

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia (1441-ter/B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (Parere alla Commissione X) (*Esame e conclusione — Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) 3

Giovedì 11 giugno 2009. — Presidenza del presidente Lino DUILIO.

La seduta comincia alle 9.05.

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

Disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia (1441-ter/B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato).

(Parere alla Commissione X).

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

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, fa presente che l'ampiezza e la complessità del provvedimento hanno avuto riflesso sulla proposta di parere da lui predisposta, che conseguentemente risulta alquanto articolata.

Il disegno di legge all'esame tocca questioni particolarmente delicate, tra le quali desidera segnalare in particolare l'introduzione — all'articolo 49 — al Senato di una nuova disciplina in materia di « azione

di classe ». Su tale aspetto, a suo avviso, occorre porre particolare attenzione, trattandosi di una normativa processuale che riguarda la tutela di importanti posizioni soggettive e, in quanto tale, deve essere definita con assoluta precisione in tutti i suoi elementi, circostanza che non ravvisa nel caso di specie. Il rischio è dunque che si vengano a creare problematiche di non poco conto in sede di futura applicazione processuale. Dopo aver ricordato che, antecedentemente all'approvazione da parte del Senato della norma in questione, in qualità di relatore aveva promosso un approfondito lavoro istruttorio in Commissione Giustizia al fine di elaborare un compiuto testo legislativo in materia di azione risarcitoria collettiva, nella sua proposta di parere ha, in particolare, evidenziato l'esigenza di una più puntuale definizione delle posizioni soggettive tutelabili e della legittimazione ad agire in giudizio, nonché dei criteri che presiedono alla valutazione del giudice in ordine alla capacità del proponente dell'azione giudiziaria di « di curare adeguatamente l'interesse della classe ».

Inoltre, ricorda che vi è già una puntuale disciplina della *class action* la cui entrata in vigore (più volte rimandata) dovrebbe avvenire il prossimo 30 giugno. Anche su questo punto occorre riflettere, dato che l'iter del provvedimento in esame

potrebbe arrivare a compimento successivamente al suddetto termine, con conseguenze pregiudizievoli sulle esigenze di certezza del diritto. Infine, segnala come la disciplina diverga dai principi espressi dalla legge n. 15 del 2009 in materia di *class action* esercitabile nei confronti dei concessionari di servizi pubblici, sia per quanto riguarda il criterio del giudice competente che relativamente alla tipologia di azioni esperibili.

Con riguardo a tali ultime questioni – a suo giudizio meritevoli finanche di essere segnalati, oltre che all'organo referente, anche alla stessa Presidenza della Camera – si è orientato nel senso di formulare una specifica raccomandazione, affinché siano adottate, ovviamente in sedi diverse dal procedimento legislativo in esame, i correttivi necessari ad evitare le problematiche evidenziate.

Lino DUILIO, *presidente*, nel sottolineare l'evidente difficoltà che sembra incontrare l'introduzione nell'ordinamento italiano di una « azione di classe », alla luce della rilevanza delle questioni evidenziate dal relatore esprime il proprio rammarico per l'assenza del rappresentante dell'Esecutivo, evenienza peraltro ricorrente, riservandosi di affrontare la questione nel corso dell'audizione programmata con il Ministro per i rapporti con il Parlamento. In quella sede si potrà riflettere in termini generali su come migliorare l'interlocuzione tra Comitato e Governo nelle sue diverse forme.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1441-ter/B, limitatamente alle parti modificate dal Senato, e ricordato che sul medesimo disegno di legge il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 15 ottobre 2008;

rilevato che:

nel corso dell'esame al Senato, il provvedimento in esame ha visto ampliato

il suo contenuto originario, attualmente composto da 64 articoli che, senza alcuna partizione in titoli e/o capi, trattano temi riconducibili, in linea di massima, al titolo del provvedimento stesso; in particolare, risultano introdotte 4 nuove deleghe, finalizzate al riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese (articolo 5), alla semplificazione della disciplina delle attività di « ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche » (articolo 27, comma 26), a garantire la « competitività dei clienti industriali finali dei settori dell'industria manifatturiera italiana caratterizzati da elevato e costante utilizzo di gas » (articolo 30, comma 6) ed alla riforma della disciplina in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (articolo 53).

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento – per le parti introdotte dal Senato – reca numerose modifiche non testuali alla disciplina vigente e procede alla novellazione di norme di recentissima approvazione, (sia l'articolo 1 che l'articolo 43, comma 3, novellano il decreto-legge n. 5 del 2009), circostanza che costituisce una modalità di produzione normativa non pienamente conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente;

il provvedimento incide all'articolo 20 ed all'articolo 30, comma 29, su disposizioni contenute in provvedimenti ministeriali (nel primo caso peraltro si tratta di una disposizione già introdotta con fonte primaria); inoltre l'articolo 36, comma 3, modifica parzialmente una delibera del CIPE e l'articolo 27, comma 15, interviene in una materia già regolata da una recente delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, integrando così una modalità di produzione legislativa non 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);

il disegno di legge introduce una nuova disciplina della « azione di classe » che sostituisce quella attuale, prevista dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo e la cui efficacia è stata posticipata al prossimo 30 giugno, determinando così il rischio che la suddetta nuova disciplina entri in vigore poco tempo dopo l'inizio dell'operatività della precedente;

esso reca talune disposizioni destinate ad incidere in settori su cui è stata di recente conferita un'apposita delega legislativa al Governo, configurando così un possibile intreccio di fonti normative; in particolare, il principio di delega dell'articolo 3, comma 2, lettera *l*), è analogo a quello già fissato nella recente legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale; l'articolo 34 modifica in più punti il decreto legislativo n. 152 del 2006, cosiddetto codice ambientale, per il quale l'articolo 12 della legge recante « Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile » (A.S. 1082-B), approvata in via definitiva dal Senato il 26 maggio 2009 (e non ancora pubblicata in Gazzetta Ufficiale), consente l'esercizio della delega di tipo integrativo e correttivo; infine, l'articolo 49, nel dettare una ulteriore disciplina della *class action*, ne consente la proponibilità anche nei confronti di *gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità*, circostanza già oggetto di disciplina ai sensi dell'articolo 4 della recente legge n. 15 del 2009 che – in materia di mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei *concessionari di servizi pubblici* che violano gli standard qualitativi ed economici fissati o gli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi o le norme preposte al loro operato – reca una delega, da esercitarsi nel termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della citata legge, in parte ispirata a principi divergenti, in particolare per quanto riguarda il criterio del giudice competente;

il provvedimento adotta espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione (ad esempio, l'articolo 10, comma 6, prevede che le cooperative a mutualità prevalente comunichino annualmente « le notizie di bilancio »; l'articolo 38, comma 2, lettera *b*), utilizza l'espressione « futuri reattori di potenza », che potrebbe intendersi riferita sia alla costruzione di nuovi reattori sia al grado di sviluppo tecnologico da essi conseguito nel senso, quindi, di « reattori di potenza di nuova generazione »);

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 riordinamento della legislazione vigente:

si coordini la previsione dell'articolo 3, comma 2, lettera *l*) – che delega il Governo a prevedere forme di fiscalità di sviluppo, disponendo altresì che l'attuazione di tale criterio sia condizionata al previo reperimento con legge ordinaria delle risorse necessarie – con la disposizione dell'articolo 2, comma 2, lettera *mm*) della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, che contiene un principio di delega analogo;

si sopprimano il comma 29 dell'articolo 30 e il comma 3 dell'articolo 36, entrambi diretti ad incidere su atti non aventi rango di fonte primaria – segnatamente su un regolamento adottato con decreto ministeriale e su una determinazione del CIPE – in quanto, in relazione all'obiettivo di modificare provvedimenti di rango subordinato non appare congruo l'uso dello strumento della fonte normativa primaria; in alternativa alla soppressione, potendo quest'ultima limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa regolamentare, si proceda a riformulare in tal senso l'articolo 30, comma 29; invece, con riguardo all'articolo 36, comma 3, che modifica la delibera del CIPE n. 69/2000,

si verifichi se su tale aspetto essa sia ormai già stata superata dal disposto dell'articolo 18-bis, comma 3, del recente decreto-legge n. 185 del 2008, e si valuti conseguentemente se riformulare la disposizione in esame come novella al citato articolo 18-bis, comma 3;

analogamente, all'articolo 27, comma 15, si verifichi l'esigenza di adottare con la fonte legislativa una disposizione che indirettamente incide su una deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (segnatamente la delibera ARG/elt 34/09 del 27 marzo 2009), verificando altresì se sia chiara la portata normativa delle formulazioni in esso adottate, sia con riguardo al riferimento al « segno zonale » (la citata delibera parla invece di « segno dello sbilanciamento zonale ») sia con riguardo alle rettifiche « effettuate in corso d'anno » (senza specificare a quale anno intenda riferirsi);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si effettui un coordinamento tra l'articolo 27, comma 21, e l'articolo 30, comma 12 – entrambi volti a differire il termine per l'entrata in esercizio degli impianti di cogenerazione di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 20 del 2007 – valutando l'opportunità di sopprimere la prima disposizione in commento e di riformulare la seconda in termini di novella del citato articolo 14 del decreto legislativo n. 20.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 25, comma 2, lettera p) – che indica tra i principi e criteri direttivi della delega conferita in materia di energia nucleare anche la « previsione di sanzioni per la violazione delle norme prescrittive previste nei decreti legislativi » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di definire la na-

tura delle sanzioni ed eventuali parametri di fissazione dei limiti minimi e massimi;

all'articolo 36 – che al comma 1 stabilisce ulteriori requisiti per le richieste di rimodulazione presentate dai patti territoriali *entro il 31 dicembre 2008*, mentre al comma 2 differisce il termine per la presentazione delle domande di rimodulazione dei patti territoriali (e dei contratti d'area) al 31 dicembre 2009 – dovrebbe chiarirsi se si intenda attribuire alla disposizione di cui al comma 1 efficacia retroattiva, con la conseguenza che potrebbero essere escluse le richieste di rimodulazione già presentate entro il 31 dicembre 2008 in base alla disciplina allora vigente, ovvero se si intenda stabilire nuovi requisiti per le domande di rimodulazione da presentare entro il nuovo termine del 31 dicembre 2009;

all'articolo 45, comma 1 – che eleva l'aliquota di prodotto (*rectius*: valore dell'aliquota del prodotto) che il titolare di ogni concessione per la produzione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma è tenuto a corrispondere annualmente, con effetto dall'esercizio finanziario in corso – dovrebbe procedersi alla riformulazione della disposizione al fine di precisare che essa opera in deroga all'articolo 3, comma 1, dello Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000), in base al quale « relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono », così da renderla conforme al principio sancito dall'articolo 1 della medesima legge n. 212, secondo cui « le disposizioni della presente legge (...) possono essere derogate o modificate solo espressamente »;

all'articolo 53, comma 3 – secondo cui sul decreto legislativo attuativo della delega ivi prevista è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari – dovrebbe valutarsi l'integrazione della disposizione con la precisazione del termine per l'invio dello schema di decreto

legislativo al Parlamento (ed eventualmente del termine per l'espressione del parere), nonché con la disciplina dell'ipotesi in cui il parere non venga reso nei termini previsti;

dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare le seguenti disposizioni in termini di novella delle relative norme sulle quali incidono e che risultano modificate in modo non testuale:

a) l'articolo 18, commi 5 e 6, in quanto essi incidono in maniera non testuale sull'articolo 20 della legge n. 13 del 2007, integrandone i contenuti in materia di oneri di comunicazione dei frantoi oleari nei confronti dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura;

b) l'articolo 27, comma 32, capoverso 81, in quanto esso interviene a modificare in modo implicito l'allegato II del decreto legislativo n. 152 del 2006;

c) l'articolo 27, comma 39, che modifica in maniera non testuale la temperatura convenzionale dei reflui di cui all'articolo 1 della legge n. 896 del 1986;

d) l'articolo 45, comma 1, che modifica in modo non testuale l'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 625 del 1996, elevando l'aliquota dovuta per le produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi ottenute in terraferma;

e) l'articolo 56, in materia di contributi all'editoria, che dispone al comma 1 in ordine all'entrata in vigore del regolamento di delegificazione previsto dall'articolo 44 del decreto-legge n. 112 del 2008 senza incidere direttamente sulla relativa disposizione;

f) l'articolo 59, in materia di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, che pone alcune limitazioni alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 188 del 2003, senza incidere in maniera testuale su quest'ultimo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 4, comma 1 – che affida ad un decreto ministeriale *di natura non regolamentare* l'adozione « delle prescrizioni relative alla organizzazione ed al funzionamento dell'unico organismo nazionale autorizzato a svolgere attività di accreditamento in conformità alle disposizioni del regolamento comunitario » – dovrebbe verificarsi la congruità dello strumento giuridico prescelto in relazione all'ambito di intervento ad esso demandato;

dovrebbe procedersi ad un coordinamento del comma 4 dell'articolo 29, secondo periodo – secondo cui l'Agenzia per la sicurezza nucleare presenta annualmente al Parlamento una relazione sulla sicurezza alimentare – con il comma 8 del medesimo articolo, non modificato dal Senato, che pure prevede una relazione al Parlamento sulla sicurezza nucleare predisposta dall'Agenzia, da trasmettere a cura del Governo;

all'articolo 49 – ove si novella la disciplina della « azione di classe » già prevista dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, introdotto dall'articolo 2, comma 446, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007) – dovrebbe precisarsi l'area delle situazioni giuridiche soggettive tutelabili con lo strumento della *class action*, atteso che il comma 1 si riferisce ai « diritti individuali omogenei dei consumatori », mentre al comma 2 la lettera a) richiama i « diritti contrattuali di un pluralità di consumatori ed utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica », e le lettere b) e c) utilizzano invece l'espressione « diritti identici », che appare collegata con quanto statuito al comma 6 in merito alla ammissibilità della domanda (« la domanda è dichiarata inammissibile quando (...) il giudice non ravvisa l'identità dei diritti individuali tutelabili ai sensi del comma 2 »); dovrebbe inoltre chiarirsi quale sia la legittimazione processuale, dal

momento che nel testo non si specifica quale sia il soggetto legittimato a stare in giudizio, ma solo che « consumatori e utenti che intendono avvalersi della tutela di cui al presente articolo aderiscono all'azione di classe, senza ministero di difensore » (comma 3); infine dovrebbe valutarsi l'opportunità di specificare l'espressione recata dal comma 6 secondo cui « la domanda è dichiarata inammissibile quando (...) il proponente non appare in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe », che appare formulata in termini generici;

dovrebbe infine verificarsi la congruità di alcuni termini che potrebbero risultare eccessivamente ravvicinati rispetto alla data di approvazione e di entrata in vigore del provvedimento, ed in particolare:

a) l'articolo 9, comma 3, che impone ai consorzi agrari la presentazione degli atti relativi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa entro il 30 settembre 2009;

b) l'articolo 19, comma 15, che reca una delega al Governo in scadenza il 31 dicembre 2009;

c) l'articolo 27, comma 10, lettera *a)*, che, novellando l'articolo 2, comma 152, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007) differisce il termine ivi previsto dal 31 dicembre 2008 al 30 giugno 2009, peraltro qualificando la nuova scadenza come « termine non prorogabile ».

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

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

rinviano a quanto detto in premessa in ordine all'articolo 49, si abbia cura di adottare le misure opportune:

a) per coordinare i termini di entrata in vigore della nuova disciplina delle azioni di classe con quelli già fissati per la disciplina recata dal testo attuale del citato articolo 140-*bis* del codice del consumo, evitando che sul punto possa venire a determinarsi una successione di leggi nel tempo in un lasso temporale estremamente ristretto;

b) per coordinare la suddetta disciplina – nella parte che consente la proponibilità dell'azione nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità – con quanto sarà statuito in sede di esercizio della delega di cui all'articolo 4, comma 2, della legge n. 15 del 2009, che alla lettera l) consente di agire in giudizio anche collettivamente nei confronti delle pubbliche amministrazioni nonché dei concessionari di servizi pubblici, prevenendo altresì la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nonché specifiche condizioni di ammissibilità del ricorso e peculiari modalità di esecuzione delle sentenze ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.30.