

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Legge annuale per il mercato e la concorrenza. C. 3012-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) 3

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

Mercoledì 21 giugno 2017. — Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 9.35.

Legge annuale per il mercato e la concorrenza.

C. 3012-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento in titolo.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge in titolo, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

rammentato che si tratta del primo disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, presentato dal Governo a

norma dell'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia);

rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento, composto di un unico articolo, suddiviso in 193 commi incidenti su un ampio spettro di settori normativi, reca un insieme di misure specificatamente finalizzate a rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, a promuovere la concorrenza ed a garantire la tutela dei consumatori, secondo il modello delineato dal citato articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99; nel contesto di tali misure, si collocano anche l'autorizzazione all'adozione di un regolamento di delegificazione per l'organizzazione del Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali (comma 175) ed il conferimento di due deleghe al Governo concernenti, rispettivamente, gli autoservizi pubblici non di linea (commi 180-183) e l'installazione sui mezzi di trasporto delle cosiddette « scatole nere » o altri dispositivi elettronici similari (commi 185-188);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il comma 153 contiene una disposizione – recante l’obbligo per i professionisti iscritti a ordini e collegi di indicare e comunicare i titoli posseduti e le eventuali specializzazioni, al fine di assicurare la trasparenza delle informazioni nei confronti dell’utenza – che risulta avulsa da un idoneo contesto normativo e di cui andrebbe altresì valutata la congruità dell’attuale formulazione, non apparendo chiari i diversi ambiti della “indicazione” e della “comunicazione” dei titoli e delle specializzazioni possedute e non venendo specificato in quali momenti del rapporto con l’utenza tali informazioni debbano essere rese;

i commi da 154 a 157 introducono nuove norme sull’esercizio dell’attività odontoiatrica in forma societaria, senza coordinarsi con la preesistente normativa di riferimento, risiedente nella legge n. 409 del 1985 (Istituzione della professione sanitaria di odontoiatria e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee);

il provvedimento, al comma 173, dispone la sostituzione di una disposizione (il comma 5 dell’articolo 6 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001), che risulta tuttavia essere stata soppressa (insieme ai commi 2, 4 e 7) dall’articolo 3, comma 1, lettera *b*), n. 4), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222; inoltre, al comma 174 reca disposizioni transitorie volte a disciplinare l’aggiornamento degli atti catastali per gli interventi edilizi, già attivati, di cui al citato articolo 6, comma 5, del d.P.R. n. 380/2001 “nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge”. Andrebbe pertanto valutata l’opportunità di formulare la novella di cui al comma 173 in termini di introduzione di un nuovo comma in luogo della sostituzione del predetto comma 5 nonché di

specificare al comma 174 che la norma fa riferimento al testo del comma 5 in vigore prima delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 222 del 2016;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il disegno di legge, ai commi 95 e 96 – nel recare una disciplina che impatta sulle modalità attuative di disposizioni regolamentari concernenti i criteri di affidamento delle gare per l’attività di distribuzione di gas naturale contenute nel decreto interministeriale 12 novembre 2011, n. 226 – incide su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, dando luogo ad una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti;

sul piano dell’efficacia temporale delle disposizioni:

il comma 152 reca una disposizione formulata in termini di interpretazione autentica volta ad estendere alla categoria professionale degli agrotecnici l’abilitazione a compiere una serie di operazioni in materia catastale; a tal fine, nell’interpretare autenticamente l’articolo 145, comma 96, della legge di stabilità 2001, riproduce una analoga disposizione (l’articolo 26, comma 7-ter) già inserita dal legislatore nella legge di conversione del decreto-legge n. 248 del 2007, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale (sentenza n. 154 del 2015), in quanto ritenuta non omogenea con il contenuto del citato decreto-legge n. 248. Andrebbe pertanto verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, i principi e criteri direttivi in materia di autoservizi pubblici non di linea di cui alle lettere *c)*, *d)* ed *e)* del comma 180 sono indicati prevalentemente in termini di finalità della delega, mentre per quanto riguarda l'adeguamento del sistema sanzionatorio di cui alla lettera *f)* non forniscono particolari specificazioni né riguardo alle norme di comportamento, né riguardo alle sanzioni, limitandosi a prevedere che esse debbano essere "efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di contrasto di fenomeni di abusivismo";

il provvedimento, al comma 186, penultimo periodo, nel disporre che, ai fini del pronunciamento definitivo degli organi parlamentari sullo schema di decreto legislativo, le Commissioni competenti per materia "possono esprimersi sulle osservazioni del Governo", reca una formulazione che non appare coerente con quanto previsto dal precedente secondo periodo, che individua l'oggetto della deliberazione parlamentare in termini di parere sullo schema di decreto;

inoltre, in relazione ai termini per l'esercizio delle deleghe, il medesimo comma 186 reca la previsione che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei quindici 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;

il comma 190 si riferisce all'intesa piuttosto che al concerto tra Ministri, in difformità da quanto previsto dalla circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale si usa "il termine 'concerto' per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)";

infine, talune previsioni del provvedimento appaiono scritte in uno stile discorsivo, più che precettivo. Si segnala, inoltre, anche per la sua complessità sintattica, il comma 90, capoverso *3-quater*, che esordisce con l'indicazione delle finalità e prosegue con due previsioni di seguito introdotte dalla locuzione "fermo restando";

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

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, al comma 186, 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 osserva altresì che:

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 ai commi 95 e 96 nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte subordinata mediante un atto avente la medesima forza;

per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare le disposizioni

contenute ai commi da 154 a 157 in termini di novella alla legge n. 409 del 1985, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo la disposizione di cui al comma 153, che appare collocata fuori da un appropriato contesto;

per quanto evidenziato in premessa relativamente ai commi 173 e 174, la novella di cui al comma 173 andrebbe formulata in termini di introduzione di un nuovo comma in luogo della sostituzione del comma 5 dell'articolo 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed al comma 174 andrebbe specificato che la norma fa riferimento al testo del comma 5 in vigore prima dell'abrogazione disposta dal decreto legislativo n. 222 del 2016;

al comma 180, lettera f), andrebbe valutata l'opportunità di meglio esplicitare i principi e criteri direttivi concernenti il sistema sanzionatorio, affinché si possa orientare il legislatore delegato nell'individuazione delle norme di comportamento e della tipologia di sanzioni;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si valuti la congruità del riferimento alle "osservazioni del Governo" quale oggetto della deliberazione parlamentare di cui al comma 186, penultimo periodo.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

in presenza di provvedimenti con una struttura particolarmente complessa, composti da un solo articolo con numerosi commi (come è il caso del provvedimento in esame, composto da un solo articolo di 193 commi, spesso molto lunghi), sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in *Gazzetta Ufficiale*, dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla

pubblicazione degli atti normativi statali (decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985), a norma del quale, "al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predisporre, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa" ».

Andrea GIORGIS, *presidente*, propone di riformulare in termini di condizione il rilievo riguardante i commi 95 e 96, al fine di evitare che la disciplina concernente i criteri di affidamento delle gare per l'attività di distribuzione di gas naturale – anziché trovare organica sistemazione in un'unica fonte normativa – sia ricavabile dall'intarsio tra la fonte legislativa e quella regolamentare e sia quindi anche sottoposta ad un diverso regime di giustiziabilità.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, recependo il suggerimento del presidente, riformula la proposta di parere nei seguenti termini:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge in titolo, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

rammentato che si tratta del primo disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, presentato dal Governo a norma dell'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia);

rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento, composto di un unico articolo, suddiviso in 193 commi incidenti su un ampio spettro di settori normativi, reca un insieme di misure specificatamente finalizzate a rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, a promuovere la concorrenza ed a garantire la tutela dei consumatori, secondo il modello delineato dal citato articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99; nel contesto di tali misure, si collocano anche l'autorizzazione all'adozione di un regolamento di delegificazione per l'organizzazione del Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali (comma 175) ed il conferimento di due deleghe al Governo concernenti, rispettivamente, gli autoservizi pubblici non di linea (commi 180-183) e l'installazione sui mezzi di trasporto delle cosiddette "scatole nere" o altri dispositivi elettronici similari (commi 185-188);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il comma 153 contiene una disposizione – recante l'obbligo per i professionisti iscritti a ordini e collegi di indicare e comunicare i titoli posseduti e le eventuali specializzazioni, al fine di assicurare la trasparenza delle informazioni nei confronti dell'utenza – che risulta avulsa da un idoneo contesto normativo e di cui andrebbe altresì valutata la congruità dell'attuale formulazione, non apparendo chiari i diversi ambiti della "indicazione" e della "comunicazione" dei titoli e delle specializzazioni possedute e non venendo specificato in quali momenti del rapporto con l'utenza tali informazioni debbano essere rese;

i commi da 154 a 157 introducono nuove norme sull'esercizio dell'attività odontoiatrica in forma societaria, senza coordinarsi con la preesistente normativa

di riferimento, risiedente nella legge n. 409 del 1985 (Istituzione della professione sanitaria di odontoiatria e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee);

il provvedimento, al comma 173, dispone la sostituzione di una disposizione (il comma 5 dell'articolo 6 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001), che risulta tuttavia essere stata soppressa (insieme ai commi 2, 4 e 7) dall'articolo 3, comma 1, lettera b), n. 4), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222; inoltre, al comma 174 reca disposizioni transitorie volte a disciplinare l'aggiornamento degli atti catastali per gli interventi edilizi, già attivati, di cui al citato articolo 6, comma 5, del d.P.R. n. 380 del 2001 "nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge". Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di formulare la novella di cui al comma 173 in termini di introduzione di un nuovo comma in luogo della sostituzione del predetto comma 5 nonché di specificare al comma 174 che la norma fa riferimento al testo del comma 5 in vigore prima delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 222 del 2016;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il disegno di legge, ai commi 95 e 96 – nel recare una disciplina che impatta sulle modalità attuative di disposizioni regolamentari concernenti i criteri di affidamento delle gare per l'attività di distribuzione di gas naturale contenute nel decreto interministeriale 12 novembre 2011, n. 226 – incide su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, dando luogo ad una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il comma 152 reca una disposizione formulata in termini di interpretazione autentica volta ad estendere alla categoria professionale degli agrotecnici l'abilitazione a compiere una serie di operazioni in materia catastale; a tal fine, nell'interpretare autenticamente l'articolo 145, comma 96, della legge di stabilità 2001, riproduce una analoga disposizione (l'articolo 26, comma 7-ter) già inserita dal legislatore nella legge di conversione del decreto-legge n. 248 del 2007, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale (sentenza n. 154 del 2015), in quanto ritenuta non omogenea con il contenuto del citato decreto-legge n. 248. Andrebbe pertanto verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo";

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, i principi e criteri direttivi in materia di autoservizi pubblici non di linea di cui alle lettere c), d) ed e) del comma 180 sono indicati prevalentemente in termini di finalità della delega, mentre per quanto riguarda l'adeguamento del sistema sanzionatorio di cui alla lettera f) non forniscono particolari specificazioni né riguardo alle norme di comportamento, né riguardo alle sanzioni, limitandosi a prevedere che esse debbano essere "efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di contrasto di fenomeni di abusivismo";

il provvedimento, al comma 186, penultimo periodo, nel disporre che, ai fini del pronunciamento definitivo degli organi parlamentari sullo schema di decreto legislativo, le Commissioni competenti per

materia "possono esprimersi sulle osservazioni del Governo", reca una formulazione che non appare coerente con quanto previsto dal precedente secondo periodo, che individua l'oggetto della deliberazione parlamentare in termini di parere sullo schema di decreto;

inoltre, in relazione ai termini per l'esercizio delle deleghe, il medesimo comma 186 reca la previsione che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei quindici 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;

il comma 190 si riferisce all'intesa piuttosto che al concerto tra Ministri, in difformità da quanto previsto dalla circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale si usa "il termine 'concerto' per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)";

infine, talune previsioni del provvedimento appaiono scritte in uno stile discorsivo, più che precettivo. Si segnala, inoltre, anche per la sua complessità sintattica, il comma 90, capoverso 3-*quater*, che esordisce con l'indicazione delle finalità e prosegue con due previsioni di seguito introdotte dalla locuzione "fermo restando";

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

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, al comma 186, 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";

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

per quanto detto in premessa, si riformulino le disposizioni contenute ai commi 95 e 96 nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte subordinata mediante un atto avente la medesima forza;

Il Comitato osserva altresì che:

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 ai commi da 154 a 157 in termini di novella alla legge n. 409 del 1985, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo la disposizione di cui al comma 153, che appare collocata fuori da un appropriato contesto;

per quanto evidenziato in premessa relativamente ai commi 173 e 174, la novella di cui al comma 173 andrebbe formulata in termini di introduzione di un nuovo comma in luogo della sostituzione del comma 5 dell'articolo 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed al comma 174 andrebbe specificato che la norma fa riferi-

mento al testo del comma 5 in vigore prima dell'abrogazione disposta dal decreto legislativo n. 222 del 2016;

al comma 180, lettera f), andrebbe valutata l'opportunità di meglio esplicitare i principi e criteri direttivi concernenti il sistema sanzionatorio, affinché si possa orientare il legislatore delegato nell'individuazione delle norme di comportamento e della tipologia di sanzioni;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si valuti la congruità del riferimento alle "osservazioni del Governo" quale oggetto della deliberazione parlamentare di cui al comma 186, penultimo periodo.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

in presenza di provvedimenti con una struttura particolarmente complessa, composti da un solo articolo con numerosi commi (come è il caso del provvedimento in esame, composto da un solo articolo di 193 commi, spesso molto lunghi), sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in *Gazzetta Ufficiale*, dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali (decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985), a norma del quale, "al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predispone, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, un testo corredato da

sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre

quindici giorni dalla pubblicazione stessa ».

Il Comitato approva la proposta di parere, nel testo riformulato dal relatore.

La seduta termina alle 10.