

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze. C. 3634, approvato dal Senato (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione</i>)	24
Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace. Governo C. 3672, approvato dal Senato (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione</i>)	31

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

Martedì 12 aprile 2016. — Presidenza del presidente Gianluca PINI.

La seduta comincia alle 14.35.

Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze.

C. 3634, approvato dal Senato.

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Gianluca PINI, *presidente*, nell'illustrare il provvedimento in titolo, ne evidenzia talune criticità. Ben consapevole che trattasi di un provvedimento che si presta a valutazioni assai divergenti sul piano politico, reputa opportuno sottolineare come i conseguenti rilievi contenuti nella proposta di parere che si accinge ad illustrare sono stati da lui predisposti tenendo esclusivamente conto dei parametri valutativi di carattere tecnico-giuridico previsti dall'ar-

ticolo 16-bis del Regolamento, come costantemente applicati dal Comitato nella sua lunga e consolidata giurisprudenza. Si tratta quindi di rilievi che sono unicamente volti a suggerire agli organi di merito alcune modifiche indispensabili al fine di rendere concretamente efficace ed applicabile la normativa che è stata proposta.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminata la proposta di legge n. 3634 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e della struttura del testo:

la proposta di legge, a seguito della posizione della questione di fiducia presso l'altro ramo del Parlamento, si compone di un unico articolo suddiviso in 69 commi, all'interno del quale sono confluiti i due distinti titoli – dedicati alla disciplina di due autonomi istituti giuridici – nei quali opportunamente si articolava l'originaria proposta di legge;

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto interviene, in parte mediante

una nuova disciplina, in parte mediante rinvii all'ordinamento vigente, a introdurre la disciplina giuridica delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e delle unioni di fatto (sia tra coppie omosessuali sia tra coppie eterosessuali);

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

sul piano del coordinamento interno ed esterno al testo, la proposta di legge, con riguardo al vincolo derivante dalla precedente unione civile, contiene due disposizioni, una formulata in termini di novella ed una recante un'autonoma disciplina, che parzialmente si sovrappongono: in particolare, al comma 8, il primo periodo riproduce, integrandola, la disciplina contenuta all'articolo 124, primo periodo, del codice civile, prevedendo che il coniuge sia in ogni tempo legittimato ad impugnare, oltre al matrimonio successivamente contratto dall'altro coniuge, anche l'unione civile successivamente costituita dal medesimo; il secondo periodo riproduce invece il secondo periodo dell'articolo 124 del codice civile, sostituendo il riferimento al matrimonio con quello all'unione civile e prevedendo cioè che, nel caso in cui venga opposta la nullità dell'unione civile, tale questione debba essere preventivamente giudicata; il successivo comma 33, con disposizione di identico contenuto rispetto a quella presente nel comma 8, primo periodo, novella l'articolo 124 del codice civile, integrando il primo periodo con il riferimento all'unione civile;

sempre sul piano del coordinamento con l'ordinamento vigente, al comma 18 è presente un riferimento alla sospensione della prescrizione senza che sia specificato che si tratta di quella derivante dai rapporti tra le parti di cui all'articolo 2941 del codice civile;

con riferimento al comma 47, che integra il comma 712 del codice di procedura civile prevedendo che nella domanda di interdizione o inabilitazione debbano essere indicati nome e cognome e residenza dell'eventuale "convivente di

fatto", si segnala invece che l'articolo 417 del codice civile – con diversa espressione che andrebbe armonizzata, o attraverso la delega al coordinamento di cui al comma 28 o direttamente nel testo – prevede che l'istanza di interdizione o inabilitazione sia promossa, tra l'altro, dalla persona "stabilmente convivente"; problemi di coordinamento si pongono anche al successivo comma 48, che prevede la possibilità che il convivente di fatto sia nominato amministratore di sostegno: l'articolo 408 del codice civile, riferendosi anche in questo caso alla persona "stabilmente convivente", già prevede tale possibilità, precisando inoltre che la scelta del giudice tutelare debba ricadere preferibilmente su tale soggetto;

al comma 20, che, con norma che sembrerebbe avere carattere generale, estende alle parti delle unioni civili i diritti e i doveri derivanti dal rapporto di coniugio ad eccezione di quelli disciplinati nel codice civile e non espressamente richiamati nella legge n. 184 del 1983 in materia di adozioni, parrebbe opportuno precisare se con il suddetto rinvio si intendano richiamare anche le norme *in malam partem* derivanti dalla qualità di coniuge (a mero titolo esemplificativo, si consideri l'articolo 577 del codice penale, che, nel caso di omicidio, prevede un aumento di pena se il reato è stato commesso contro il coniuge, ovvero le diverse normative che pongono quale causa di incompatibilità nell'esercizio di una professione o della funzione assegnata il rapporto di coniugio con un'altra parte) e, in caso affermativo, individuare le suddette norme in maniera puntuale;

al medesimo comma 20 sembrerebbe inoltre necessario chiarire se, l'ultimo periodo, che mantiene fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti, abbia, come sembra, natura meramente ricognitiva;

in relazione alla formulazione delle disposizioni di delega, il comma 28, alla lettera a), annovera tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve

attenersi, quello dell'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni della legge all'esame: in proposito, si segnala che le succitate disposizioni sono contenute principalmente in una fonte regolamentare (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre del 2000, recante Disciplina dell'archivio civile); conseguentemente, il medesimo articolo, alla lettera c), annovera, tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello del coordinamento con la nuova disciplina delle vigenti disposizioni contenute non solo in fonti di rango primario, ma anche "nei regolamenti e nei decreti", con la conseguenza che entrambi i principi e criteri direttivi sembrerebbero volti a delegare il Governo a modificare con fonte di rango primario disposizioni di natura regolamentare, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

inoltre, il successivo comma 34, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 28, lettera a), affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di stabilire "le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile", delineando così una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto e che determina, nelle more della legificazione della fonte operata dal comma 28, una transitoria dequalificazione della stessa;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

la proposta di legge, al comma 35 prevede, per le sole disposizioni di cui ai commi da 1 a 34, relative alle unioni civili, che esse acquistino efficacia "a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge"; in assenza di una diversa previsione di entrata in vigore differita per le altre disposizioni, tale norma risulta sprovvista di un'effettiva portata normativa;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio della delega, la proposta di legge, ai commi da 28 a 33, conferisce una delega al Governo in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso da esercitare nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge all'esame; al riguardo, il comma 30 prevede 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, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, 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, pena l'inefficacia della delega;

al comma 36, ove si stabilisce che "si intendono per" conviventi di fatto "due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca

assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile" non risulta specificato il grado di parentela e di affinità che impedisce la costituzione della convivenza di fatto;

infine, sul piano del coordinamento interno al testo, il comma 60, primo periodo, che disciplina la forma con la quale il contratto di convivenza deve essere redatto, appare ripetitivo di quanto già stabilito al comma 51;

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

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

per quanto detto in premessa, sia verificata la coerenza del combinato disposto dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), e comma 34, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto;

per quanto detto in premessa, al comma 30, si dovrebbe valutare la soppressione del terzo periodo che consente il ricorso alla « tecnica dello scorrimento » del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco, al comma 28, il termine ultimo per l'esercizio della delega;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

alla luce di quanto considerato in premessa, si precisi la portata normativa del comma 20 dell'articolo 1.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute al comma 8 e al comma 33, valu-

tando in particolare la soppressione del primo e la riformulazione del secondo al fine di inserirvi una ulteriore novella all'articolo 124 del codice civile con la quale si preveda che anche la nullità della precedente unione civile, se opposta, sia preventivamente giudicata;

al comma 18, si dovrebbe precisare il riferimento normativo all'articolo 2941 del codice civile;

al comma 28, che delega il Governo al « coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge (...) », si dovrebbe esplicitare se tale coordinamento riguardi anche i codici;

per quanto detto in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni di cui al comma 48 con il disposto dell'articolo 408, terzo comma, del codice civile;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe valutare la soppressione del comma 35;

infine, al comma 36, si dovrebbe specificare il grado di parentela e di affinità che rappresenta un impedimento alla convivenza di fatto ».

Marilena FABBRI, pur condividendo la proposta di parere presentata dal presidente e relatore, lo invita a riconsiderare la prassi, sin qui seguita dal Comitato, nel senso di formulare in termini di condizioni i rilievi con il quali si invitano le Commissioni ad individuare termini certi per l'esercizio della delega e ad evitare il ricorso alla tecnica dello scorrimento dei termini.

Il ricorso alla tecnica dello scorrimento dei termini rappresenta infatti una vera e propria prassi che si è venuta consolidando in ambito parlamentare, cosa che potrebbe indurre, in via generale, il Comitato a prenderne atto e a derubricare tale rilievo in una osservazione.

Ritiene inoltre che la terza condizione, con la quale si chiede di precisare la portata normativa del comma 20 dell'ar-

ticolo 1, nonché la terza e la quarta osservazione, in materia di coordinamento normativo, potrebbero essere sostituite da un'unica raccomandazione con la quale si inviti il legislatore, in sede di attuazione della delega, ad interpretare la disposizione contenuta al comma 28, lettera c), come volta a delegare il Governo ad adottare tutte le modificazioni ed integrazioni normative necessarie ad assicurare il coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nei codici.

A suo avviso, tale soluzione, nel caso il testo non dovesse subire alcuna modificazione nel corso del suo iter alla Camera, come sembrerebbe di poter intuire dalle cronache parlamentari, offrirebbe il pregio di fornire un indirizzo interpretativo al Governo ai fini dell'esercizio della delega conferitagli.

Gianluca PINI, *presidente*, nel ricordare come la qualificazione in termini di condizione del rilievo concernente il ricorso alla tecnica dello scorrimento costituisce una prassi storicamente consolidata nell'ambito dei lavori del Comitato, reputa, proprio alla luce delle considerazioni da lui precedentemente svolte in merito alla necessità di fugare ogni sospetto di strumentalizzazione dell'attività del Comitato, quanto mai inopportuno innovarla nella presente circostanza. Quanto invece alle considerazioni svolte dalla collega Fabbri sull'opportunità di riformulare in termini di raccomandazione tutti i rilievi che, a vario titolo, riguardano il coordinamento della proposta di legge all'esame con le disposizioni codicistiche, ritiene che esse siano condivisibili e, se accolte, suscettibili di rendere più efficace il parere del Comitato.

Giovanni MONCHIERO, ritiene anch'egli che, relativamente allo scorrimento del termine di esercizio della delega, vada al momento confermato il consolidato indirizzo del Comitato.

Gianluca PINI, *presidente*, allo scopo di consentire una più approfondita riflessione su tali tematiche, propone di sospen-

dere i lavori del Comitato e di aggiornarli al termine dei lavori pomeridiani dell'Assemblea.

La seduta, sospesa alle 15, è ripresa alle 18.10.

Gianluca PINI, *presidente*, alla luce del dibattito svoltosi in Comitato prima della sospensione della seduta, formula la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminata la proposta di legge n. 3634 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e della struttura del testo:

la proposta di legge, a seguito della posizione della questione di fiducia presso l'altro ramo del Parlamento, si compone di un unico articolo suddiviso in 69 commi, all'interno del quale sono confluiti i due distinti titoli – dedicati alla disciplina di due autonomi istituti giuridici – nei quali opportunamente si articolava l'originaria proposta di legge;

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto interviene, in parte mediante una nuova disciplina, in parte mediante rinvii all'ordinamento vigente, a introdurre la disciplina giuridica delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e delle unioni di fatto (sia tra coppie omosessuali sia tra coppie eterosessuali);

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

sul piano del coordinamento interno ed esterno al testo, la proposta di legge, con riguardo al vincolo derivante dalla precedente unione civile, contiene due disposizioni, una formulata in termini di novella ed una recante un'autonoma disciplina, che parzialmente si sovrappongono: in particolare, al comma 8, il primo periodo riproduce, integrandola, la disciplina contenuta all'articolo 124, primo periodo, del codice civile, prevedendo che

il coniuge sia in ogni tempo legittimato ad impugnare, oltre al matrimonio successivamente contratto dall'altro coniuge, anche l'unione civile successivamente costituita dal medesimo; il secondo periodo riproduce invece il secondo periodo dell'articolo 124 del codice civile, sostituendo il riferimento al matrimonio con quello all'unione civile e prevedendo cioè che, nel caso in cui venga opposta la nullità dell'unione civile, tale questione debba essere preventivamente giudicata; il successivo comma 33, con disposizione di identico contenuto rispetto a quella presente nel comma 8, primo periodo, novella l'articolo 124 del codice civile, integrando il primo periodo con il riferimento all'unione civile;

sempre sul piano del coordinamento con l'ordinamento vigente, al comma 18 è presente un riferimento alla sospensione della prescrizione senza che sia specificato che si tratta di quella derivante dai rapporti tra le parti di cui all'articolo 2941 del codice civile;

con riferimento al comma 47, che integra il comma 712 del codice di procedura civile prevedendo che nella domanda di interdizione o inabilitazione debbano essere indicati nome e cognome e residenza dell'eventuale "convivente di fatto", si segnala invece che l'articolo 417 del codice civile – con diversa espressione che andrebbe armonizzata, o attraverso la delega al coordinamento di cui al comma 28 o direttamente nel testo – prevede che l'istanza di interdizione o inabilitazione sia promossa, tra l'altro, dalla persona "stabilmente convivente"; problemi di coordinamento si pongono anche al successivo comma 48, che prevede la possibilità che il convivente di fatto sia nominato amministratore di sostegno: l'articolo 408 del codice civile, riferendosi anche in questo caso alla persona "stabilmente convivente", già prevede tale possibilità, precisando inoltre che la scelta del giudice tutelare debba ricadere preferibilmente su tale soggetto;

al comma 20, che, con norma che sembrerebbe avere carattere generale,

estende alle parti delle unioni civili i diritti e i doveri derivanti dal rapporto di coniugio ad eccezione di quelli disciplinati nel codice civile e non espressamente richiamati nella legge n. 184 del 1983 in materia di adozioni, parrebbe opportuno precisare se con il suddetto rinvio si intendano richiamare anche le norme *in malam partem* derivanti dalla qualità di coniuge (a mero titolo esemplificativo, si consideri l'articolo 577 del codice penale, che, nel caso di omicidio, prevede un aumento di pena se il reato è stato commesso contro il coniuge, ovvero le diverse normative che pongono quale causa di incompatibilità nell'esercizio di una professione o della funzione assegnata il rapporto di coniugio con un'altra parte) e, in caso affermativo, individuare le suddette norme in maniera puntuale;

al medesimo comma 20 sembrerebbe inoltre necessario chiarire se, l'ultimo periodo, che mantiene fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti, abbia, come sembra, natura meramente ricognitiva;

in relazione alla formulazione delle disposizioni di delega, il comma 28, alla lettera a), annovera tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello dell'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni della legge all'esame: in proposito, si segnala che le succitate disposizioni sono contenute principalmente in una fonte regolamentare (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre del 2000, recante Disciplina dell'archivio civile); conseguentemente, il medesimo articolo, alla lettera c), annovera, tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello del coordinamento con la nuova disciplina delle vigenti disposizioni contenute non solo in fonti di rango primario, ma anche "nei regolamenti e nei decreti", con la conseguenza che entrambi i principi e criteri direttivi sembrerebbero volti a delegare il Governo a modificare con fonte di rango

primario disposizioni di natura regolamentare, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

inoltre, il successivo comma 34, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 28, lettera a), affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di stabilire "le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile", delineando così una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto e che determina, nelle more della legificazione della fonte operata dal comma 28, una transitoria dequalificazione della stessa;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

la proposta di legge, al comma 35 prevede, per le sole disposizioni di cui ai commi da 1 a 34, relative alle unioni civili, che esse acquistino efficacia "a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge"; in assenza di una diversa previsione di entrata in vigore differita per le altre disposizioni, tale norma risulta sprovvista di un'effettiva portata normativa;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio della delega, la pro-

posta di legge, ai commi da 28 a 33, conferisce una delega al Governo in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso da esercitare nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge all'esame; al riguardo, il comma 30 prevede 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, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, 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, pena l'inefficacia della delega;

al comma 36, ove si stabilisce che "si intendono per" conviventi di fatto "due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile" non risulta specificato il grado di parentela e di affinità che impedisce la costituzione della convivenza di fatto;

infine, sul piano del coordinamento interno al testo, il comma 60, primo periodo, che disciplina la forma con la quale il contratto di convivenza deve essere redatto, appare ripetitivo di quanto già stabilito al comma 51;

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

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

per quanto detto in premessa, sia verificata la coerenza del combinato disposto dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), e comma 34, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto;

per quanto detto in premessa, al comma 30, si dovrebbe valutare la soppressione del terzo periodo che consente il ricorso alla « tecnica dello scorrimento » del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco, al comma 28, il termine ultimo per l'esercizio della delega;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute al comma 8 e al comma 33, valutando in particolare la soppressione del primo e la riformulazione del secondo al fine di inserirvi una ulteriore novella all'articolo 124 del codice civile con la quale si preveda che anche la nullità della precedente unione civile, se opposta, sia preventivamente giudicata;

al comma 18, si dovrebbe precisare il riferimento normativo all'articolo 2941 del codice civile;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe valutare la soppressione del comma 35;

infine, al comma 36, si dovrebbe specificare il grado di parentela e di affinità che rappresenta un impedimento alla convivenza di fatto.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

nell'esercizio della delega di cui al comma 28, lettera c), abbia cura il legislatore di interpretare la suddetta disposizione come volta a delegare il Governo ad adottare tutte le modificazioni ed integrazioni normative necessarie ad assicurare il coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nei codici ».

Il Comitato approva la proposta di parere come riformulata.

Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace.

Governo C. 3672, approvato dal Senato.

(Parere alla II Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, nell'illustrare il provvedimento in titolo, fa presente che le disposizioni di delega in esso contenute non denotano particolari criticità, eccezion fatta, anche in questo caso, per il ricorso alla cosiddetta « tecnica dello scorrimento ». Alle norme di delega si affiancano peraltro alcuni articoli, contenenti disposizioni immediatamente applicabili relative ad aspetti che sono anche oggetto della delega legislativa, rispetto ai quali si pone a suo parere la necessità di chiarire se essi rechino discipline a regime o meramente transitorie. Un'esigenza di chiarimento si pone anche relativamente alla data di riferimento per regolare la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio, che nel testo proposto è riferita alla data di entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti

legislativi emanati in attuazione della delega.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3672 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge all'esame reca un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto, mediante il conferimento di una delega al Governo, è volto all'attuazione di una riforma organica della magistratura onoraria attraverso:

l'introduzione di uno statuto unico della magistratura onoraria in ordine alle modalità di accesso, alla formazione e al tirocinio, alla durata e decadenza dell'incarico, alla revoca e alla dispensa dal servizio, alle incompatibilità, ai trasferimenti, alla responsabilità disciplinare, alla disciplina delle indennità;

la riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace;

l'unificazione della magistratura giudicante onoraria mediante il superamento della distinzione tra giudice di pace e giudici onorari di tribunale (GOT) e l'istituzione del giudice onorario di pace (GOP); l'istituzione di una specifica struttura organizzativa dei vice procuratori onorari (VPO) presso le procure;

alle disposizioni di delega, si aggiungono, oltre alle clausole finali, alcune norme immediatamente applicabili, contenute agli articoli da 4 a 7, in materia di incompatibilità, di coordinamento dell'ufficio del giudice di pace, di formazione dei magistrati onorari e di applicazione dei giudici di pace;

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

con riferimento alle norme contenute agli articoli 4, 5 e 7, che contengono

disposizioni immediatamente applicabili relative ad aspetti che sono anche oggetto della delega legislativa, non risulta chiaro se esse abbiano efficacia transitoria, ovvero dettino discipline a regime; in quest'ultimo caso, le predette norme dovrebbero essere riformulate in termini di novelle alla legge 21 novembre 1991, n. 374, relativa all'istituzione del giudice di pace. In particolare: l'articolo 4, che riguarda le incompatibilità (i principi e criteri direttivi di delega sono invece definiti dall'articolo 2, comma 4), dovrebbe prevedere gli opportuni coordinamenti con l'articolo 8 della citata legge n. 374; l'articolo 5, che concerne il coordinamento dell'ufficio del giudice di pace (i principi e criteri direttivi di delega sono definiti dall'articolo 2, comma 12), dovrebbe prevedere gli opportuni coordinamenti con l'articolo 15 della richiamata legge e, infine, l'articolo 7, che tratta la formazione (i principi e criteri direttivi di delega sono definiti dall'articolo 2, comma 14), dovrebbe prevedere gli opportuni coordinamenti con l'articolo 6 della citata legge e con l'articolo 2 del decreto legislativo n. 26 del 2006;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio della delega, il disegno di legge, all'articolo 3, comma 1, ultimo periodo, prevede 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 sessanta giorni, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, 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, pena l'inefficacia della delega;

sul piano della formulazione del testo, sia l'articolo 1, comma 1, lettera r), sia l'articolo 2, comma 17, nelle cinque lettere in cui si articola, disciplinano il regime transitorio per i magistrati onorari in servizio « alla data di entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega », con formulazione che genera incertezza circa la data di riferimento per regolare la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, risulta corredato sia della relazione sull'analisi tecnico normativa (ATN) sia dell'analisi sull'impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

per quanto detto in premessa, si chiarisca se gli articoli 4, 5 e 7 abbiano efficacia transitoria, ovvero dettino discipline a regime e, in quest'ultimo caso, si provveda a riformularli in termini di novelle alla legge 21 novembre 1991, n. 374, relativa all'istituzione del giudice di pace;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 3, comma 1, si dovrebbe valutare la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco, all'articolo 1, comma 1, il termine ultimo per l'esercizio della delega.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, lettera r), e all'articolo 2, comma 17, al fine di eliminare ogni incertezza circa la data di riferimento per regolare la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio, si valuti l'opportunità di fare riferimento, piuttosto che "alla data di entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega", al completo esercizio della delega stessa ».

Gianluca PINI, *presidente*, senza che ciò si traduca in un apposito rilievo, osserva una certa incongruenza nel testo in relazione all'ampliamento delle competenze del giudice di pace. Il disegno di legge, infatti, mentre prevede che i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione e le cause in materia di diritti reali e di comunione siano assegnati alla cognizione di tale giudice solo in quanto connotati da minore complessità, non pone tale limitazione per le cause e i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di condominio degli edifici.

Propone che di tale incongruenza sia fatta menzione nelle premesse del parere.

Tancredi TURCO, *relatore*, nel condividere la proposta di integrazione delle premesse del parere testé illustrata dal presidente, formula la nuova seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3672 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge all'esame reca un contenuto omogeneo e corrispondente al

titolo in quanto, mediante il conferimento di una delega al Governo, è volto all'attuazione di una riforma organica della magistratura onoraria attraverso:

l'introduzione di uno statuto unico della magistratura onoraria in ordine alle modalità di accesso, alla formazione e al tirocinio, alla durata e decadenza dell'incarico, alla revoca e alla dispensa dal servizio, alle incompatibilità, ai trasferimenti, alla responsabilità disciplinare, alla disciplina delle indennità;

la riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace;

l'unificazione della magistratura giudicante onoraria mediante il superamento della distinzione tra giudice di pace e giudici onorari di tribunale (GOT) e l'istituzione del giudice onorario di pace (GOP); l'istituzione di una specifica struttura organizzativa dei vice procuratori onorari (VPO) presso le procure;

l'ampliamento delle competenze del giudice di pace, al quale, tra l'altro, vengono assegnati i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione, le cause in materia di diritti reali e di comunione, nonché le cause e i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di condominio degli edifici: solo per tali ultimi, tuttavia, non si prevede che siano assegnati alla cognizione del giudice di pace solo in quanto connotati da minore complessità;

alle disposizioni di delega, si aggiungono, oltre alle clausole finali, alcune norme immediatamente applicabili, contenute agli articoli da 4 a 7, in materia di incompatibilità, di coordinamento dell'ufficio del giudice di pace, di formazione dei magistrati onorari e di applicazione dei giudici di pace;

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

con riferimento alle norme contenute agli articoli 4, 5 e 7, che contengono disposizioni immediatamente applicabili

relative ad aspetti che sono anche oggetto della delega legislativa, non risulta chiaro se esse abbiano efficacia transitoria, ovvero dettino discipline a regime; in quest'ultimo caso, le predette norme dovrebbero essere riformulate in termini di novelle alla legge 21 novembre 1991, n. 374, relativa all'istituzione del giudice di pace. In particolare: l'articolo 4, che riguarda le incompatibilità (i principi e criteri direttivi di delega sono invece definiti dall'articolo 2, comma 4), dovrebbe prevedere gli opportuni coordinamenti con l'articolo 8 della citata legge n. 374; l'articolo 5, che concerne il coordinamento dell'ufficio del giudice di pace (i principi e criteri direttivi di delega sono definiti dall'articolo 2, comma 12), dovrebbe prevedere gli opportuni coordinamenti con l'articolo 15 della richiamata legge e, infine, l'articolo 7, che tratta la formazione (i principi e criteri direttivi di delega sono definiti dall'articolo 2, comma 14), dovrebbe prevedere gli opportuni coordinamenti con l'articolo 6 della citata legge e con l'articolo 2 del decreto legislativo n. 26 del 2006;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio della delega, il disegno di legge, all'articolo 3, comma 1, ultimo periodo, prevede 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 sessanta giorni, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, 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, pena l'inefficacia della delega;

sul piano della formulazione del testo, sia l'articolo 1, comma 1, lettera *r*), sia l'articolo 2, comma 17, nelle cinque lettere in cui si articola, disciplinano il regime transitorio per i magistrati onorari in servizio "alla data di entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega", con formulazione che genera incertezza circa la data di riferimento per regolare la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, risulta corredato sia della relazione sull'analisi tecnico normativa (ATN) sia dell'analisi sull'impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

per quanto detto in premessa, si chiarisca se gli articoli 4, 5 e 7 abbiano efficacia transitoria, ovvero dettino discipline a regime e, in quest'ultimo caso, si

provveda a riformularli in termini di novelle alla legge 21 novembre 1991, n. 374, relativa all'istituzione del giudice di pace;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 3, comma 1, si dovrebbe valutare la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco, all'articolo 1, comma 1, il termine ultimo per l'esercizio della delega.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, lettera *r*), e all'articolo 2, comma 17, al fine di eliminare ogni incertezza circa la data di riferimento per regolare la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio, si valuti l'opportunità di fare riferimento, piuttosto che "alla data di entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega", al completo esercizio della delega stessa. ».

Il Comitato approva la proposta di parere come riformulata dal relatore.

La seduta termina alle 18.30.