

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 (COM (2010) 623 def.).

Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, elaborato dalle future presidenze polacca, danese e cipriota (11447/11).

Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1) (Parere alla XIV Commissione) (*Esame congiunto e conclusione – Parere con osservazioni*) ..... 3

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

Conversione in legge del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari (Esame C. 4449 – Governo) (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*) ..... 6

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Mercoledì 29 giugno 2011. – Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.*

#### **La seduta comincia alle 14.15.**

**Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011.**  
(COM (2010) 623 def.).

**Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, elaborato dalle future presidenze polacca, danese e cipriota.**  
(11447/11).

**Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011.**  
(Doc. LXXXVII-bis, n. 1).  
(Parere alla XIV Commissione).

*(Esame congiunto e conclusione – Parere con osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame degli atti in titolo.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, comunica che il Comitato per la legislazione è chiamato oggi a pronunciarsi, per la terza volta nel corso della XVI legislatura e per la sesta volta in assoluto, sul programma di lavoro della Commissione europea e sul programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea nonché, per la prima volta, sulla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011.

Ricorda, in proposito, come la competenza del Comitato nell'esame del programma di lavoro della Commissione e del Programma di 18 mesi del Consiglio, si sia radicata a seguito dell'iniziativa, adottata nel marzo del 2004, dal collega Antonio Soda che – in qualità di presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione – avanzò presso la Presidenza della Camera la richiesta di uno specifico coinvolgimento del Comitato nella procedura parlamentare di esame di tali importanti atti comunitari. Ciò in ragione della presenza nei documenti in oggetto, proprio a partire da quell'anno, di peculiari contenuti ap-

positamente dedicati all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa in ambito europeo.

Con riferimento alla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, avverte che è la prima volta che essa forma oggetto di esame del Comitato, e, più in generale, degli organi parlamentari, trattandosi di un nuovo istituto, introdotto nell'ordinamento a seguito della novella apportata all'articolo 15 della legge n. 11 del 2005 dalla legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010), che ha previsto che il Governo presenti, in luogo di un'unica relazione annuale, due distinte relazioni: una programmatica, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, e una di rendiconto, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno. Sulla base di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nel parere espresso il 14 luglio del 2010, la suddetta relazione è oggetto di esame congiunto con il programma legislativo delle Istituzioni europee, secondo la procedura già delineata dalla Giunta per il Regolamento il 9 febbraio 2000. L'esame del Comitato si concluderà pertanto con l'approvazione di un unico parere avente ad oggetto tutti e tre gli atti.

Ricorda, infine, che i rilievi che il Comitato riterrà di formulare verranno inviati alla Commissione Politiche dell'Unione europea, la quale procede all'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione, del programma di 18 mesi del Consiglio e della Relazione programmatica, secondo le modalità stabilite dal già richiamato parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010.

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

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il Programma di lavoro della Commissione per il 2011 (COM(2010)623 def.), il Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea elaborato dalle future Presidenze polacca, danese e cipriota e la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1);

considerato che è la prima volta che il Parlamento è chiamato ad esaminare congiuntamente la relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il programma di lavoro della Commissione europea e il Programma del Consiglio dell'Unione europea, in quanto la suddetta relazione programmatica è stata introdotta nell'ordinamento a seguito della novella apportata all'articolo 15 della legge n. 11 del 2005 dalla legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010), che ha previsto che il Governo presenti, in luogo di un'unica relazione annuale, due distinte relazioni: una programmatica, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, recante indicazione di obiettivi, priorità e orientamenti che il Governo intende seguire a livello europeo nell'anno successivo e una di rendiconto, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno;

ritenuto che l'esame congiunto della relazione programmatica, del programma di lavoro della Commissione e del programma del Consiglio rappresenti una vera e propria sessione europea parlamentare di fase ascendente, interamente dedicata alla valutazione ed al confronto tra le priorità delle Istituzioni europee e quelle del Governo per l'anno in corso, in esito alla quale il Parlamento potrà definire indirizzi generali per l'azione dell'Italia a livello europeo;

constatato tuttavia che il programma di lavoro della Commissione europea è stato predisposto nel mese di ottobre dello scorso anno, risultando conseguentemente, allo stato, già in parte attuato, che la relazione programmatica è stata presentata alle Camere il 19 maggio, con un notevole ritardo rispetto al termine del 31 dicembre (2010) previsto dalla legge e che, per effetto di tali circostanze, la nuova sessione europea di fase ascendente si svolge, in occasione della sua prima applicazione, a metà dell'anno di riferimento, piuttosto che all'inizio – come la natura stessa della sessione richiederebbe

– risultando così depotenziata la relativa incidenza sulla fase della formazione delle politiche europee;

rilevato che il programma di lavoro della Commissione per il 2011 è stato elaborato in base alle cinque priorità politiche principali definite dal Presidente della Commissione nel primo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato al Parlamento europeo nel settembre 2010, a ciascuna delle quali corrisponde un capitolo del programma di lavoro; in tale ambito, un paragrafo è dedicato alla promozione di una *regolamentazione intelligente*, che presenta profili di peculiare interesse per il Comitato; da un lato, si dà infatti conto dei risultati positivi ad oggi conseguiti, in termini di elaborazione della più recente normativa previa consultazione delle parti interessate e previa valutazione di impatto; semplificazione della normativa esistente; raggiungimento di « *notevoli progressi per quanto riguarda la riduzione degli oneri amministrativi* » e di « *sostegno agli Stati membri ai fini del recepimento della normativa dell'UE* » e, dall'altro, si enunciano i tre pilastri del programma « *legiferare meglio* », il cui uso coordinato consentirà di pervenire al risultato di « *una normativa UE pertinente, efficace e di qualità che raggiunga gli obiettivi fissati dall'Unione e comporti vantaggi per i cittadini e le imprese* »; si tratta, segnatamente:

del principio in base al quale il ciclo strategico (progettazione, fase di applicazione, valutazione e revisione della normativa) deve essere considerato nel suo insieme e del suo corollario, in virtù del quale « *in linea di massima occorrerà un parere positivo del comitato per la valutazione dell'impatto prima che possa essere presentata una proposta di decisione della Commissione* »;

del principio di collaborazione tra Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Stati membri, al fine di assicurare che « *tutti portino avanti attivamente il programma, nelle sue fasi legislative e attuative a livello di UE* »;

del principio per cui « *per conferire più voce ai cittadini e ai soggetti maggiormente interessati dalla legislazione, si prolungherà il periodo di consultazione da 8 a 12 settimane a partire dal 2012, si riasaminerà la strategia di consultazione della Commissione nel 2011 e si aumenterà la prevedibilità delle proposte che la Commissione intende presentare e del lavoro di valutazione a posteriori per consentire alle parti interessate di preparare la loro partecipazione a uno stadio nettamente più precoce* »;

segnalato altresì che, in concreta attuazione di tali impegni, nell'Allegato III al programma di lavoro della Commissione per il 2011, si preannunciano ben 48 *iniziative di semplificazione, o finalizzate alla riduzione degli oneri amministrativi*, dirette a finalità di revisione, abrogazione, « *rifusione* » (ovvero aggiornamento ed unificazione di più strumenti normativi), codificazione, consolidamento e modifica di un notevole numero di atti normativi; cui si aggiunge l'elenco, nell'allegato IV al programma legislativo, di 23 proposte pendenti dinanzi al legislatore, che sono state ritirate;

constatato che il programma del Consiglio dell'Unione Europea, alla Parte seconda, relativa al Programma operativo, nell'ambito del capitolo dedicato alla competitività, riserva un apposito paragrafo al « *Miglioramento della regolamentazione* » e che, al riguardo, si precisa da un lato che « *il miglioramento della regolamentazione (regolamentazione intelligente) sarà considerato una priorità continua* » e, dall'altro, che « *sarà altresì attribuita importanza al miglioramento dell'adozione e dell'attuazione del programma di semplificazione attuale* »;

rilevato che la relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea dedica un apposito paragrafo alle « *questioni generali riguardanti la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea* » e che, in tale ambito, sottolineata l'importanza del progetto di legge di riforma della legge n. 11 del

2005, approvato dalla Camera ed ora all'esame del Senato (S. 2646), si precisa che la suddetta disciplina dovrebbe consentire « *il raggiungimento di un regime ottimale che, collegando organicamente e sistematicamente la fase ascendente con quella discendente, consenta una miglior attuazione degli obblighi europei* » e si rimarca l'importanza di taluni strumenti e meccanismi previsti dall'ordinamento interno finalizzati ad accrescere la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome nella formazione degli atti dell'Unione europea;

preso atto che la relazione – secondo la logica dell'integrazione sistematica tra fase ascendente e fase discendente del diritto europeo – sul piano dell'attuazione del diritto dell'Unione Europea, richiama taluni strumenti (introdotti dal richiamato testo unificato di riforma della legge n. 11 del 2005, sul quale il Comitato ha già avuto modo di pronunciarsi) finalizzati ad un più celere recepimento del diritto europeo, quali l'anticipazione della scadenza del termine per l'esercizio della delega di due mesi rispetto al termine di recepimento fissato dalle singole direttive e l'introduzione di due distinti strumenti legislativi finalizzati al recepimento della normativa adottata dall'Unione europea (la « legge di delegazione europea » e la « legge europea ») che vanno a sostituire la legge comunitaria;

per quanto concerne il Programma di lavoro della Commissione per il 2011, invita la XIV Commissione a tenere conto, nella relazione da presentare all'Assemblea, delle seguenti considerazioni, relativamente alle parti di competenza del Comitato:

*sotto il profilo della valutazione di impatto:*

auspica che sia data attuazione all'intendimento di sottoporre al Comitato per la valutazione di impatto il più ampio numero possibile di proposte di decisione della Commissione e che, in assenza di un parere favorevole di tale organo, esse non vengano presentate;

valuta favorevolmente il rafforzamento della strategia di consultazione della Commissione che, a regime, consentirà alle parti interessate di partecipare alla formazione del *corpus normativo* ad uno stadio più precoce.

*In relazione al complesso degli strumenti creati dalla Commissione nell'ambito della « regolamentazione intelligente »:*

ribadisce l'importanza delle relazioni interistituzionali per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti; in questo quadro auspica che la Camera dei deputati sia costantemente aggiornata sui progressi registrati nei diversi ambiti, anche al fine di utilizzare l'esperienza maturata a livello comunitario in connessione con le analoghe problematiche che le istituzioni nazionali stanno affrontando;

per quanto concerne il Programma del Consiglio dell'Unione europea e la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2011, non ritiene di formulare specifiche considerazioni in relazione ai profili di competenza del Comitato ».

Il Comitato approva.

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

*Mercoledì 29 giugno 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Sonia Viale.*

**Conversione in legge del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.**

**(Esame C. 4449 – Governo).**

(Parere alla I Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Doris LO MORO, *relatore*, fa presente che il provvedimento all'esame è volto a recepire, nell'ordinamento interno, il diritto europeo in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Per quanto attiene ai profili di più stretta competenza del Comitato, osserva come il provvedimento rechi un contenuto omogeneo, essendo appunto volto ad adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni contenute nella direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e a quelle contenute nella direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; rileva poi come la tecnica normativa allo scopo adottata sia quella più appropriata rispetto alla finalità di semplificare e riordinare la legislazione vigente, consistente nella novella alla normativa vigente.

Osserva altresì che il provvedimento, sempre in piena conformità ai requisiti di una buona legislazione, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa e, ancorché non sia provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione, ad esso è allegata la richiesta di esenzione dall'obbligo di redigerla, formulata dal Ministero dell'Interno.

Sotto altro profilo, deve invece rilevare che il decreto legge, per alcuni aspetti, sembra discostarsi da quanto disposto dalle direttive comunitarie cui dovrebbe invece dare piena attuazione. Ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), n. 10, che, laddove integra il comma 7 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevedendo che nel caso di indebito allontanamento dello straniero irregolare dal Centro di identificazione ed espulsione, sia ripristinato il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento, reca una disposizione che, ove interpretata nel senso che il successivo provvedimento di trattenimento dia luogo ad un nuovo decorso dei termini, si porrebbe in contrasto con quanto di-

sposto dalla direttiva 2008/115/CE che dispone che il periodo massimo di permanenza degli stranieri nei CIE non possa essere complessivamente superiore a 18 mesi. Tale aspetto rientra nell'ambito delle competenze del Comitato sotto il profilo della chiarezza della formulazione del testo, posto che la disposizione in oggetto, appunto, appare suscettibile di due diverse interpretazioni. Ritiene peraltro doveroso dar conto anche di un'altra questione che, attenendo a profili di merito, non è oggetto della proposta di parere che intende presentare, ma che, a suo avviso riveste una rilevanza di non poco conto. Si tratta di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *e*), punto 6), capoverso 5.2, che, nel disciplinare l'istituto della «partenza volontaria», introduce delle disposizioni che appaiono tra loro incongrue. Al riguardo, infatti, il decreto legge – in ciò discostandosi dal diritto europeo che stabilisce che, ove allo straniero sia concesso un termine per la partenza volontaria, l'autorità amministrativa possa disporre, *medio termine*, l'applicazione di misure di sicurezza – dispone che il questore «disponga» una o più misure di sicurezza mediante provvedimento motivato. Posto che al questore sembra demandata esclusivamente la facoltà di individuare la misura in concreto applicabile e non anche quella di valutare se una misura debba o meno essere applicata, la disposizione in questione sembra introdurre un'anomalia nel nostro ordinamento che non conosce l'istituto dell'applicazione obbligatoria di misure di sicurezza. Inoltre, la norma, laddove prevede che il giudice di pace in sede di convalida possa, in ipotesi, oltre che modificare, anche revocare le misure disposte dal questore con provvedimento, sembra introdurre una procedura illogica e tortuosa. Proprio perché la questione non rientra nell'ambito delle competenze del Comitato, la stessa non forma oggetto della proposta di parere che si accinge ad illustrare, nella quale ha tuttavia ritenuto importante che figurasse un riferimento al fatto che il provvedimento all'esame è

volto ad adeguare, nel suo complesso – ma non senza qualche differenza – la normativa interna al diritto europeo.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4449 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo finalizzato ad adeguare, nel suo complesso – e non senza qualche differenza – la normativa interna al diritto europeo in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari; il decreto legge, in particolare, al capo I contiene disposizioni in materia di libera circolazione e permanenza dei cittadini comunitari e dei loro familiari volte a dare piena attuazione alla direttiva 2004/38/CE e, a tal fine, all'articolo 1 modifica in più punti il decreto legislativo n. 30 del 2007, in materia di permanenza sul suolo italiano dei cittadini comunitari e dei loro familiari, mentre all'articolo 2 novella l'articolo 183-ter delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989, nel senso di estendere le modalità di esecuzione della misura di sicurezza dell'allontanamento del cittadino comunitario anche all'allontanamento dei suoi familiari; al capo II reca disposizioni volte al recepimento della direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e, a tal fine, all'articolo 3 novella il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, modificando, tra l'altro, gli articoli 5 (permesso di soggiorno), 13 (espulsione amministrativa) e 14 (esecuzione dell'espulsione), mentre all'articolo 4 integra l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 274 del 2000, al fine di prevedere la competenza del giudice penale sia per i reati connessi all'inottem-

peranza ai provvedimenti che dispongono il termine per la partenza volontaria che per quelli relativi all'inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale; infine, all'articolo 5 reca la clausola di copertura finanziaria;

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, lettera f), che integra la disposizione recata dall'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 30 del 2007 – la quale dispone che la qualità di titolare di diritto di soggiorno possa essere attestata con qualsiasi mezzo di prova previsto dalla normativa vigente – precisando che il possesso di un qualsiasi documento di soggiorno « non costituisce condizione per l'esercizio di un diritto », reca una disposizione di cui andrebbe chiarita la portata normativa, in quanto la suddetta disposizione potrebbe essere interpretata sia nel senso che il possesso di un documento di soggiorno non costituisca condizione necessaria per l'esercizio di un diritto, sia nel senso che il possesso del documento di soggiorno non sia condizione sufficiente per l'esercizio di un diritto da parte dello straniero;

il decreto legge, all'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 10 – laddove integra il comma 7 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevenendo che nel caso di indebito allontanamento dello straniero irregolare dal Centro di identificazione ed espulsione, sia ripristinato il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento – reca una disposizione di cui andrebbe chiarita la portata normativa, tenuto conto che la direttiva dispone che il periodo complessivo di trattenimento presso i centri non possa essere superiore a 18 mesi;

esso, al comma 1, lettera a), dell'articolo 3 – laddove novella l'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, disponendo che « Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione » – introduce una disposizione che appare priva di una portata innovativa dell'ordinamento, in

quanto si limita a richiamare quanto già previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999;

esso, all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), n. 2), capoverso comma 1-bis, penultimo periodo, laddove, nell'introdurre un comma aggiuntivo all'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, fa riferimento al «*rilascio del nulla osta di cui al comma 3*», opera un rinvio inesatto, in quanto si tratta del comma 3 dell'articolo 13 e non dell'articolo 14 in questione;

infine, il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); peraltro, al provvedimento è allegata la richiesta di esenzione dall'obbligo di redigerla – sulla base di quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008 – formulata dal Ministero dell'interno, della quale si dà conto nella relazione illustrativa;

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, comma 1, valuti la Commissione l'opportunità di chiarire la portata normativa della lettera *f*) che, laddove dispone che il possesso di un

qualsiasi documento di soggiorno da parte dello straniero «*non costituisce condizione per l'esercizio di un diritto*», potrebbe essere interpretata sia nel senso che il possesso di un documento di soggiorno non costituisca condizione necessaria per l'esercizio di un diritto, sia nel senso che il possesso del documento di soggiorno non sia condizione sufficiente per l'esercizio di un diritto;

all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), n. 10, che integra il comma 7 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevedendo che nel caso di indebito allontanamento dello straniero irregolare dal Centro di identificazione ed espulsione, sia ripristinato il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento, valuti la Commissione l'opportunità di chiarire che il periodo di trattenimento disposto dal nuovo provvedimento sia computato nel termine massimo per il trattenimento indicato dalla direttiva e non dia luogo ad un nuovo decorso dei termini. »

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel condividere la proposta di parere della relatrice, esprime apprezzamento per la relazione da quest'ultima svolta, nella quale si è dato conto anche di profili che, pur non attenendo alla competenza del Comitato, appaiono di estremo interesse.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.50.**