

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 25 gennaio 2010, n. 3, recante misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori. Esame C. 3243 Governo, approvato dal Senato (Parere alla X Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni*) 4

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

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009. C. 2449/B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla XIV Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 6

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

*Giovedì 4 marzo 2010. — Presidenza del
presidente Antonino LO PRESTI.*

La seduta comincia alle 13.40.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, recante misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori.

Esame C. 3243 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla X Commissione).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni).

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

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3243 e rilevato che:

esso reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, volto ad introdurre misure in materia di approvvigionamento di energia elettrica che, nel testo originario, erano prettamente finalizzate a porre rimedio alle situazioni di criticità di funzionamento del sistema elettrico nazionale in Sicilia e Sardegna ma che, a seguito delle modifiche intervenute al Senato, riguardano adesso più in generale le opere relative agli impianti ed alla rete elettrica di trasmissione nazionale, cui si affianca una disposizione sugli incentivi per l'elettricità prodotta con impianti fotovoltaici;

nel disporre interventi puntuali funzionali al superamento delle suddette criticità per le isole maggiori, il provvedimento incide implicitamente sulla disciplina ordinaria recata con la recente legge n. 99 del 2009, ed interviene in modo indiretto su ambiti attualmente regolati da fonti secondarie quali le *autorizzazioni* cui si riferisce l'articolo 2-bis e le tariffe incentivanti di cui all'articolo 2-sexies; pe-

raltro, l'articolo 2-*quinquies* reca una norma sulla nomina di commissari straordinari assolutamente coincidente con una disposizione già introdotta al Senato nel decreto-legge n. 195 del 2009 e successivamente soppressa alla Camera, che era stata oggetto di condizione nel parere reso dal Comitato; nell'intervenire su termini relativi all'ambito di applicazione di un decreto ministeriale il provvedimento integra una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non risulta 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 provvedimento, inoltre, adotta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo: all'articolo 2, i cui commi 3 e 3-*bis* indicano entrambi che le procedure concorsuali debbano prevedere « un'assegnazione prioritaria » a categorie di soggetti non coincidenti;

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte in forma estremamente sintetica ma, tuttavia, rispettando i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

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

all'articolo 2-*quinquies* – che replica una norma assolutamente coincidente con una disposizione già introdotta al Senato nel decreto-legge n. 195 del 2009 e successivamente soppressa alla Camera, e che modifica in modo non testuale l'articolo 4 del decreto-legge n. 78 del 2009, per escludere l'applicazione dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 « al fine di garantire una più celere definizione del procedimento di nomina dei Commissari straordinari » previsti dal citato articolo 4 – si chiarisca comunque quale sia la procedura di nomina con riguardo alla fase della deliberazione (precisando cioè se si richieda comunque il decreto del Presidente della Repubblica o se occorra il decreto del Presidente del Consiglio su deliberazione del Consiglio dei Ministri) ed a quelle successive (l'articolo 11 prevede espressamente che del conferimento dell'incarico sia data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale); ciò anche al fine di chiarire in che termini i decreti di nomina del Presidente della Repubblica già emanati si debbano intendere « conseguentemente modificati », come appunto prevede la disposizione in oggetto;

sia soppresso l'articolo 2-*sexies* – che incide in maniera non testuale sulle modalità applicative delle tariffe incentivanti per la produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, attualmente disciplinate dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 febbraio 2007, in particolare agli articoli 5 e 6 – 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 della disposizione, potendo quest'ultima limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa secondaria, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009.

C. 2449/B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alla XIV Commissione).

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

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

Roberto ZACCARIA, *relatore*, preliminarmente rileva che, a distanza di oltre otto mesi, il Comitato è chiamato nuovamente ad esprimersi sul disegno di legge comunitaria per il 2009, mentre il Consiglio dei Ministri ha già approvato lo schema di disegno di legge comunitaria per il 2010. Si deve dunque evidenziare un notevole ritardo nell'iter di approvazione. L'articolo 9 della legge n. 11 del 2005 imporrebbe invece che all'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario si proceda con tempestività e comunque con cadenza non superiore all'anno.

Nel corso dell'esame parlamentare, il disegno di legge ha subito inoltre un incremento copioso dei contenuti normativi, alcuni dei quali neppure volti alla diretta attuazione degli obblighi comunitari, secondo quanto statuito come contenuto tipico della legge comunitaria dal citato articolo 9.

Ricorda, inoltre, che nel modello della legge comunitaria l'adeguamento dell'ordinamento interno viene principalmente realizzato mediante il conferimento di deleghe legislative le quali, pur fissando principi e criteri direttivi generici, trovano comunque ulteriore integrazione nei principi stabiliti dalle singole direttive alla cui attuazione sono dirette. Quando invece lo stesso meccanismo viene utilizzato per finalità estranee all'adeguamento, quindi in assenza di un atto comunitario a monte che svolga una funzione integrativa della

delega conferita, sussiste la probabilità che si esorbite non solo dai limiti stabiliti dalla legge n. 11 del 2005 ma soprattutto dai parametri fissati dall'articolo 76 della Costituzione. A tale considerazione si affianca una valutazione di complessiva insufficienza dei principi e criteri direttivi enunciati in via generale dall'articoli 2 a orientare il legislatore delegato nell'attuazione di direttive che riguardano uno spettro di materie assolutamente ampio e diversificato.

Suscita, infine, perplessità l'introduzione di modifiche alla legge n. 11 del 2005 disposta dalla legge comunitaria annuale, atteso che, pur trattandosi di fonti formalmente pariordinate, la prima dovrebbe svolgere una funzione di « norma sulla produzione legislativa », funzione che potrebbe essere vanificata ove ciascuna legge annuale ne modifica sostanzialmente i contenuti.

Conclusivamente, sottolinea la necessità di evitare forme di sovrapposizione tra diversi strumenti e procedimenti normativi. Segnala, al riguardo, che le delega in materia di pesca e acquacoltura mira alla redazione di un testo unico del settore, quando il medesimo obiettivo è già adesso oggetto di uno specifico schema di decreto legislativo – di cui ha avuto occasione di occuparsi in prima persona in altra sede – di riordino della normativa sull'attività agricola, cosiddetto « Codice agricolo », attualmente all'esame delle Camere.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2449/B limitatamente alle parti modificate dal Senato e ricordato che sul medesimo provvedimento il Comitato si era già espresso in prima lettura in data 30 giugno 2009;

rilevato inoltre che:

il disegno di legge comunitaria per il 2009, che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi e che già in prima lettura si presentava complesso, risulta adesso notevolmente ampliato passando

dai 25 articoli iniziali agli attuali 56, sia con l'introduzione di 7 nuove disposizioni di delega legislativa, sia con l'inserimento di numerose ulteriori norme, talune delle quali non appaiono direttamente connesse alle specifiche finalità che l'articolo 9 della legge n. 11 del 2005 affida alla legge comunitaria annuale, in quanto non legata all'esigenza di dare attuazione alla normativa ed alla giurisprudenza comunitaria (ad esempio, l'articolo 12, comma 3, in materia di materia di sanzioni sulla commercializzazione delle uova e l'articolo 52, che reca norme in materia di personale e di organizzazione dell'Amministrazione degli Affari esteri, sia pure in connessione all'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna ed alla partecipazione ad esso di personale diplomatico italiano);

il provvedimento introduce modifiche alla norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea (legge n. 11 del 2005), intervenendo in particolare sugli obblighi informativi ricadenti sul Governo per ampliare quelli già previsti (peraltro l'articolo 15-bis, comma 3 della citata legge n. 11 viene modificato sia nell'articolo 7 che nell'articolo 10, e sarebbe opportuno unificarle in un unico contesto) e per introdurre, all'articolo 9, ulteriori obblighi informativi specificamente finalizzati a permettere « un efficace esame parlamentare nell'ambito delle procedure previste dai trattati dell'Unione europea, in merito alla vigilanza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea »;

il disegno di legge, oltre a riferire la massima parte delle norme di delegazione legislativa ai principi e criteri di carattere generale enunciati dall'articolo 2, richiama talvolta i medesimi principi solo « *in quanto compatibili* », con una formulazione suscettibile di ingenerare incertezze in ordine all'ambito di discrezionalità del legislatore delegato (articoli 17, commi 1, 2 e 3; articolo 24, comma 1); inoltre, l'articolo 34 definisce *integrativa e corret-*

tiva una delega legislativa che si configura invece come *principale* e che dunque sarebbe preferibile non connotare con questi caratteri; infine, l'articolo 51 conferisce una delega legislativa senza che una specifica sezione della norma sia formalmente dedicata all'enunciazione di principi e criteri direttivi, pur evidentemente desumibili dal contesto normativo;

esso reca una disposizione sanzionatoria destinata ad operare retroattivamente, sia pure in senso più favorevole per coloro che ne sono destinatari (articolo 12, comma 2);

il testo comprende numerose disposizioni già oggetto di esame parlamentare in diverse sedi; in particolare, l'articolo 29 reca una delega legislativa per la compilazione di un testo unico su pesca ed acquacoltura, materie che tuttavia erano comprese nel cosiddetto *codice agricolo* (ovvero l'atto n. 164, recante lo schema di decreto legislativo contenente il riordino delle normative concernenti le attività agricole attualmente all'esame delle Camere per l'espressione del parere); l'articolo 39 riproduce testualmente l'articolo 37, comma 1, lettere *c*) e *d*) della proposta di legge « Disposizioni in materia di sicurezza stradale », approvato dalla Camera dei deputati ed in corso di esame al Senato (A.S. 1720);

il disegno di legge reca infine talune imprecisioni che sarebbe opportuno correggere: all'articolo 44 vi è un riferimento erroneo al « tipo 015 » in luogo di « tipo D15 »; l'articolo 40, comma 1, lettere *a*) ed *i*), richiama il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, come decreto-legge n. 209;

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:

si valuti l'esigenza di reinserire nell'allegato B il riferimento alla delega legislativa per il recepimento della diret-

tiva 2008/99/CE, sulla tutela penale dell'ambiente, espunta dall'allegato B in prima lettura alla Camera ma che, alla luce dell'inserimento dell'articolo 19 al Senato, dovrebbe ora essere reinserita;

all'articolo 25, comma 2, lettera e) – in materia di remunerazione degli amministratori di società di capitali – si corregga il riferimento all'articolo 51, comma 2, lettera *g-bis*), del TUIR (decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986), essendo tale disposizione ora abrogata dal comma 23 dell'articolo 82 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112; al riguardo, dovrebbe altresì valutarsi l'esigenza di coordinare la disposizione in esame che vieta di includere le *stock option* tra gli emolumenti per i suddetti soggetti con l'articolo 114-*bis* del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58 del 1998), il quale prevede che i piani di compensi basati su strumenti finanziari a favore di tali soggetti siano approvati dall'assemblea ordinaria dei soci;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 43, comma 1, lettera a) – ove si novella l'articolo 1 della legge n. 157 del 1992, al fine di vincolare l'azione dei pubblici soggetti alla « norma della direttiva 79/409/CEE del Consiglio e delle modifiche in prosieguo proposte, nel rispetto del testo della direttiva e dei principi generali sui quali si basa la legislazione comunitaria nella specifica materia » – si sostituisca il riferimento alla direttiva 79/409/CEE con il richiamo alla direttiva 2009/147/CE che ne ha interamente assorbito i contenuti, disponendo l'abrogazione della precedente e si valuti l'opportunità di chiarire la portata normativa della suddetta espressione « modifiche in prosieguo proposte »;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 14 – che riproduce testualmente uno schema di decreto legislativo (atto n. 110), esaminato dal Comitato lo scorso 20 ottobre 2009 ma successivamente non emanato dal Governo – dovrebbe verificarsi se la disposizione che introduce un periodo nell'articolo 3, comma 1, della legge n. 898 del 1986 si coordini pienamente con le disposizioni sanzionatorie attualmente vigenti e non modificate, e segnatamente con il primo periodo del comma 1 dell'articolo 3 e con l'articolo 2 della medesima legge, anch'esse espressamente applicabili alle sanzioni connesse ai contributi a carico del fondo FEASR (oltre che di quello FEAGA), valutando altresì l'opportunità di una novellazione della disciplina già in vigore;

all'articolo 42 – che autorizza il Governo all'adozione di regolamenti di delegificazione con « le modalità e secondo i principi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 » – dovrebbe espungersi il riferimento alle *modalità* del citato articolo 20, atteso che nella disposizione in esame l'iniziativa è del Ministro e non del Presidente del Consiglio; dovrebbe altresì farsi riferimento alle *norme generali regolatrici della materia* (e non a « principi e criteri direttivi ») in ossequio al modello prefigurato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

dovrebbe inoltre valutarsi l'opportunità di verificare la congruità dei termini previsti:

a) all'articolo 13, che novella l'articolo 33 della legge comunitaria 2008 introducendo un ulteriore principio e criterio direttivo di una delega che dovrà essere esercitata entro tempi piuttosto ristretti (maggio 2010);

b) all'articolo 19, che prevede che sia esercitata la delega per il recepimento di una direttiva entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, mentre la direttiva fissa al 16 novembre 2010 il termine per la sua attuazione;

c) all'articolo 22, i cui commi 1 e 3 incidendo *una tantum* sulla tempistica

fissata dal decreto del Ministero dell'ambiente del 12 maggio 2009, si riferiscono ad un adempimento che doveva essere effettuato entro il termine del 28 febbraio 2010;

d) all'articolo 23, che anticipa dalle 2 all'una di notte il momento di inizio e di fine dell'ora legale (estiva), a decorrere dall'anno 2010 e dunque con applicazione dal 28 marzo 2010;

e) all'articolo 40, che delega il Governo all'attuazione della direttiva entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, termine che presumibilmente andrà oltre quello consentito per il recepimento della direttiva (15 marzo 2011);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 13 – ove si novella l'articolo 33 della legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88), introducendo come ulteriore principio e criterio direttivo la previsione dell'educazione finanziaria quale strumento di tutela del consumatore, attribuendo il potere di promuovere iniziative di informazione ed educazione volte a diffondere la cultura finanziaria fra il pubblico, al fine di favorire relazioni responsabili e corrette tra intermediari e clienti – dovrebbe valutarsi l'opportunità di specificare a quali soggetti il legislatore delegato dovrà consentire la promozione delle suddette iniziative di informazione ed educazione;

all'articolo 16 – che durante l'esame al Senato è stato modificato al comma 2, lettera a), sostituendo il termine « concessione » con il termine « autorizzazione » – dovrebbe valutarsi se analoga sostituzione vada operata anche nelle successive lettere del comma, pur essendo le stesse ormai oggetto di doppia deliberazione conforme;

all'articolo 28, comma 9 – che interviene in materia di controllo sull'at-

tività di classificazione e identificazione delle carcasse di suini, al fine di prevedere che si applichi « *per quanto compatibile*, la procedura di cui all'articolo 3-ter, comma 3, della legge 8 agosto 1997, n. 213 » – dovrebbe verificarsi l'opportunità di sopprimere tale inciso, in presenza di un richiamo puntuale alla procedura prevista dalla norma citata;

all'articolo 29, comma 3 – ove si precisa che il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, *accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione* » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se ciò incida sull'esercizio della delega, altrimenti rendendosi priva di effetti la specificazione di un adempimento che è già previsto dall'ordinamento vigente; al riguardo, dovrebbe anche specificarsi che la presentazione alle Camere degli schemi di decreto legislativo costituisce l'ultimo atto dell'iter procedimentale descritto ai commi 2 e 3 dell'articolo in commento;

all'articolo 41, comma 3 – secondo cui trascorsi trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, la nuova disciplina « *è rivista alla luce delle evidenze emerse dall'applicazione delle convenzioni di cui al comma 1 dello stesso articolo 15* » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di introdurre nella disposizione, che nella formulazione attuale sembra avere una valenza puramente programmatica, la previsione di una puntuale relazione del Governo in ordine a tutti i dati connessi all'applicazione delle suddette convenzioni nel periodo considerato, così da attivare una procedura di verifica interna al circuito Governo-Parlamento, che possa eventualmente portare a valutare le necessarie modifiche legislative ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.05.