come condizione. Inoltre, ritiene opportuno inserire nelle premesse del parere un riferimento all'esigenza oggettiva e di per sé condivisibile di affrontare con il provvedimento emergenze meritevoli di attenzione prima della fine della Legislatura. Formula quindi la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4741 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il preambolo del decreto-legge riconduce le ragioni di necessità ed urgenza a due distinte finalità, di ampia portata: in primo luogo, prevedere disposizioni di natura finanziaria e contabile; in secondo luogo prevedere misure per esigenze indifferibili con riferimento a sei distinti ambiti materiali: 1) partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; 2) personale delle forze di polizia e militari; 3) imprese; 4) ambiente; 5) cultura; 6) sanità;

le disposizioni originarie del decreto-legge appaiono coerenti con questo quadro, salvo quelle di cui all'articolo 8 e all'articolo 15, concernenti, rispettivamente, il monitoraggio delle misure di salvaguardia in materia pensionistica e il contratto di programma con la società RFI Spa;

a seguito delle modifiche e integrazioni apportate nel corso dell'esame al Senato, il perimetro del provvedimento risulta notevolmente dilatato, anche alla luce dell'esigenza, di per sé condivisibile, di affrontare diverse questioni urgenti in vista della prossima fine della Legislatura; agli originari 21 articoli, se ne sono infatti aggiunti altri 46; alcune delle modificazioni intervenute nel corso dell'iter suscitano perplessità con riferimento alla loro riconducibilità all'ambito originario di intervento del decreto-legge, anche alla luce dei requisiti previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988; merita in particolare segnalare il comma 5-bis dell'articolo 6, in materia di risorse per la giustizia amministrativa; l'articolo 12-ter concernente la società di gestione dell'aeroporto di Trapani-Birgi; l'articolo 13-ter che amplia l'ambito di applicazione della cosiddetta « confisca allargata »; l'articolo 15-quinquies in materia di procedura di subentro nella concessione demaniale con riguardo alla realizzazione di opere inamovibili; l'articolo 17-quinquies concernente la delimitazione della fascia demaniale marittima del Comune di San Salvo; l'articolo 19-bis recante disposizioni in materia di uscita dei minori di 14 anni dai locali scolastici; l'articolo 19-ter, che prevede la non applicazione ad enti di previdenza di diritto privato, di alcuni divieti di conferimento di incarichi; l'articolo 19-novies, che esclude per gli avvocati l'obbligo di polizza per gli infortuni occorsi nell'esercizio dell'attività professionale; l'articolo 19-terdecies in materia di documentazione antimafia in agricoltura; l'articolo 19-quaterdecies in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati; l'articolo 19-quinquiesdecies concernente misure di tutela degli utenti dei servizi di telefonia, reti televisive e comunicazioni elettroniche;

nell'articolo unico del disegno di legge di conversione è stato inoltre inserito un comma (il comma 2), che modifica l'articolo 162-ter del codice penale, escludendo la possibilità di dichiarare l'estinzione per condotte riparatorie del delitto di atti persecutori; si segnala in proposito

che il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre posto condizioni volte alla soppressione di disposizioni di carattere sostanziale inserite nel disegno di legge di conversione, in quanto tale inserimento non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge; nel caso in esame, peraltro, la soppressione appare opportuna anche alla luce dei criteri, pure più flessibili, da ultimo adottati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013 che ha riconosciuto al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e della proprietà della formulazione:

per un evidente errore materiale il comma 2 dell'articolo 4 fa riferimento alla « legge 12 novembre 2016, n. 220, recante Disciplina del cinema e dell'audiovisivo » anziché alla « legge 14 novembre 2016, n. 220 »;

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

alcune disposizioni del provvedimento sembrano operare modifiche implicite di atti legislativi vigenti, in contrasto con il paragrafo 3, lettera a), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di utilizzare la modifica testuale; si segnalano in particolare il comma 1 dell'articolo 1 (termini per la definizione agevolata dei carichi fiscali); il comma 2 dell'articolo 1-ter (comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute); il comma 7-bis dell'articolo 2 (indicazione delle imprese affidatarie dei lavori nelle zone colpite dagli eventi sismici del 2016); il comma 5 dell'articolo 2-bis (interventi di immediata esecuzione nelle medesime zone); i commi 35 e 36 dell'articolo

2-bis (personale uffici speciali per la ricostruzione post-sisma 2009); il comma 44 dell'articolo 2-ter (cessazione stato d'emergenza post-sisma 2012); il comma 1-ter dell'articolo 13 (albo unico dei consulenti finanziari); il comma 2 dell'articolo 19 (organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore);

il comma 39 dell'articolo 2-bis abroga il comma 3-bis dell'articolo 2 del decreto-legge n. 8 del 2017, che introduce un secondo periodo nel comma 5-bis dell'articolo 14 del decreto-legge n. 39 del 2009; è pertanto necessario, ai sensi del paragrafo 3, lettera c) della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, fare riferimento all'atto modificato e non all'atto modificante;

la lettera a) del comma 1 dell'articolo 12-bis modifica in modo frammentario un atto non avente forza di legge (il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 157 del 2013), in contrasto con quanto previsto dal paragrafo 3, lettera e), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il comma 1 dell'articolo 17-ter affida a decreti di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione delle modalità di attuazione della previsione che consente ai contribuenti di destinare il cinque per mille dell'IRPEF anche agli enti gestori delle aree protette; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica;

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

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-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:

si provveda a riformulare il comma 39 dell'articolo 2-bis come soppressione del secondo periodo del comma 5-bis dell'articolo 14 del decreto-legge n. 39 del 2009;

si provveda alla soppressione della lettera a) del comma 1 dell'articolo 12-bis o, in alternativa, a una sua riformulazione nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la medesima forza;

si provveda a sopprimere, al comma 1 dell'articolo 17-ter, il riferimento alla natura non regolamentare dei decreti chiamati a definire la disciplina attuativa della previsione che consente ai contribuenti di destinare il cinque per mille dell'IRPEF anche agli enti gestori delle aree protette;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di sopprimere il comma 5-bis dell'articolo 6 e gli articoli 12-ter, 13-ter, 15-quinquies, 17-quinquies, 19-bis, 19-ter, 19-novies, 19-terdecies, 19-quaterdecies e 19-quinquiesdecies, nonché il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire, al comma 2 dell'articolo 4, le parole: « legge 12 novembre 2016, n. 220 » con le seguenti: « legge 14 novembre 2016, n. 220 »

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di riformulare in termini di novella le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1; al comma 2 dell'articolo 1-ter; al comma 7-bis dell'articolo 2; al

comma 5 dell'articolo 2-bis; ai commi 35 e 36 dell'articolo 2-bis; al comma 44 dell'articolo 2-ter; al comma 1-ter dell'articolo 13 e al comma 2 dell'articolo 19. »

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

La seduta termina alle 13.35.