

## 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 del decreto-legge 12 maggio 2012, n. 57, recante disposizioni urgenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese. Esame C. 5194 – Governo (Parere alle Commissioni riunite XI e XII) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione</i> ) .....	3
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
Programma di lavoro della Commissione per il 2012 (COM(2011)777 def.).	
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2012. Doc. LXXXVII-bis, n. 2. (Parere alla Commissione XIV) ( <i>Esame congiunto e conclusione – Parere con osservazioni</i> ) .....	6

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

*Martedì 22 maggio 2012. — Presidenza del presidente Carolina LUSSANA.*

#### La seduta comincia alle 14.

**Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2012, n. 57, recante disposizioni urgenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese.**

**Esame C. 5194 – Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite XI e XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Carolina LUSSANA, *presidente e relatore*, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del provvedimento all'esame, che introduce alcune limitate modifiche al decreto legislativo n. 81 del 2008, in materia di tutela della salute e della sicurezza sul

lavoro nei settori ferroviario, marittimo e portuale, nonché nelle microimprese, osserva come esso non presenti alcuna criticità sul piano della specificità e omogeneità delle sue disposizioni.

Dà quindi conto dell'anomala presenza, nel disegno di legge di conversione, accanto alla clausola di conversione e alla disposizione di entrata in vigore, di due norme di natura sostanziale, che concorrono a definire le complessive modifiche che si intendono apportare al decreto legislativo n. 81 del 2008. In proposito, osserva che, negli ultimi anni, si sono registrati solo due precedenti di introduzione nel disegno di legge di conversione di un decreto, nel testo presentato dal Governo, di disposizioni di natura sostanziale, ulteriori rispetto alla clausola di conversione (si tratta, in particolare, del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, e del disegno di legge di conversione del decreto-legge 27 gennaio 2004, n. 16). Tale circostanza, secondo la seppur limitatissima giurisprudenza del Comitato – formatasi in occasione dell'esame del disegno

di legge di conversione del decreto legge n. 16 del 2004 – appare in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti e con un corretto utilizzo dell’iniziativa legislativa governativa.

Tenuto conto inoltre del contenuto delle disposizioni in questione – volte, l’una, a incidere su un termine già scaduto e, l’altra, a differire il termine per l’adozione di regolamenti di delegificazione il cui compito coincide con quello oggetto di un disegno di legge di delega approvato dal Consiglio dei ministri in data 11 maggio 2012 e ponendosi quindi in aperta contraddizione con l’intenzione, manifestata dal Governo in tale occasione, di demandare la stessa materia a norme primarie – osserva come le stesse appaiono pertanto prive di portata innovativa o, quanto meno, del carattere della necessità dell’intervento legislativo. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

Dopo aver precisato che le disposizioni in questione sono volte, l’una, a incidere su un termine già scaduto e, l’altra, a differire il termine per l’adozione di regolamenti di delegificazione il cui compito coincide con quello oggetto di un disegno di legge di delega approvato dal Consiglio dei ministri in data 11 maggio 2012 – risultando quindi in aperta contraddizione con l’intenzione, manifestata dal Governo in tale occasione, di demandare la stessa materia a norme primarie – osserva conclusivamente che le disposizioni in questione appaiono pertanto prive di portata innovativa o, quanto meno, del carattere della necessità dell’intervento legislativo. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5194 e rilevato che:

*sotto il profilo dell’omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge – che si compone di un solo articolo, cui si aggiunge una disposizione di carattere sostanziale contenuta al comma 2 dell’articolo 1 del disegno

di legge di conversione – reca un contenuto omogeneo, essendo volto ad introdurre limitate modifiche al decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro nei settori ferroviario, marittimo e portuale, nonché nelle microimprese;

*sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge:*

il disegno legge di conversione, all’articolo 1, contiene, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore (rispettivamente, commi 1 e 3), una disposizione di carattere sostanziale, volta a novellare l’articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; tale novella sopprime, alla lettera *a*), l’inciso « *e non oltre* », contenuto al primo periodo del comma 2 dell’articolo 3 in questione, in relazione al termine di 36 mesi (peraltro già scaduto) dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008 entro il quale devono essere individuate le « *particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative* » di cui occorre tenere conto per l’applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 81 del 2008 in particolari settori; alla lettera *b*), essa differisce il termine, previsto dalla stessa disposizione e scaduto il 15 maggio, per l’emanazione di regolamenti di delegificazione volti al coordinamento della normativa relativa alle attività lavorative nel settore dei trasporti (segnatamente, a bordo delle navi mercantili, delle navi da pesca e in ambito portuale, nonché nel settore del trasporto ferroviario) con la disciplina generale in materia di tutela e sicurezza sul lavoro recata dal decreto legislativo n. 81 in questione. In merito all’anomala presenza nel disegno di legge di conversione di un decreto, nel testo presentato dal Governo, di disposizioni ulteriori e di natura sostanziale rispetto alla clausola di conversione, si registrano, negli ultimi anni, solo due precedenti (si tratta segnatamente del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, di cui all’atto

Camera n. 3080 della XI legislatura, composto di 5 commi, uno dei quali recante una delega al Governo e del disegno di legge di conversione del decreto legge 27 gennaio 2004, n. 16, recante disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca, di cui all'atto Camera n. 4644 della XIV legislatura); per il secondo di tali provvedimenti, nella seduta del 4 febbraio 2004, il Comitato per la legislazione formulava una condizione soppressiva della disposizione di carattere sostanziale, rilevando, in proposito, come la presenza di una simile disposizione nell'ambito del disegno di legge di conversione, sia « *in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative e con un corretto utilizzo dell'iniziativa legislativa da parte del Governo* »;

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

il provvedimento, all'articolo 1, comma 2, lettera b), del disegno di legge di conversione, e all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge – mediante due disposizioni che fanno tra loro sistema – interviene sull'articolo 3 del decreto legislativo n. 81 del 2008, allo scopo, rispettivamente, di differire il termine (già più volte prorogato dal decreto-legge n. 207 del 2008, dal decreto-legge n. 194 del 2009 ed, infine, dal decreto-legge n. 225 del 2010) per l'adozione dei regolamenti di delegificazione previsti dal comma 2 e di novellarne il comma 3 nel senso di prevedere che le disposizioni speciali vigenti nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario, restino in vigore non già fino alla scadenza del termine per l'adozione dei regolamenti di delegificazione (come prevedeva la disposizione novellata) bensì fino alla loro effettiva emanazione. Inoltre, i contenuti dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione si intrecciano con quelli di un disegno di legge adottato dal Consiglio dei ministri contestualmente al decreto-legge in esame, in data 11 maggio 2012 che, come risulta dal comunicato stampa relativo alla suddetta riunione, avrebbe lo scopo di introdurre una delega, necessaria al fine di armoniz-

zare la disciplina contenuta nelle differenti normative del settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario, adeguandola ai principi e criteri del decreto legislativo 81 del 2008, coincidendo pertanto l'oggetto della delega in questione con il compito ora affidato ai regolamenti di delegificazione di cui il disegno di legge di conversione prevede sia differito il termine di adozione;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre è corredato della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

*sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge, nonché dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, sia soppresso il comma 2, poiché, alla luce di quanto detto in premessa:

a) l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge;

b) la disposizione contenuta alla lettera a) – che sopprime l'inciso « *e non oltre* » in relazione al termine entro il quale devono essere individuate le « *particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative* » di cui occorre tenere conto per l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n.81 del 2008 in particolari settori – è

priva di portata innovativa, in quanto il termine cui si fa riferimento risulta scaduto;

c) appare dubbia la necessità che – come invece previsto dalla lettera b) – il termine per l'adozione dei regolamenti di delegificazione di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008, debba essere differito, tenuto conto che, in data 11 maggio 2012, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge di delega, il cui oggetto coincide con il compito affidato ai regolamenti di delegificazione in oggetto».

Il Comitato approva la proposta di parere.

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

**Programma di lavoro della Commissione per il 2012 (COM(2011)777 def.).**

**Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2012. Doc. LXXXVII-bis, n. 2.**

(Parere alla Commissione XIV).

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

Il Comitato inizia l'esame degli atti in titolo.

Carolina LUSSANA, *presidente*, comunica che il Comitato per la legislazione è chiamato oggi a pronunciarsi, per la quarta volta nel corso della XVI legislatura e per la settima volta in assoluto, sul programma di lavoro della Commissione per il 2012, nonché, per la seconda volta, sulla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2012.

Ricorda, in proposito, come la competenza del Comitato nell'esame del programma di lavoro della Commissione, 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 tale importante atto comunitario. Ciò in ragione della presenza nel documento in oggetto, proprio a partire da quell'anno, di peculiari contenuti appositamente dedicati all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa in ambito europeo.

Con riferimento alla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ricorda che è la seconda 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 due 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 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*, ritenendo superfluo aggiungere considerazioni ulteriori di ordine procedurale e regola-

mentare rispetto all'esauriente quadro delineato dal presidente, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il Programma di lavoro della Commissione per il 2012 (COM (2011)777 def.) e la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2012 (Doc. LXXXVII-bis, n. 2) di cui all'articolo 15 della legge n. 11 del 2005, come sostituito dalla legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010);

ricordato che è la seconda volta che il Parlamento è chiamato ad esaminare congiuntamente la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e il programma di lavoro della Commissione 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 di tali atti 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;

osservato che nella Relazione programmatica, in premessa, si precisa come tale strumento contribuisca a una precoce presa di coscienza da parte del Parlamento sull'evoluzione dell'Unione europea, delle sue politiche e sulla posizione del

Governo in materia e che, in quest'ottica, si è inteso « *accentuare il taglio strategico e programmatico della Relazione stessa* »;

constatato tuttavia che il Programma di lavoro della Commissione europea è stato predisposto nel mese di novembre dello scorso anno, risultando conseguentemente, allo stato, già in parte attuato, e che la Relazione programmatica è stata presentata alle Camere il 4 maggio 2012, quindi leggermente in anticipo rispetto allo scorso anno (19 maggio 2011) ma comunque in ritardo rispetto alla scadenza legislativamente prevista (31 dicembre di ogni anno) e rilevato che, per effetto di tali circostanze, anche quest'anno l'incidenza della sessione europea di fase ascendente sulla fase della formazione delle politiche europee risulta depotenziata, svolgendosi quest'ultima a metà dell'anno di riferimento, piuttosto che all'inizio;

rilevato che il Programma di lavoro della Commissione per il 2012, redatto in forma sintetica sul modello dell'anno precedente (12 pagine di programma, alle quali si aggiungono 51 pagine di allegati), pur essendo prioritariamente volto a rispondere alle necessità urgenti emerse in seguito all'attuale crisi economica, persegue obiettivi vertenti anche su questioni strutturali in una prospettiva di lungo termine; in tale ambito, il paragrafo 5, dedicato alla « *Regolamentazione intelligente e applicazione efficace* » della normativa UE a tutti i livelli, riveste un notevole interesse per il Comitato: in esso infatti si dà conto del progressivo affermarsi della valutazione di impatto della regolamentazione quale elemento standard del lavoro della Commissione, essenziale per il miglioramento della qualità della normativa; si dà altresì conto dell'impegno a estendere il periodo minimo per la consultazione delle parti interessate (da 8 a 12 settimane) in modo da garantire un effettivo coinvolgimento dei destinatari della regolamentazione sulle principali scelte strategiche pubbliche; si enuncia, infine, l'obiettivo di limitare gli oneri amministrativi « *a quanto strettamente necessario*,

valutando in particolare l'impatto del regolamento UE sulle piccole imprese», mediante il completamento del relativo programma;

preso atto che, in concreta attuazione di tale ultimo impegno, nell'Allegato II al Programma di lavoro della Commissione per il 2012, intitolato «Iniziativa per la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi», sono elencate 28 proposte, tra le quali, in particolare, si segnalano: il «Quadro paneuropeo per l'identificazione, l'autenticazione e la firma elettroniche», (iniziativa n. 2) volto ad incrementare le possibilità d'uso delle firme elettroniche, al fine di facilitare le transazioni elettroniche tra cittadini, imprese e amministrazioni; l'iniziativa legislativa (n. 9) in materia agricola, relativa alla commercializzazione di semi, finalizzata a semplificare la legislazione mediante la sostituzione di dodici direttive con un unico atto; il «Codice dell'immigrazione dell'Unione europea» (iniziativa n. 14) che consolida la normativa vigente in materia di immigrazione contenuta nelle cinque direttive in vigore in materia di migrazione legale, con l'obiettivo di migliorare la coerenza tra gli strumenti, assicurare maggior trasparenza ed identificare eventuali lacune; l'iniziativa legislativa (n. 16) in materia di dispositivi di protezione individuale, finalizzata a chiarire la portata normativa della direttiva di riferimento, allo scopo di facilitarne l'applicazione da parte degli operatori; l'iniziativa in materia di diritto processuale civile (n. 24) che, attraverso la definizione delle norme processuali minime comuni per i procedimenti civili, persegue l'obiettivo di garantire che le procedure civili europee siano coerenti;

evidenziato altresì come anche nell'Allegato I siano ricomprese iniziative che appaiono di particolare rilevanza, sempre sotto il profilo della semplificazione e razionalizzazione della legislazione, tra le quali, ad esempio, quella sulla «Mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la

corretta applicazione delle normative doganale e agricola» (n. 115), volta alla semplificazione e alla «chiarificazione» della legislazione nel settore di riferimento;

constatato che, complessivamente, nell'Allegato I (limitatamente alle iniziative della Commissione per il 2012) e nell'Allegato II al Programma di lavoro della Commissione sono indicate ben 16 iniziative volte alla semplificazione e 10 volte alla riduzione degli oneri amministrativi, cui si aggiungono le ulteriori iniziative dirette a finalità di revisione, riesame e modifica delle direttive, «rifusione» (ovvero aggiornamento ed unificazione di più strumenti normativi) e modifica di un notevole numero di atti normativi;

rilevato che la Relazione programmatica, articolata in tre capitoli, presenta aspetti di interesse per il Comitato per la legislazione in relazione all'individuazione degli strumenti normativi di recepimento e attuazione degli atti normativi europei, nonché in materia di obblighi informativi in capo al Governo nei confronti del Parlamento, al fine di rafforzare la partecipazione delle Assemblee legislative alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea;

osservato che, con riferimento al primo aspetto, la normativa europea ha attribuito all'Italia, da un lato, la facoltà di derogare al regime IVA europeo e, dall'altro, la possibilità di usufruire di un meccanismo facoltativo per il pagamento dell'IVA sulla cessione di quote di gas serra e constatato, in proposito, che la Relazione programmatica si limita a prevedere il monitoraggio delle misure eventualmente adottate in attuazione di tale facoltà di deroga alla normativa europea, senza individuare gli atti a ciò destinati;

preso atto che nella Relazione programmatica viene messo in risalto il numero elevato di procedure d'infrazione pendenti contro l'Italia per il mancato recepimento del diritto europeo – pari a 136 alla data del 31 dicembre 2011 – il 28 per cento delle quali originato dal mancato recepimento di direttive europee; os-

servato in proposito che, come si evince dalla Relazione programmatica, tale contenzioso deriva, in parte, dalla ritardata approvazione della legge comunitaria per il 2010 e in parte dai «forti ritardi» che si registrano anche nei casi di recepimento in via amministrativa;

valutata con favore, a tale ultimo proposito, l'intenzione manifestata dal Governo di ridurre il numero di infrazioni pendenti a meno di 100 unità entro la fine del 2012, cui si accompagna il preciso impegno di risolvere i casi aperti per mancato recepimento delle direttive;

osservato altresì che, in relazione al secondo aspetto (obblighi informativi), la Relazione dà conto della realizzazione del progetto «AIR in comune», nato dall'esigenza di dare attuazione all'articolo 4-*quater* della legge n. 11 del 2005 (in materia di partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà degli atti legislativi dell'Unione europea), al precipuo scopo di migliorare l'informazione al Parlamento sull'impatto della normativa europea sulle regioni e sugli enti locali;

segnalato, tuttavia, in relazione a tale ultimo profilo – in sé assai meritorio – che, fino ad ora, non vi è stato alcun coinvolgimento delle Camere nell'attività di sperimentazione del progetto in questione;

per quanto concerne la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2012:

*in relazione ai tempi di presentazione della Relazione programmatica:*

auspica che sia data attuazione all'intendimento del Governo di «*garantire che il prossimo esercizio sia più aderente agli obiettivi che lo ispirano e alle esigenze del Parlamento*», reputando prioritario, in

tale ambito, che si proceda alla tempestiva presentazione alle Camere della Relazione programmatica, al fine di potenziarne ulteriormente «*il taglio strategico e programmatico*»;

*sotto il profilo della valutazione d'impatto:*

tenuto conto della riserva di legge, di cui all'articolo 23 della Costituzione, invita ad introdurre le eventuali deroghe al regime IVA europeo nonché alla normativa in materia di pagamento dell'IVA sulla cessione di quote di gas serra mediante l'adozione di provvedimenti di rango legislativo;

invita a valutare l'opportunità di instaurare un costante flusso informativo tra Governo e Parlamento sulle procedure di infrazione pendenti, che dia conto, in particolare, dei criteri in base ai quali avviene la scelta dello strumento di recepimento delle direttive comunitarie (soprattutto ove si prediliga lo strumento amministrativo), nonché dei dati e delle motivazioni riguardanti i «forti ritardi» che si verificano nei casi di recepimento da effettuarsi con atti amministrativi;

con specifico riguardo alla valutazione di impatto, auspica che venga assicurato un tempestivo coinvolgimento delle Camere nel progetto «AIR in comune», tenuto conto che, sino ad ora, esse non sono state informate né del suo avvio né dei passi compiuti;

per quanto concerne il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2012, non ritiene di formulare specifiche considerazioni in relazione ai profili di competenza del Comitato».

Il Comitato approva.

**La seduta termina alle 14.20.**