

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 6 luglio 2010, n. 103, recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo (esame C. 3646 – Governo – approvato dal Senato) (Parere alla Commissione IX) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	4
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi (esame C. 3660 – Governo – approvato dal Senato) (Parere alla Commissione X) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i>)	7

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

Giovedì 29 luglio 2010. – Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI.

La seduta comincia alle 9.05.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo (esame C. 3646 – Governo – approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione IX).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *relatore*, rileva come il decreto-legge all'esame recava originariamente un contenuto omogeneo in quanto inizialmente nasceva per disciplinare esclusivamente il settore del trasporto marittimo. Durante l'*iter* al Senato esso ha invece assunto connotati eterogenei, avendo assorbito un provvedimento

d'urgenza *in fieri*: secondo quanto risulta dal comunicato del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2010, quest'ultimo aveva infatti approvato un decreto-legge a sostegno dell'autotrasporto stradale e aereo, che però non è stato mai pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, lasciando dunque intendere che il suo contenuto sia stato trasfuso nel provvedimento in esame.

Segnala, inoltre, che il disegno di legge presentato al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa, né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto delle regolamentazione. Ritiene che la presenza di questa ultima relazione, ove fosse stata riferita al testo trasmesso alla Camera, sarebbe stata di fondamentale importanza considerando che il disegno di legge introduce oneri amministrativi di non poco conto. Ad esempio, l'articolo 1-*bis*, comma 2, lettera *g*) introduce sia l'obbligo di richiedere « apposta licenza rilasciata dalla questura competente per territorio » sia l'obbligo, per il titolare della licenza, di « indicare giornalmente su registro vidimato dalla questura quantità e tipologia delle unità di movimentazione

cedute e acquistate, nonché i dati identificativi dei soggetti cedenti e cessionari». La relazione sull'analisi di impatto delle regolamentazione avrebbe permesso di evidenziare efficacemente la contraddizione con il principio, ormai radicato nell'ordinamento interno ed europeo, e più volte sbandierato dall'attuale compagine governativa, di muovere verso il contenimento e la riduzione degli oneri amministrativi.

Sottolineando l'importanza di questo ultimo principio, propone di evidenziare anche tale aspetto nel parere del Comitato per la legislazione.

Preso atto che i membri del Comitato concordano su tale valutazione, passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3646 e rilevato che:

esso reca un contenuto originario omogeneo relativo al trasporto marittimo (articolo 1), in cui è confluita, al Senato, una disciplina in materia di trasporto stradale ed aereo (articolo 1-*bis*), i cui contenuti sembrerebbero assorbire quelli di "un decreto-legge che dispone interventi a sostegno dell'autotrasporto stradale e aereo" che il comunicato del Consiglio dei ministri riferisce essere stato approvato il 16 luglio 2010 (e che infatti non risulta pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*), circostanza che ha comportato l'integrazione anche del titolo del decreto con il riferimento al sostegno della produttività nel settore dei trasporti;

il provvedimento, all'articolo 1, consente esplicitamente di derogare "a quanto previsto dagli statuti di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e di Siremar S.p.A., nonché dalle disposizioni in materia contenute nel codice civile" ed introduce una disciplina in materia di responsabilità amministrativa, contabile e civile implicitamente derogatoria rispetto alle regole generali;

sotto un diverso profilo, la normativa dell'articolo 1-*bis* si configura come

disciplina cedevole rispetto all'autonomia contrattuale, in quanto derogabile esclusivamente sulla base di accordi di settore conclusi tra le organizzazioni rappresentative dei vettori e dei committenti (si veda la nuova formulazione dell'articolo 83-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, ai commi 4, 4-*bis*, 4-*quater* e 12, nonché il nuovo articolo 6-*bis*, comma 4, introdotto nel decreto legislativo 286 del 2005);

il decreto-legge, modificando l'articolo 4 del decreto-legge n. 40 del 2010, interviene su una disposizione di recente approvazione, circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; inoltre, l'articolo 1-*bis*, comma 2, lettera g) introduce una nuova disciplina su imballaggi e unità di movimentazione che reca nuovi oneri connessi all'esercizio dell'attività di commercio delle unità di movimentazione usate, richiedendo "apposita licenza rilasciata dalla questura competente per territorio" e l'obbligo per il titolare della licenza di "indicare giornalmente su registro vidimato dalla questura quantità e tipologia delle unità di movimentazione cedute e acquistate, nonché i dati identificativi dei soggetti cedenti e cessionari", ponendosi dunque in controtendenza rispetto all'orientamento legislativo volto alla semplificazione degli oneri amministrativi (si veda, in particolare, l'articolo 25 del decreto-legge n. 112/2008 che dispone una complessa procedura di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi mediante regolamenti di delegificazione finalizzati a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori misurati e a semplificare e riordinare la relativa disciplina);

il provvedimento, al medesimo articolo 1-*bis*, comma 2, lettera e), introduce disposizioni che "si applicano dopo un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"; per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "im-

mediata applicabilità” delle misure disposte dal decreto va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che, nel caso di specie, non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti);

il testo reca alcune formulazioni imprecise: l'articolo 1, comma 1, al secondo periodo ed alla lettera *b*) si riferisce a più “amministratori unici” mentre la lettera *a*), al primo periodo, prevede la nomina “di un amministratore unico delle suddette società” (il 14 luglio è stato infatti nominato l'amministratore unico delle società Tirrenia e Siremar);

il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 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 1-*bis*, comma 1, lettera *b*) – ove si novellano i commi 12 e 13 dell'articolo 83-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 al fine di introdurre una disciplina speciale dei termini di pagamento e della decorrenza dei crediti moratori – dovrebbe procedersi a coordinare, eventualmente attraverso l'esplicitazione che si tratta di normativa derogatoria, i termini ivi previsti per il pagamento e per gli interessi moratori (sessanta giorni decorrenti dalla data di emissione della fattura da parte del creditore) con quanto statuisce l'articolo 4 del decreto legislativo n. 231 del 2002, che ha valenza generale in materia di pagamento

nelle transazioni commerciali, in base al quale “gli interessi decorrono, automaticamente, senza che sia necessaria la costituzione in mora”, alla scadenza di “trenta giorni dalla data di ricevimento della fattura da parte del debitore o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente”, tenuto conto che il capoverso 12 mantiene ferma “l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231”;

all'articolo 1-*bis*, comma 2, lettera *g*) – che introduce il nuovo articolo 11-*bis* al decreto legislativo n. 286 del 2005, prevedendo in particolare che “allo scopo di tutelare l'igiene e la salute pubblica, le operazioni di trasporto su strada di merci destinate all'alimentazione umana o animale sono svolte nel rispetto della vigente disciplina comunitaria e nazionale” – dovrebbe verificarsi la portata normativa della disposizione, che appare meramente ribadire la disciplina già esistente;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) – che reca una disciplina speciale per la responsabilità civile ed amministrativa degli amministratori unici, dei componenti del collegio sindacale, del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, prevedendo altresì che “negli stessi limiti è esclusa la responsabilità amministrativo-contabile dei citati soggetti, dei pubblici dipendenti e dei soggetti comunque titolari di incarichi pubblici” – dovrebbe valutarsi l'esigenza di precisare i termini di tale esonero dalla responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riguardo all'ambito soggettivo di tale previsione;

all'articolo 1-*bis*, comma 1, lettera *a*) – che demanda ad accordi di settore la fissazione dei costi minimi di esercizio e la possibilità di introdurre deroghe connesse al “trasporto di merci su strada di durata o quantità garantite” ovvero a prestazioni “effettuate entro il limite di cento chilometri giornalieri” prevedendo poi al comma 4-*ter* che “qualora dalla fattura

risultati indicato un corrispettivo di importo inferiore l'azione del vettore nei confronti del mittente per il pagamento della differenza si prescrive entro il termine di un anno, decorrente dal giorno del completamento della prestazione di trasporto, salvo diverse pattuizioni fondate su accordi volontari conclusi ai sensi del comma 4" – dovrebbe chiarirsi la portata di questa ulteriore facoltà di deroga, atteso che essa sembra riferirsi non all'importo del corrispettivo quanto piuttosto ai termini di esercizio dell'azione ai fini della prescrizione;

all'articolo 1-*bis*, comma 2, lettera g) – ove si introduce un nuovo articolo 11-*bis* nel decreto legislativo n. 286 del 2005 – dovrebbe verificarsi se risulti chiara l'attuale formulazione secondo cui "il vettore non è responsabile per il rifiuto di restituzione da parte del destinatario di unità di movimentazione di numero o qualità inferiore rispetto a quelle con cui è stato effettuato il trasporto", espressione il cui significato appare contraddittorio".

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi (esame C. 3660 – Governo – approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, preliminarmente rileva che il decreto legge nasce dalla necessità di dare esecuzione alla pronuncia della Corte Costituzionale del 17 giugno 2010 n. 215, in merito al ricorso proposto in via principale dalla Regione Umbria, dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Toscana ed Emilia-

Romagna, avverso l'articolo 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 79, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione. Peraltro, nonostante l'esplicito riferimento alla suddetta sentenza nel primo articolo, nel preambolo del decreto non compare alcun riferimento alla decisione della Corte Costituzionale che, come noto, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa per affermare la competenza concorrente delle regioni in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia" e dunque ha riconosciuto che il citato articolo 4, commi da 1 a 4 determinava una violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

"Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3660 e rilevato che:

esso reca un contenuto parzialmente eterogeneo, in quanto il testo originario interviene non solo in materia di energia (articolo 1), ma anche sulla disciplina relativa alle partecipazioni societarie di *Invitalia* – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (articolo 2) e sulle incompatibilità connesse alla carica del Presidente dell'Agenzia per la sicurezza nucleare (articolo 3), mentre le numerose disposizioni introdotte dal Senato, pur riguardando temi attinenti all'energia, trattano anch'esse svariati profili quali i flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e del gas (articolo 1-*bis*), gli impianti di energia derivante da fonti rinnovabili (articoli 1-*ter*, 1-*quinquies*, 1-*sexies*, 1-*octies* e 1-*nonies*), il sistema delle tariffe (1-*quater*) e la sicurezza del sistema elettrico (1-*septies*);

in alcuni casi il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in gran parte oggetto di

modifiche non testuali (ad esempio, agli articoli 1-ter e 1-novies) ed interviene a modificare disposizioni di recente approvazione (articolo 1-octies), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

esso introduce, all'articolo 3, una deroga, in sede di prima applicazione, alla disciplina delle incompatibilità con la carica del Presidente dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, recata dalla medesima legge istitutiva dell'agenzia (articolo 29, comma 13, della legge n. 99 del 2009), nonché dalla normativa riferita allo *status* dei parlamentari (articoli 1 e 2 della legge n. 60 del 1953);

il testo reca, inoltre, una disposizione di interpretazione autentica (articolo 1-quater) per la quale andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”;

il decreto-legge – che trae origine dalla sentenza n. 215/2010, con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa da alcune regioni per affermare la competenza concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia” e dunque la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione – reca disposizioni che inevitabilmente si intersecano con la potestà normativa regionale, non solo con riguardo all'articolo 1 (attività dei commissari straordinari), ma anche con riguardo ad alcuni procedimenti autorizzatori: l'articolo 1-quinquies fa salvi gli effetti relativi alle procedure di denuncia di inizio attività per impianti conformi alla legislazione regionale, pur se in difformità con quella

nazionale; l'articolo 1-sexies demanda ad un decreto ministeriale la definizione delle “congrue garanzie finanziarie” che deve prestare il soggetto richiedente l'autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, rilasciata dalle regioni e che è oggetto anche di apposite leggi regionali (si vedano, ad esempio, la legge della Calabria 29 dicembre 2008, n. 42 e la legge Toscana 24 febbraio 2005, n. 39);

esso novella inoltre, all'articolo 1-octies, una fonte normativa primaria che tuttavia, a sua volta, incideva in maniera non testuale sull'ambito di applicazione di un decreto ministeriale, proseguendo dunque l'operato di legificazione in modo frazionato di materie già deferite alla fonte normativa secondaria;

il disegno di legge di conversione, come integrato al Senato reca una nuova norma di carattere “sostanziale”, volta a prorogare i termini di esercizio di una delega legislativa circostanza che, per costante giurisprudenza del Comitato, integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione”, interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo o nel disegno di legge di conversione possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite; inoltre l'articolo 1, comma 2, reca una disposizione la cui formulazione è suscettibile di ingenerare dubbi di compatibilità con la prescrizione di cui alla lettera e) del citato articolo 15, comma 2, della legge n. 400, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”; peraltro, va segnalato che, con riferimento alla disciplina dell'articolo 3 (la cui ver-

sione originaria si riferisce alle incompatibilità di tutti i componenti dell'Agenzia), la Commissione Affari costituzionali del Senato ha espresso una condizione soppressiva "in quanto contiene disposizioni di carattere ordinamentale, riguardanti in particolare lo *status* del parlamentare, incompatibili con un provvedimento d'urgenza";

il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità 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 dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione – destinata a prorogare di ulteriori sei mesi il termine della delega "per il riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi per lo sviluppo del territorio, degli interventi di reindustrializzazione di aree di crisi, degli incentivi per la ricerca, sviluppo e innovazione" di cui all'articolo 3 della legge n. 99 del 2009 – in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento in esso di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se destinata a prorogare il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988.

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, capoverso 3 – che attribuisce al "Ministro per la semplificazione normativa ed agli altri Ministri competenti" i poteri di controllo e di vigilanza sui commissari straordinari nominati per gli interventi urgenti in materia di energia – dovrebbe valutarsi l'esigenza di integrare le disposizioni che definiscono l'ambito delle competenze interne all'Esecutivo, in quanto il decreto-legge n. 15 del 2008 prevede che il Ministro "assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa" e il relativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di delega delle funzioni si limita a prevedere "funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, relative alla semplificazione normativa";

all'articolo 1, comma 2 – secondo cui "fatto salvo l'esito dei procedimenti giurisdizionali in corso, l'efficacia dei decreti di nomina dei commissari straordinari di cui al comma 2 dell'articolo 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78... cessa dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della sentenza della Corte costituzionale 17 giugno 2010, n. 215, salvo che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo sia raggiunta l'intesa con le regioni e le province autonome interessate sulla loro ratifica, In tale caso, detti decreti si considerano prorogati, senza soluzione di continuità, fino alla data fissata nell'intesa" – dovrebbe verificarsi il rapporto tra la previsione che esclude l'evenienza che la sentenza della Corte Costituzionale espliciti sugli atti di nomina dei commissari straordinari effetti retroattivi rispetto alla sua pubblicazione, con il divieto posto dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988,

lettera e) di conseguire, con decreto-legge, l'effetto di "ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento", tenuto conto che dalla disciplina che regola gli effetti delle sentenze della Corte discende il principio secondo cui gli effetti della pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma si producono *ex tunc*, salvo i cosiddetti diritti quesiti o rapporti esauriti;

all'articolo 1-*quater* – che reca una norma qualificata come interpretazione autentica – dovrebbe riformularsi la disposizione riferendola alla disposizione che si intende interpretare e non all'articolo che si limita ad effettuare una novella testuale della disciplina oggetto di interpretazione autentica;

all'articolo 1-*octies* – che novella integralmente l'articolo 2-*sexies*, comma 1, del decreto-legge n. 3 del 2010, incidendo, come già la norma sostituita, in maniera non testuale sull'ambito di applicazione delle tariffe incentivanti per la produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 febbraio 2007 – dovrebbe verificarsi l'esigenza, in un'ottica sistematica e tenuto conto di tale circostanza, di ricondurre alla disciplina della fonte primaria la materia in questione, visto che essa è stata già oggetto di disposizioni di rango

legislativo contenute in provvedimenti d'urgenza;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1-*bis*, comma 2 – che demanda all'Autorità per l'energia elettrica e il gas la definizione di indirizzi generali relativi alla gestione di flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e il gas con riguardo agli inadempimenti contrattuali dei clienti finali "sentite le Commissioni parlamentari competenti che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione, trascorsi i quali il parere si intende acquisito" – dovrebbe valutarsi l'esigenza, anche al fine di evitare un inedito coinvolgimento delle Camere nel procedimento di emanazione di un atto di competenza di una autorità indipendente e dunque non responsabile sul piano politico nei confronti delle Assemblee parlamentari, di formulare il testo nel senso di prevedere una titolarità dell'atto anche in capo all'Esecutivo ovvero di limitarsi a disporre la (previa) trasmissione dello schema di atto alle Camere, così da consentirne una funzione di controllo e di eventuale intervento con proprie deliberazioni nelle forme parlamentari tipiche ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.25.