

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

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

Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo. Nuovo testo C. 4302 Governo e abb. (Parere alle Commissioni VI e X) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni</i> ) .....	3
Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2016-2017. C. 4620 Governo, approvata dal Senato – Rel. Formisano (Parere alla Commissione XIV) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i> ) .....	5

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

*Mercoledì 27 settembre 2017. — Presidenza del presidente Tancredi TURCO.*

#### **La seduta comincia alle 14.35.**

**Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo. Nuovo testo C. 4302 Governo e abb.**

(Parere alle Commissioni VI e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento all'esame del Comitato.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 4302 nel testo risultante dagli emendamenti ap-

provati dalla Commissione di merito, da ultimo nella seduta del 21 settembre, e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo; esso consta infatti di due articoli, il primo dei quali delega il Governo alla revisione e al riordino della normativa in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, indicando a tal fine i principi e i criteri direttivi e disciplinando gli aspetti procedurali relativi all'adozione delle norme delegate; l'articolo 2 reca invece la consueta clausola di invarianza finanziaria;

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

in relazione alla formulazione delle norme di delega, i principi e criteri direttivi contenuti all'articolo 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, non danno indicazioni circa la direzione da seguire in merito al settore normativo che si intende rivedere,

la cui disciplina risulta assai complessa, a causa dei numerosi interventi che si sono succeduti negli anni, i quali si sono intrecciati, e talvolta ne sono stati la conseguenza diretta, con la normativa e con le procedure di contenzioso aperte in sede europea. Tali procedure hanno riguardato essenzialmente i profili della durata e del rinnovo automatico delle concessioni, nonché la liceità della clausola di preferenza per il concessionario uscente: il cosiddetto diritto di insistenza, previsto dall'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, poi abrogato nel 2009. Riguardo ai temi citati, i principi e criteri direttivi si limitano a previsioni generiche che, alla lettera *a*), richiamano tutti i valori e gli interessi in gioco, talora in contrasto tra loro (per esempio, rispetto del principio di concorrenza e riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale), rimandandone il bilanciamento ai decreti legislativi. Alla lettera *b*), analogamente, demandano ai decreti legislativi l'individuazione dei "limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse", senza indicare alcun criterio stringente su un aspetto cruciale del contenzioso con la Commissione europea, sul quale è intervenuta anche la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità di numerose disposizioni regionali su durata, proroga e rinnovo delle concessioni in essere, in quanto limitative della concorrenza. Elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega e carattere di genericità sono rilevabili anche per quanto concerne le lettere *c*), *d-bis*) ed *e-bis*);

inoltre, in relazione ai termini per l'esercizio della delega, l'ultimo periodo del comma 2, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, reca la previsione che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di tre mesi, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello

scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si ricorda che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla 'tecnica dello scorrimento'", nonché stabilire termini certi per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere ai fini dell'espressione del parere di competenza;

osservato, infine, che il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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:*

integrino le Commissioni le previsioni generiche relative ai principi e criteri direttivi evidenziati in premessa, al fine di offrire al legislatore delegato indicazioni sufficienti relativamente al bilanciamento dei valori e degli interessi da perseguire nell'esercizio della delega;

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 2, si individuino in modo univoco il termine per l'esercizio della delega nonché termini certi per la trasmissione dei relativi schemi alle Camere, evitando il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2016-2017. C. 4620 Governo, approvata dal Senato – Rel. Formisano.**

(Parere alla Commissione XIV).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *presidente*, in sostituzione del relatore, on. Formisano, impossibilitato ad intervenire nella seduta odierna, illustra il contenuto del provvedimento all'esame del Comitato.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4620 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di 15 articoli e di 1 allegato, reca un contenuto corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 e contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, rispondendo all'esigenza di adempiere all'obbligo di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

*sul piano dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

un principio e criterio direttivo è formulato con espressioni che fanno riferimento a una mera eventualità, ossia a una opzione alternativa selezionabile dal Governo delegato: l'articolo 5, comma 1, infatti, nell'enucleare i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/97 sulla distribuzione assicura-

tiva, alla lettera *p*), affida al Governo il compito di “*valutare*, in linea con l'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva (...), la *possibilità* di sanzionare ulteriori violazioni rispetto a quelle indicate dalle lettere da *a*) a *f*) del citato articolo 33, paragrafo 1, della direttiva (...) nonché la *possibilità* di prevedere livelli di sanzioni pecuniarie amministrative più elevati di quelli minimi previsti dal citato articolo 33, paragrafo 2, lettere *e*) ed *f*)”. In un altro caso, l'eventualità si riferisce all'attribuzione di funzioni e di potestà normative: si tratta dell'articolo 13, comma 3, lettera *d*), che delega il Governo a prevedere, *ove opportuno*, il ricorso a specifici provvedimenti attuativi e integrativi adottati dal Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito e per le finalità previsti dal regolamento (UE) 2016/679. In relazione alle anzidette fattispecie, si segnala che, in un *obiter dictum*, la Corte costituzionale ha rilevato che: “*il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega*” (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007);

sempre con riferimento alla formulazione delle norme di delega, in quattro casi (si tratta degli articoli 3, comma 3, lettera *b*); 4, comma 3, lettera *c*); 6, comma 3, lettera *b*); 7, comma 3, lettera *b*)), il provvedimento, riferendosi a materie non coperte da riserva di legge e già disciplinate o disciplinabili mediante regolamenti, demanda al Governo la possibilità di salvaguardare la possibilità di adottare disposizioni attuative o di adeguamento della normativa nazionale mediante regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; nel caso dell'articolo 7, comma 3, lettera *b*), a tale previsione se ne affianca una ulteriore altra, contenuta al comma 4, nella quale opportunamente si dispone con carattere precettivo che il Governo adotti regolamenti ai fini dell'adeguamento della normativa nazionale regolamentare vigente. Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di sopprimere la previsione di cui all'ar-

articolo 7, comma 3, lettera *b*) e di riformulare gli articoli 3, 4 e 6 in termini di autorizzazione al Governo all'adozione di regolamenti, sul modello dell'articolo 7;

L'articolo 2, nel delegare il Governo a definire la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, si limita a riprodurre l'articolo 33 della legge n. 234/2012, fissando un termine per l'esercizio della delega stessa. Il citato articolo 33, identicamente ripreso nell'articolo 2 del disegno di legge in esame, fa peraltro "salve le norme penali vigenti", non consentendo così al Governo di intervenire sulle eventuali vigenti sanzioni penali che debbano essere riviste alla luce della nuova legislazione europea;

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

il disegno di legge contempla alcune disposizioni (articoli 3, comma 3, lettera *a*); 4, comma 3, lettera *a*); 6, comma 3, lettera *a*); 7, comma 3, lettera *a*)) recanti il criterio direttivo volto all'abrogazione espressa della disciplina incompatibile con gli emanandi decreti legislativi di recepimento degli atti comunitari, le quali, pur denotando una identica portata normativa, sono formulate in termini variegati ("abrogazione espressa delle disposizioni superate"; "abrogazione espressa delle disposizioni superate e coordinamento e riordino di quelle residue"; "abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili e coordinamento delle residue disposizioni"; "abrogazione espressa delle disposizioni superate dal regolamento (UE) 2016/426 e coordinamento delle residue disposizioni"). Al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di assicurare l'uniformità terminologica. Peraltro, nell'ambito dell'articolo 6, comma 3, al citato criterio direttivo contenuto nella lettera *a*) si affianca quello più esaustivo della lettera *g*), volto alla "abrogazione espressa delle disposizioni di legge o di regolamento incompatibili con i decreti legislativi di cui al comma 1";

l'articolo 14 comma 1, lettera *b*), ai fini dell'applicazione dell'articolo 5 della direttiva (UE) 2016/2102, relativa all'acces-

sibilità dei siti *web* e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, delega il Governo ad "emanare apposite linee guida nazionali volte a individuare i casi in cui un ente pubblico può ragionevolmente limitare l'accessibilità di uno specifico contenuto". Esso reca in tal modo una formulazione che non consente di evincere con certezza se l'attività di definizione delle suddette linee guida debba trovare realizzazione nel contesto del decreto delegato o in un successivo atto, dalla dubbia portata normativa;

inoltre, in ciascuno degli articoli 1, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 il disegno di legge reca disposizioni contenente una clausola di invarianza finanziaria. In particolare: l'articolo 1, comma 3, contiene una previsione generale relativa alla copertura di eventuali spese non contemplate da leggi vigenti; altri articoli (6, comma 4; 8, comma 4; 9, comma 4; 10, comma 5; 11, comma 2; 12, comma 2 e 14, comma 4) contengono una clausola di invarianza finanziaria sostanzialmente identica, formulata – con qualche variante – nei seguenti termini: "Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"; l'articolo 13, comma 4, contiene una clausola analoga ma formulata in termini più concisi; all'articolo 15, comma 2, è riportato soltanto il primo periodo della citata clausola di invarianza. Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di effettuare un coordinamento tra le diverse disposizioni;

infine, il disegno di legge presentato al Senato risulta corredato sia dell'analisi tecnico-normativa (ATN) sia dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Nella prima è stato evidenziato che "l'incidenza delle disposizioni contenute nel presente disegno di legge sull'ordinamento giuridico vigente sarà valutata nelle relazioni ATN dei singoli decreti legislativi di attuazione". La seconda è stata redatta

esclusivamente in riferimento agli articoli recanti deleghe legislative la cui attuazione può produrre impatti significativi su imprese e cittadini;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata le seguente condizione:

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

per quanto detto in premessa, agli articoli 5, comma 1, e 13, comma 3, si specifichino i principi e criteri direttivi che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 2 si valuti l'opportunità di sopprimere l'inciso "fatte salve le norme

penali vigenti" e, conseguentemente, il richiamo all'articolo 33 della legge n. 234 del 2012;

secondo quanto evidenziato in premessa, si valuti l'opportunità di sopprimere la previsione di cui all'articolo 7, comma 3, lettera *b*), e di riformulare gli articoli 3, 4 e 6 in termini di autorizzazione al Governo all'adozione di regolamenti, sul modello dell'articolo 7;

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

per quanto detto in premessa, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la formulazione, contenuta all'articolo 14, comma 1, lettera *b*), concernente l'emana- zione di linee guida in tema di non applicabilità del principio di accessibilità;

si valuti l'opportunità di effettuare un coordinamento tra le diverse disposizioni recanti clausole di invarianza finanziaria ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 14.50.**