

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO: Disegno di legge recante Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre. C. 1836 – Governo (Parere alla XIV Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO: Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 bis. C. 1864 – Governo (Parere alla XIV Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazione</i> ) ..	6

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

*Giovedì 30 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.*

#### La seduta comincia alle 11.05.

**Disegno di legge recante Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre.**

**C. 1836 – Governo.**

(Parere alla XIV Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del disegno di legge all'esame, osserva come essi risultino corrispondenti ai contenuti propri di tale strumento normativo, come individuati dalla legge n. 234 del 2012, che ha riformato il procedimento per l'adem-

pimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione europea. In relazione agli ambiti di competenza del Comitato, rileva che i principali aspetti di criticità del testo risiedono invece nella formulazione della norma di delega contenuta all'articolo 7 (adozione di un testo unico in materia di diritto di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea), nella quale non risultano indicati né i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi, né un termine certo per il suo esercizio.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1836 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di 7 articoli e di 2 allegati, reca un contenuto corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 – che ha riformato

il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 – e contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea e risponde all'esigenza di adempiere all'obbligo, derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, quale è quella contenuta nelle direttive, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

il disegno di legge reca un contenuto snello, in quanto, ai primi due articoli, comprende disposizioni di carattere generale, che si limitano essenzialmente a rinviare a quanto già disposto, in via generale, dalla legge n. 234 del 2012 (in particolare, l'articolo 1 reca una delega al Governo per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B secondo le procedure, i principi ed i criteri direttivi di carattere generale previsti dagli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012; stabilisce i termini e le modalità di emanazione dei decreti legislativi attuativi e dispone in merito alla copertura finanziaria delle norme delegate, mentre l'articolo 2 conferisce al Governo, ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 234 del 2012, una delega biennale per l'emanazione di disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi discendenti da direttive attuate in via regolamentare o amministrativa e per le violazioni di regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data di entrata in vigore della legge), mentre agli articoli da 3 a 7 contiene i principi e i criteri direttivi specifici di delega per l'attuazione della normativa europea;

*sul piano della formulazione delle norme di delega:*

il disegno di legge, all'articolo 7, comma 1, delega il Governo ad adottare,

« entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, incluse nell'allegato B, secondo le procedure di cui all'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in quanto compatibili, un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea, adottati ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea ». In proposito, si segnala che, poiché vengono richiamate – peraltro con formula che genera incertezze circa le previsioni effettivamente applicabili – soltanto le procedure di cui all'articolo 31 della legge n. 234 del 2012, in assenza di qualsiasi indicazione – anche soltanto *per relationem* – di principi e criteri direttivi, l'attuale formulazione della norma di delega si limiterebbe di fatto ad autorizzare il Governo ad elaborare un testo unico meramente compilativo, alla cui adozione il Governo è peraltro già autorizzato in via generale dall'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988; inoltre, in presenza di una pluralità di decreti legislativi da adottare per l'attuazione delle direttive nn. 32 e 33 del 2013, non appare chiaro da quando decorra il termine dei dodici mesi per l'esercizio della delega relativa al testo unico, che dovrebbe invece essere univocamente individuato. Poiché i termini per il recepimento delle disposizioni contenute nelle due direttive sono sfalsati nel tempo e, limitatamente al recepimento dell'articolo 31, paragrafi 3, 4 e 5 della direttiva 2013/32/UE, sono fissati al 20 luglio 2018, in linea prudenziale, si potrebbe utilizzare come data di riferimento tale termine ultimo, prevedendo che il testo unico debba essere adottato entro l'anno successivo;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

il disegno di legge, all'articolo 5 – che delega il Governo ad adeguare la

normativa nazionale alle disposizioni dei regolamenti europei nn. 345 e 346 del 2013, relativi, rispettivamente, ai fondi europei per il *venture capital* ed ai fondi europei per l'imprenditoria sociale – reca una disposizione che fa sistema con l'articolo 12 della legge di delegazione europea n. 96 del 2013, in attuazione del quale è stato adottato uno schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 55) che, come si evince dalle relazioni di accompagnamento, già contiene le disposizioni « *strettamente necessarie all'applicazione dei due regolamenti* » nn. 345 e 346 del 2013;

*sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno del testo:*

il disegno di legge contiene alcuni rinvii normativi formulati in forma imprecisa (si vedano l'articolo 3, comma 1, alinea, che prevede l'osservanza dei « *principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, in quanto compatibili* » e l'articolo 7, comma 1, alinea, che richiama « *le procedure di cui all'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in quanto compatibili* ») che sarebbe opportuno specificare;

inoltre, in ciascuno degli articoli 3, 4, 5, 6 e 7, reca un comma 2 di identico tenore contenente una clausola di invarianza finanziaria, che, per il futuro, sembrerebbe opportuno concentrare in un'unica disposizione finale del provvedimento;

il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che « *Per ciascuna direttiva europea è stata effettuata l'AIR a livello europeo* » e che « *In relazione alla natura e all'ambito delle disposizioni del presente disegno di legge, si opererà la valutazione dell'impatto regolatorio in fase di predisposizione dei singoli decreti legislativi di recepimento delle direttive nell'ordinamento interno, in attuazione della presente legge di delega-*

*zione; inoltre, comunque, gli stessi decreti legislativi saranno sottoposti al successivo monitoraggio previsto dalle procedure concernenti la VIR* » (valutazione di impatto della regolamentazione) »;

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

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 1 – a meno che non si voglia delegare il Governo ad adottare un testo unico meramente compilativo – si integri la disposizione di delega ivi contenuta quanto meno indicando *per relationem* i principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'elaborazione del testo unico, ad esempio richiamando, oltre che l'articolo 31 (recante *Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea*), anche l'articolo 32 (rubricato: *Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea*) della legge n. 234 del 2012;

al medesimo articolo 7, comma 1, si provveda altresì a individuare più chiaramente il *dies a quo* per la decorrenza del termine dei dodici mesi fissato per l'esercizio della delega per l'adozione del testo unico, fissandolo, ad esempio e sulla base di quanto detto in premessa, al 18 luglio 2018;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbero collocare in un unico contesto normativo le disposizioni contenute all'articolo 5 e quelle di cui all'articolo 12 della legge di delegazione europea n. 96 del

2013, in attuazione del quale è già stato adottato uno schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 55) attualmente all'esame parlamentare, all'uopo riformulando l'articolo 5 in oggetto in termini di novella all'articolo 12 della richiamata legge n. 96 del 2013;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi imprecisi, si dovrebbe specificare la normativa oggetto del rinvio ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

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

**Disegno di legge recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 bis. C. 1864 – Governo.**

(Parere alla XIV Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del disegno di legge all'esame del Comitato, osserva come esso, agli articoli 11 e 16, recanti due disposizioni di delega al Governo in materia, rispettivamente, di riordino della normativa in tema di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore delle navi da pesca e in materia di inquinamento acustico, rechi interventi che non appaiono riconducibili ai contenuti propri dello strumento normativo rappresentato dalla legge europea e che, in base all'articolo 30, comma 2, della legge n. 234 del 2012, dovrebbero essere invece inseriti nell'ambito della legge di delegazione europea, anch'essa all'esame parla-

mentare. Rilevata poi la presenza di una disposizione di delegificazione non formulata in conformità al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, passa ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1864 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di 25 articoli, reca un contenuto in gran parte corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 – che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 – e contiene, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 30, comma 3, della succitata legge n. 234 del 2012, norme di immediata applicazione del diritto europeo, anche per far fronte alle procedure di infrazione ed al contenzioso, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, non appaiono invece riconducibili le due disposizioni di delega al Governo contenute agli articoli 11 e 16, in materia, rispettivamente, di riordino della normativa in tema di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore delle navi da pesca e in materia di inquinamento acustico, che, in base all'articolo 30, comma 2, della richiamata legge n. 234, dovrebbero invece essere inserite nell'ambito della legge di delegazione europea;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vi-

gente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo preesistente; difetti di coordinamento con l'ordinamento, in ragione del fatto che il disegno di legge incide su di esso mediante modifiche non testuali, si riscontrano invece all'articolo 8, comma 1 – che esclude in via non testuale dall'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012, sia le entrate che costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio dell'Unione europea, sia l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione – nonché all'articolo 19, commi da 1 a 9, che integra in maniera non testuale la disciplina relativa all'Autorità per l'energia elettrica e il gas di cui agli articoli 2 e 3 della legge 14 novembre 1995, n. 481, la cui denominazione è stata peraltro integrata, con il riferimento al settore idrico, dall'articolo 13, comma 13, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (« Destinazione Italia »), all'esame della Camera in prima lettura;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il disegno di legge, all'articolo 15, comma 1, lettere *d*) ed *e*), in combinato disposto con i commi 3 e 4, con riguardo ai progetti da sottoporre a valutazione ambientale strategica, novella l'articolo 6 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice dell'ambiente), delineando – in luogo dell'attuale disciplina, che risulta parzialmente cedevole a fronte di diverse normative regionali e delle province autonome – una procedura di delegificazione che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura. Infatti, la citata lettera *d*) demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, la definizione di criteri e soglie per l'assoggettamento a valutazione ambientale strategica di ciascuna tipologia di progetto prevista nell'allegato IV. Con

riguardo alla disciplina dei progetti ricadenti, anche parzialmente, nelle aree protette, il comma 3 stabilisce poi che le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 8, del citato codice cessino di applicarsi dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale, mentre il comma 4 dispone infine che le modifiche introdotte dal comma 1, lettera *c*), al comma 6 dell'articolo 6 del codice, si applichino, specularmente, dall'entrata in vigore del citato decreto ministeriale;

il disegno di legge è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e reca in allegato l'esenzione dall'obbligo di redigere la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nella quale si precisa che: « *Nella relazione illustrativa sono indicati, per ciascun articolo, gli impatti e le motivazioni delle opzioni regolatorie adottate, coerenti con le osservazioni e le specifiche richieste di modifica delle disposizioni nazionali rappresentate dalla Commissione europea. [...]* » e che, « *Successivamente all'entrata in vigore della legge, si potrà procedere allo svolgimento della VIR [verifica di impatto della regolamentazione] sulle normative oggetto di modifica, con specifica considerazione degli effetti derivanti dalle misure anti infrazione* »;

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

*sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:*

per quanto detto in premessa, si trasferiscano i contenuti degli articoli 11 e 16 – che, recando due disposizioni di delega al Governo non appaiono riconducibili ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 – nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea per il secondo semestre (C. 1836), anch'esso attualmente all'esame della Camera dei deputati, eventualmente procedendo, con l'occasione, ad individuare, in relazione alla delega di cui

all'articolo 16, principi e criteri direttivi che siano maggiormente differenziati rispetto all'oggetto della delega, avendo particolare riguardo alle disposizioni di carattere sanzionatorio;

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

per quanto detto in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 15, comma 1, lettere *d*) ed *e*), in combinato disposto con i commi 3 e 4, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare le disposizioni contenute agli articoli 8, comma 1, e 19, commi da 1 a 9, in termini di novella, rispettivamente, all'articolo 1, comma 544, della legge n. 228 del 2012, e agli articoli 2 e seguenti della legge 14 novembre 1995, n. 481. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 11.20.**