

Legge comunitaria 2009

A.C. n. 2449

Elementi di valutazione sulla qualità del testo

<i>Numero del progetto di legge</i>	2449
<i>Titolo</i>	Disposizioni per l'adempimento di obblighi comunitari derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009
<i>Iniziativa</i>	Governo
<i>Iter al Senato</i>	No
<i>Numero di articoli</i>	9
<i>Date:</i>	
<i>adozione quale testo base</i>	--
<i>richiesta di parere</i>	24 giugno 2009??
<i>Commissione competente</i>	XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea)
<i>Sede e stato dell'iter</i>	All'esame della Commissione in sede referente
<i>Iscrizione nel programma dell'Assemblea</i>	

Contenuto

Il disegno di legge comunitaria 2009 (C. 2449), presentato in prima lettura alla Camera, reca norme volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nonché a recepire ed attuare nell'ordinamento nazionale la normativa adottata a livello comunitario.

Il provvedimento, che è esaminato congiuntamente alla Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2008, consta di **9 articoli**, suddivisi in tre Capi, nonché degli **Allegati A e B**, che elencano le direttive da recepire mediante decreti legislativi (recanti rispettivamente **3 e 7 direttive**).

Il **Capo I (artt. 1-5)** presenta le seguenti disposizioni di carattere generale sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari:

l'**articolo 1** delega il Governo al recepimento delle direttive riportate negli allegati A e B entro il termine previsto da ciascuna direttiva. Il procedimento di delega prevede il parere delle competenti Commissioni parlamentari con riguardo alle direttive di cui all'allegato B, nonché all'allegato A se si preveda il ricorso a sanzioni penali, ed il parere delle Commissioni competenti per i profili finanziari per le direttive che comportano conseguenze finanziarie. Viene inoltre stabilito un obbligo di relazione alle Camere sia sull'esercizio delle deleghe sia sull'attuazione delle direttive da parte delle regioni;

l'articolo 2 detta i principi e criteri direttivi di carattere generale per l'esercizio delle deleghe contenute nell'articolo 1;

l'articolo 3 delega il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi discendenti da direttive attuate, ai sensi delle leggi comunitarie vigenti, in via regolamentare o amministrativa, o in regolamenti comunitari pubblicati alla data di entrata in vigore della legge;

l'articolo 4 stabilisce che gli oneri derivanti dalle prestazioni e dai controlli - che gli uffici pubblici sono chiamati a sostenere in applicazione della normativa comunitaria - sono a carico dei soggetti interessati, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio, purché ciò non risulti in contrasto con la disciplina comunitaria;

l'articolo 5 conferisce una delega al Governo per l'adozione di testi unici o codici di settore finalizzati al coordinamento delle disposizioni attuative delle direttive comunitarie adottate sulla base delle deleghe contenute nel provvedimento in esame con le norme vigenti nelle stesse materie.

Il Capo II (artt. 6 e 7) recadisposizioniparticolari di adempimento, nonché principi e criteri direttivi specifici di delega legislativa. In particolare:

l'articolo 6, recependo la direttiva 2008/46/CE, che modifica la direttiva 2004/40/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici), differisce al 30 aprile 2012 l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al titolo VIII, capo IV del decreto legislativo n. 81/2008;

l'articolo 7 dispone l'abrogazione della norma (art. 14, comma 8, della legge n. 82/2006) che impone ai laboratori di analisi, i quali sottopongano ad analisi ufficiale qualsiasi prodotto vinoso, di effettuare la ricerca sistematica dei denaturanti dalla stessa legge previsti.

Il Capo III (artt. 8 e 9) prevede due deleghe volte all'attuazione di alcune decisioni quadro adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. In particolare:

l'articolo 8 reca una delega al Governo per la piena attuazione di quattro decisioni quadro:

- a) **2001/413/GAI** relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti;
- b) **2002/946/GAI** per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali;
- c) **2004/757/GAI** per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati ed alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti;
- d) **2008/841/GAI** relativa alla lotta contro la criminalità organizzata;

l'articolo 9 delega il Governo ad introdurre nell'ordinamento due nuove fattispecie penalmente rilevanti, al fine di attuare la decisione quadro **2001/413/GAI** del Consiglio dell'Unione europea del 28 maggio 2001 in tema di lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti.

Tipologia del provvedimento

Si tratta del disegno di legge comunitaria annuale, ora previsto dall'articolo 9 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, presentato alla Camera in prima lettura. Il disegno di legge è corredato sia della relazione per l'analisi tecnico normativa sia di una sintetica relazione per l'analisi di impatto della regolazione.

L'ampia relazione illustrativa contiene anche i dati che, secondo il testo vigente della legge n. 11 del 2005, dovrebbero essere riportati in una Nota aggiuntiva. Infatti Il Governo ha preferito, come già nel disegno di legge comunitaria 2008, far confluire nella relazione illustrativa i dati che dovrebbero costituire oggetto della Nota aggiuntiva in base ad una modifica dell'articolo 8, comma 5 della legge n. 11/2005, apportata dalla legge n. 34/2008 (legge comunitaria 2007). La scelta del

Governo anticipa quanto previsto dall'articolo 6 della legge comunitaria 2008, approvata in via definitiva dalla Camera il 23 giugno (A.C. 2320-bis-B), il quale modifica l'alinea del **comma 5 dell'articolo 8** della legge n. 11 del 2005, stabilendo che tutte le informazioni ivi contenute siano nuovamente inserite nella **relazione** al disegno di legge comunitaria annuale presentata dal Governo. In tal modo viene ripristinata la formulazione originaria della norma.

In particolare, la relazione:

- illustra i contenuti dei nove articoli di cui si compone il disegno di legge;
- segnala le disposizioni espunte rispetto al testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in quanto collocate in altri provvedimenti. Si accenna così ad un fenomeno piuttosto diffuso negli ultimi anni: alla legge comunitaria annuale si affiancano ulteriori provvedimenti, in qualche caso anche d'urgenza^[1], volti a dare attuazione agli obblighi comunitari;
- dà conto del parere espresso dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, illustrando le ragioni che hanno indotto il Governo ad accettare uno solo dei tre emendamenti proposti in sede tecnica, relativo alla previsione del parere della Conferenza stessa sui testi unici o sui codici di settore quando riguardino principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente ovvero – con formula generica – in altre materie di interesse delle regioni;
- fornisce un quadro delle procedure di contenzioso che coinvolgono l'Italia;
- elenca le direttive da attuare in via amministrativa, due delle quali ((le direttive nn. 39 e 47 del 2008) già contenute nella relazione al disegno di legge comunitaria 2008;
- elenca i provvedimenti adottati dalle Regioni e Province autonome al fine di dare attuazione agli obblighi comunitari. Si tratta di provvedimenti (leggi, regolamenti e delibere di Giunta) adottati da 11 Regioni (di cui tre a statuto speciale) e dalla Provincia autonoma di Trento, tra i quali si segnalano le leggi comunitarie approvate dal Friuli Venezia Giulia e dalle Marche.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica C. 1441-ter-B, recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, contiene ulteriori disposizioni volte a dare attuazione agli obblighi comunitari. A titolo esemplificativo, si segnalano le seguenti: l'articolo 4, volto a dare attuazione al capo II del regolamento comunitario n. 765/2008, in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per la commercializzazione dei prodotti; l'articolo 61, che consente l'applicazione di alcune previsioni del regolamento n. 1370/2007, sui servizi pubblici di trasporto passeggeri, per la cui integrale attuazione è prevista una lunga fase transitoria.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge comunitaria contiene per sua natura disposizioni di carattere eterogeneo, essendo volto a prevedere l'attuazione della normativa e della giurisprudenza comunitarie nel nostro ordinamento. Non direttamente connesso a tale finalità appare l'**articolo 7**, sulle analisi dei prodotti vinosi.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Come già accennato, la Camera, il 23 giugno 2008, ha approvato in via definitiva legge comunitaria 2008, la quale:

- reca nell'allegato B la direttiva 2008/98/CE, inclusa anche nell'allegato B del provvedimento in esame;
- prevede nella relazione illustrativa riferita alla versione originaria del disegno di legge presentato dal Governo l'attuazione in via amministrativa delle direttive nn. 39 e 47 del 2008, il cui recepimento è previsto anche nella relazione di accompagnamento del disegno di legge in esame.

Con specifico riguardo all'**articolo 4** del provvedimento in esame, si rammenta che l'articolo 4 della citata legge comunitaria 2008 ha introdotto, nell'articolo 9 della legge n. 11/2005 il comma 2-bis, con il quale si dispone che le entrate derivanti dalle tariffe siano attribuite, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, alle amministrazioni che effettuano le prestazioni e i controlli. In questo modo assume rango di disciplina generale una norma in passato riprodotta in tutte le leggi

comunitarie. *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di richiamare non soltanto il comma 2 ma anche il comma 2-bis dell'articolo 9 della legge n. 11/2005.*

L'**articolo 1, comma 4** reca una disposizione (già contenuta nelle leggi comunitarie a partire dal 2004), che prevede modalità procedurali specifiche per il recepimento delle direttive che comportino conseguenze finanziarie. I relativi schemi di decreto legislativo:

- dovranno essere corredati della relazione tecnica prevista dalla L. 468/1978 (art. 11-ter, co. 2);
- saranno oggetto del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

Per quanto riguarda la prima condizione, si segnala che l'obbligo di accompagnare con la relazione tecnica gli schemi di decreto legislativo comportanti conseguenze finanziarie è già contemplato in via generale dalla L. 468/1978.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'**articolo 5** conferisce, al **comma 1**, una delega al Governo – da esercitare entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge – per l'adozione di testi unici o codici di settore delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite dal disegno di legge in esame per il recepimento di direttive comunitarie, con lo scopo di coordinare tali disposizioni con quelle vigenti nelle stesse materie. Tale delega è presente in molte delle leggi comunitarie approvate negli ultimi anni, a partire dal 1994 ed ha trovato attuazione una sola volta, con l'emanazione del testo unico in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58/1998, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge n. 146/1994).

Con riguardo alla disposizione di delega in esame, si segnala che:

- nella legge comunitaria 2008, approvata in via definitiva dalla Camera il 23 giugno, in accoglimento di un rilievo formulato nel proprio parere dal Comitato per la legislazione, il termine della delega è stato stabilito in 24 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi cui si riferisce la successiva attività di riordino (invece che 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, come originariamente previsto). In questo modo, il termine della delega per il riordino normativo coincide con il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva;
- il termine attualmente previsto potrebbe risultare, nel caso in cui il provvedimento in esame venga approvato in tempi sufficientemente rapidi, più breve rispetto al termine per l'esercizio di alcune deleghe volte all'attuazione delle direttive comunitarie. In particolare, il termine per il decreto legislativo di recepimento della direttiva 2008/104/CE, inclusa nell'allegato B (standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque) scade il 5 dicembre 2011.

Il **secondo periodo** del **comma 1** dispone che gli schemi di decreto legislativo siano sottoposti al parere della Conferenza Stato-regioni qualora la relativa disciplina riguardi la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente tra Stato e regioni (ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione) o, *più genericamente*, "altre materie di interesse delle regioni".

Il **comma 2** del medesimo **articolo 5** stabilisce che i testi unici e i codici di settore debbano riguardare materie o settori omogenei. Inoltre, esso precisa che le disposizioni contenute nei predetti provvedimenti di riordino possono essere oggetto di interventi di abrogazione, deroga, sospensione o modificazione solo in via esplicita e con indicazione puntuale della disposizione su cui si interviene. *Si tratta di una disposizione che ha ovviamente una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente.*

Il **capo II** del provvedimento reca soltanto due disposizioni volte alla manutenzione della legislazione vigente. Pertanto:

- la **rubrica** del **capo** appare più ampia rispetto agli effettivi contenuti della partizione, facendo riferimento anche ai “principi e criteri direttivi specifici di delega legislativa”;
- all’**articolo 2, comma 1, l’alinea** dovrebbe riferirsi esclusivamente ai principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui al capo III.

[1] La relazione dà notizia che i commi 6-*quater* e 6-*quinqües* dell'articolo 41 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, introdotti dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, recano misure relative all'attuazione della programmazione cofinanziata dall'Unione europea per il periodo 2007-2013, già oggetto dell'articolo 8 del testo del disegno di legge comunitaria 2009 approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri.