

CAMERA DEI DEPUTATI

Comitato per la legislazione - Resoconto di mercoledì 6 maggio 2009

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

Mercoledì 6 maggio 2009. - Presidenza del presidente Lino DUILIO.

La seduta comincia alle 14.20.

Disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008.

Esame C. 2320, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione XIV).

(Esame e conclusione - Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Roberto ZACCARIA, *relatore*, ricorda che il provvedimento all'esame, secondo le caratteristiche proprie di questa tipologia di leggi, contiene disposizioni di carattere eterogeneo, essendo volto ad assicurare l'adeguamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario. A tal fine il disegno di legge reca una pluralità di deleghe legislative per il recepimento delle direttive elencate negli allegati A e B, per l'attuazione di alcune decisioni quadro e per dare esecuzione ad una sentenza, ormai datata, della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Proprio con riguardo alla disposizione che, in via generale, disciplina i termini e le modalità di esercizio delle deleghe, intende preliminarmente rilevare come per la maggior parte di esse - 26 su 50 - il termine di scadenza della delega è di soli tre mesi dall'entrata in vigore della legge in esame. Si tratta evidentemente di un termine estremamente breve, soprattutto se rapportato al complesso procedimento che viene individuato per l'adozione dei decreti attuativi: infatti, sono coinvolti diversi organi, ciascuno dei quali deve poter disporre di tempi adeguati. Ciò vale per le Commissioni parlamentari ma anche per la Conferenza Stato-regioni, oltre che ovviamente per la stessa Presidenza della Repubblica. Ha ritenuto dunque di rilevare tale aspetto nella parte premissiva della sua proposta in quanto, pur non costituendo un profilo patologico, risulta comunque un elemento sensibile, dato il possibile rischio di non rispettare termini così stringenti cui conseguirebbe la necessità di proroga del termine o addirittura di dover conferire nuovamente la medesima delega.

Inoltre, anticipando alcune considerazioni riportate più analiticamente nella parte dispositiva della proposta di parere, evidenzia due aspetti di particolare criticità afferenti al provvedimento.

Fa riferimento, in primo luogo, all'articolo 8 che, al comma 3, potrebbe condurre a rilegificare una materia già deferita alla fonte normativa regolamentare. Per rendere tale disposizione conforme ai parametri usualmente adottati dal Comitato per la legislazione, dovrebbe procedersi alla soppressione del comma in questione oppure ad una sua diversa formulazione, che autorizzi direttamente il Governo a modificare il regolamento.

Infine, sottolinea come l'articolo 25, nel delegare il Governo a dare piena e completa esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 19 giugno 1990, non consenta di ricostruire quale sia il termine per l'esercizio della delega conferita.

Procede dunque ad illustrare la seguente proposta di parere:

«Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 2320 e rilevato che:

esso reca - secondo il consueto e consolidato procedimento di adempimento degli obblighi comunitari e di adeguamento dell'ordinamento interno mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi - una pluralità di deleghe legislative al Governo per il recepimento delle direttive elencate negli allegati (8 nell'allegato A e 42 nell'allegato B), nonché per l'attuazione di alcune decisioni quadro (articoli da 43 a 46) e per dare esecuzione ad una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (articolo 25); ulteriori disposizioni di delega hanno invece ad oggetto l'introduzione di sanzioni penali ed amministrative di competenza statale per l'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (articolo 3), ovvero il coordinamento normativo per l'adozione di testi unici o codici di settore (articolo 5);

confermando l'innovativa previsione contenuta nella legge comunitaria per il 2007, anche il presente provvedimento individua *per relationem* i termini di esercizio delle deleghe, fissandoli in coincidenza con quelli previsti dalle singole direttive per il recepimento ovvero, se già scaduti o prossimi alla scadenza, in tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento (in dodici mesi nel caso in cui la direttiva non indichi un termine); tale previsione, come rilevato nella precedente occasione dal Comitato, risulta sicuramente utile a prevenire il rischio che, in ragione del prolungarsi dell'*iter* parlamentare, siano fissati termini non compatibili con le prescrizioni comunitarie, ferma restando tuttavia l'esigenza di valutare se i termini siano congrui in relazione alla procedura di adozione dei decreti; al riguardo, va sottolineato che il termine per il recepimento di più della metà delle direttive (26 su 50) è pari a tre mesi, e che la procedura prevede passaggi parlamentari ed, in alcuni casi, anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, oltre a richiamare espressamente l'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (secondo cui «il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno *venti giorni* prima della scadenza»);

il testo in esame ripropone comunque previsioni - già presenti in precedenti leggi comunitarie - che il Comitato aveva apprezzato in quanto idonee ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe: si evidenzia, in particolare, la previsione del meccanismo del «doppio parere parlamentare» su schemi di decreti legislativi, limitatamente a quelli che prevedono sanzioni penali ovvero ai casi in cui il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione; analogo apprezzamento il Comitato esprime in ordine alla previsione che impone al Governo un obbligo di informare il Parlamento circa i motivi che non hanno consentito il rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle deleghe (articolo 1, comma 7); il testo presenta, tuttavia, all'articolo 11 (relativo alla zona di produzione del vino Chianti), una disposizione che non appare direttamente connessa ai contenuti ed alle finalità di dare attuazione alla normativa comunitaria nel nostro ordinamento come definiti dall'articolo 9 della legge n. 11 del 2005;

il disegno di legge, all'articolo 10, reca una disposizione idonea ad incidere sul decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice ambientale), che è stato adottato sulla base di una delega per la quale sarebbero riaperti (fino al 30 giugno 2010) i termini di esercizio della connessa delega di tipo integrativo e correttivo, ai sensi dell'articolo 12 del disegno di legge 1441-bis/B, approvato dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato;

il provvedimento fissa, all'articolo 5, comma 2, il divieto di operare modifiche, deroghe o abrogazioni implicite delle norme raccolte nei testi unici e codici che il Governo è delegato ad adottare ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, divieto che tuttavia 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; inoltre, l'articolo 22, comma 18, opera una deroga alle disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000;

esso infine prevede, all'articolo 8, comma 3, la possibilità che il decreto legislativo adottato in attuazione della delega prevista al medesimo articolo intervenga anche sulla disciplina contenuta in un regolamento di delegificazione; tale circostanza non appare conforme né alle esigenze di

semplificazione dell'ordinamento vigente, in quanto potrebbe verificarsi una rilegificazione di una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, né a quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e) della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il disegno di legge presentato dal Governo al Senato è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia di una sintetica 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 riordinamento della legislazione vigente:

sia soppresso l'articolo 8, comma 3 - che indica tra i contenuti del decreto legislativo attuativo della delega ivi conferita anche quello di provvedere «alla riformulazione delle previsioni riguardanti i dispositivi medici per risonanza magnetica nucleare contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1994, n. 542», e che definisce altresì le finalità dell'intervento - in quanto, in relazione all'obiettivo di modificare provvedimenti di rango subordinato non appare congruo l'uso dello strumento della fonte normativa primaria; in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo quest'ultima limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa regolamentare, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 22, comma 5 - il quale novella l'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 - si elimini il riferimento, contenuto nella lettera b) del nuovo primo comma del richiamato articolo 39, al decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973, in quanto esso risulta ormai superato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del dicembre 1986, recante il Testo unico delle imposte sui redditi;

sia inoltre precisato il termine di esercizio della delega conferita all'articolo 25 - volta all'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 19 giugno 1990 - in quanto esso non appare univocamente ricavabile nemmeno dalla previsione generale contenuta nell'articolo 1, in cui i termini delle deleghe sono fissati in coincidenza con quelli previsti dalle singole direttive per il recepimento ovvero, se già scaduti o prossimi alla scadenza, in tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento o, ancora, in dodici mesi nel caso in cui la direttiva non indichi un termine.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 4 - che dispone l'attribuzione delle entrate derivanti dalle tariffe di cui al comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 11 del 2005 a favore delle amministrazioni competenti allo svolgimento delle relative prestazioni - dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in oggetto come periodo o comma aggiuntivo alla citata norma della legge n. 11 del 2005, in modo da farle acquisire una valenza generale, come risulta dalla circostanza che il medesimo testo è già contenuto nella legge comunitaria per il 2007;

all'articolo 5, comma 1 - ove si conferisce una delega per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie da esercitare entro i diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria - dovrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere che il termine della delega decorra, invece, dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi cui si riferisce la successiva attività di riordino, valutando la congruità dell'opzione operata nel testo, in base al quale

il termine della delega per il riordino normativo ha durata più breve rispetto al termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva (18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge rispetto a 24 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi);

all'articolo 21 - ove si abroga l'articolo 1 della legge n. 286 del 1961, in materia di colorazione di bevande analcoliche al gusto di agrumi - dovrebbe verificarsi se abbia una sua autonomia normativa l'unico articolo residuo della medesima legge che si limita a fissare sanzioni amministrative conseguenti alla violazione dell'articolo 1 stesso, procedendo in caso di esito negativo, all'abrogazione dell'intera legge;

all'articolo 24, comma 3 - ove si stabilisce che l'aggiornamento dell'elenco degli allergeni alimentari di cui alla sezione III dell'Allegato 2 del decreto legislativo n. 109 del 1992 conseguente all'adozione di ulteriori direttive comunitarie in materia sia effettuato con decreto ministeriale, previo parere della Conferenza Stato-regioni - dovrebbe valutarsi l'esigenza di coordinare tale previsione con quanto già statuito all'articolo 29, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 109 del 1992 che già prevede, in via generale, una procedura semplificata, stabilendo che tutte le modifiche o integrazioni necessarie ad attuare nuove norme comunitarie siano apportate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro della sanità;

dovrebbe inoltre valutarsi l'opportunità di riformulare in termini di novella l'articolo 32, comma 1, primo periodo, in quanto esso incide in modo non testuale su un termine già previsto all'articolo 2 della legge n. 825 del 1965 che, a sua volta, è stato modificato dall'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 24 del 2004 con una integrazione non testuale di tale ultima disposizione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 16, comma 1, lettera a) - ove si novella l'articolo 1 della legge n. 157 del 1992, al fine di vincolare l'azione dei pubblici soggetti alla «norma della direttiva 79/409/CEE del Consiglio e delle modifiche in prosieguo proposte, nel rispetto del testo della direttiva e dei principi generali sui quali si basa la legislazione comunitaria nella specifica materia» - dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire la portata normativa della suddetta espressione «modifiche in prosieguo proposte».»

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.35.