



CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2449

Legge comunitaria 2009

N. 38 – 25 giugno 2009

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

*SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile
Tel. 2174 – 9455*

*SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione
Tel 3545 – 3685*

Estremi del provvedimento

A.C. 2449

Titolo breve: Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 2009)

Iniziativa:

Commissione di merito: XIV

**Relatore per la
Commissione di merito:** Formichella

Gruppo: Pdl

Relazione tecnica:

Parere richiesto

Destinatario: XIV Commissione

Oggetto:

INDICE

ARTICOLO 2, COMMA 1, LETTERE A) E D)

PRINCÌPI E CRITERI DIRETTIVI GENERALI DELLA DELEGA: RICORSO AL FONDO POLITICHE
COMUNITARIE

ARTICOLO 2, COMMA 1, LETTERA C)

PRINCÌPI E CRITERI DIRETTIVI GENERALI DELLA DELEGA: SANZIONI

ARTICOLO 4

ONERI RELATIVI A PRESTAZIONI E CONTROLLI

ARTICOLO 5

RIORDINO NORMATIVO NELLE MATERIE INTERESSATE DALLE DIRETTIVE COMUNITARIE

ARTICOLO 7

ORGANIZZAZIONE COMUNE DI MERCATO DEL VINO

ARTICOLI 8 E 9

DELEGHE PER L'ATTUAZIONE DI DECISIONI QUADRO IN MATERIA DI SICUREZZA

PREMESSA

Il provvedimento (Legge comunitaria 2009) reca disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee[1].

Il testo non è corredato di relazione tecnica.

Si ricorda che la relazione tecnica allegata al precedente disegno di legge comunitaria 2008 (S. 1078-C.2320) ha evidenziato l'impossibilità o l'estrema difficoltà di indicare - prima della effettiva stesura degli schemi di decreto legislativo di recepimento delle direttive nell'ordinamento nazionale - la presenza e l'entità di eventuali effetti onerosi derivanti dalle norme necessarie all'adempimento degli obblighi comunitari. Ha tuttavia precisato che in sede di attuazione può presentarsi la necessità - per garantire il corretto e completo adempimento degli obblighi comunitari - di introdurre norme comportanti oneri. In tal caso si applica un duplice meccanismo:

- viene stabilito[2] che i relativi schemi di decreto debbano essere corredati di relazione tecnica;
- si prevede[3], nel caso di spese non riguardanti l'attività ordinaria delle amministrazioni interessate, l'utilizzo del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie[4].

Tali misure sono volte ad assicurare sia una corretta gestione del bilancio dello Stato sia un puntuale adempimento degli obblighi connessi all'appartenenza all'Unione europea: in caso contrario, infatti, si esporrebbe "l'Erario al maggior danno ad esso derivante dall'apertura di un contenzioso con la Corte di giustizia delle Comunità europee" dal quale deriverebbero rilevanti sanzioni pecuniarie[5].

Si segnala che il richiamato meccanismo è stato riprodotto anche nel disegno di legge in esame, che prevede appunto, nel caso di norme di attuazione che comportino effetti finanziari o spese non previste, l'obbligo di allegare apposita relazione tecnica e la possibilità di ricorrere alle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

La relazione illustrativa afferma che non si è proceduto alla predisposizione della relazione tecnica in quanto "la legge delega è priva di contenuti con riflessi finanziari direttamente onerosi per la finanza pubblica". Precisa, tuttavia, che - qualora si rendesse necessario - la relazione tecnica sarebbe predisposta ed eventualmente aggiornata nel corso dell'esame parlamentare con riferimento al testo nella sua interezza (comprensivo, quindi, dei principi e criteri direttivi specifici di delega e di tutte le ulteriori disposizioni che si riterrà di aggiungere).

La relazione illustrativa reca poi talune precisazioni in ordine alla neutralità finanziaria delle norme in materia di cooperazione di sicurezza, delle quali si darà conto nella parte successiva della scheda.

Si segnala che sia la relazione illustrativa sopra richiamata sia l'analisi tecnico-normativa forniscono elementi in ordine al livello di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario. In particolare, la relazione illustrativa precisa[6] che al 31 dicembre 2008 risultano in corso 159 procedure ufficialmente aperte nei confronti dell'Italia: di queste, 136 riguardano casi di violazione del diritto comunitario e 23 attengono alla mancata attuazione di direttive.

Con riferimento alle materie oggetto del disegno di legge, l'analisi tecnico-normativa afferma che:

- non risultano avviate dalla Commissione europea procedure di infrazione;
- non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee e alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per quanto attiene all'inserimento nel disegno di legge comunitaria delle direttive il cui termine di recepimento è scaduto o in scadenza, la relazione precisa che non risulta omessa alcuna direttiva pubblicata nell'anno 2008 il cui termine di recepimento sia già scaduto ovvero scada entro il 31 dicembre 2009.

Le relazioni allegate chiariscono inoltre che, in via generale, i termini previsti per l'esercizio delle deleghe ricomprese nel provvedimento in esame coincidono con le scadenze dei termini di recepimento delle relative direttive: tale impostazione è stata recepita nell'articolo 1, comma 1, del disegno di legge.

Nel presente dossier non sono comunque presi in esame i possibili effetti finanziari di carattere indiretto (irrogazione di sanzioni all'Italia a fronte di procedure di infrazione) connessi al mancato o incompleto adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 2, comma 1, lettere a) e d)

Principi e criteri direttivi generali della delega: ricorso al Fondo politiche comunitarie

Le norme, prevedono che:

- le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi di attuazione delle normative comunitarie previsti dal testo con le ordinarie strutture amministrative (lettera a);
- eventuali oneri non contemplati dalla legislazione vigente e non riguardanti l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali possono essere previsti nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi posti dalle direttive; alla copertura di tali oneri, qualora non si possa provvedere con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si fa fronte a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (lettera d).

Si segnala che le norme richiamate riproducono analoghe disposizioni contenute in precedenti leggi comunitarie^[7]. Il Fondo, finanziato dalla legge finanziaria, presenta le seguenti disponibilità: 6.872 milioni nel 2009 e 5.271 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

Nulla da osservare con riferimento ai profili di quantificazione.

ARTICOLO 2, comma 1, lettera c)

Principi e criteri direttivi generali della delega: sanzioni

Le norme dispongono che, al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, siano previste - ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi - apposite sanzioni penali (nei limiti dell'ammenda fino a 150.000 euro e

dell'arresto fino a tre anni) e amministrative (pagamento di una somma compresa tra i 150 e i 150.000 euro).

Nulla da osservare in ordine ai profili di quantificazione, tenuto conto del carattere eventuale degli introiti considerati dal testo.

In ordine ai **profili di copertura finanziaria** si ricorda che il disegno di legge comunitaria 2008 (A.C. 2320-*bis*-B), in corso di definitiva approvazione da parte della Camera dei deputati, in virtù di un emendamento approvato nel corso dell'esame del provvedimento presso il Senato^[8], contiene anche la previsione che le somme derivanti dalle sanzioni di nuova istituzione, stabilite con i provvedimenti adottati in attuazione della stessa legge comunitaria, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, entro i limiti previsti dalla legislazione vigente, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, alle amministrazioni competenti all'irrogazione delle stesse.

Con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera d), (copertura di eventuali oneri a valere sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie) si ricorda che la norma appare di contenuto identico sia all'articolo 2, comma 1, lettera *d)*, della legge comunitaria 2007 (legge n. 34 del 2008) sia all'articolo 2 del disegno di legge comunitaria 2008. Anche in tali occasioni non era previsto un limite massimo di utilizzo delle risorse del Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie. Tuttavia si osserva che precedenti leggi comunitarie recavano invece un limite massimo di ricorso al predetto Fondo, stabilito in 50 milioni di euro.

Come già rilevato in occasione dell'esame delle precedenti leggi comunitarie prive del suddetto limite di spesa, la previsione dello stesso sembrerebbe corrispondere all'esigenza sia di delineare il quadro finanziario entro il quale dovrebbero trovare attuazione le direttive comunitarie, sia di limitare il ricorso alle risorse del Fondo di rotazione.

Peraltro il disegno di legge attualmente in esame non è corredato di relazione tecnica. La relazione illustrativa afferma che il recepimento delle direttive di cui agli allegati A e B del provvedimento è privo di riflessi finanziari direttamente onerosi per la finanza pubblica.

Alla luce delle considerazioni svolte non dovrebbe pertanto rendersi necessario il ricorso alle risorse del citato Fondo di rotazione. Al riguardo appare opportuno acquisire una conferma in tal senso da parte del Governo.

ARTICOLO 4

Oneri relativi a prestazioni e controlli

Le norme prevedono che la copertura degli oneri derivanti da prestazioni e controlli eseguiti da parte degli uffici pubblici, ai fini dell'attuazione della normativa comunitaria, sia posta a carico dei soggetti interessati, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio, come previsto dall'art 9, comma 2, della legge 11/2005.

L'esecuzione delle prestazioni da parte degli uffici pubblici competenti richiede la disponibilità, per tali uffici, delle somme versate dai soggetti interessati. Nelle precedenti leggi comunitarie, tale disponibilità è stata garantita attraverso l'inserimento di apposite disposizioni, che prevedevano la riassegnazione, alle competenti amministrazioni, delle somme versate. Una norma di analogo contenuto – e di portata generale - è inserita nel disegno di legge comunitaria 2008 attualmente all'esame del Parlamento (articolo 4 del C. 2320 *bis*-B).

Si segnala in proposito che l'articolo 1, comma 46, della legge finanziaria 2006 (L.266/2005) ha introdotto un limite alla riassegnazione delle entrate. È previsto, infatti, che, a decorrere dall'anno 2006, l'ammontare complessivo delle riassegnazioni delle entrate non possa superare, per ciascuna amministrazione, l'importo complessivo delle riassegnazioni effettuate nel 2005.

Al riguardo, andrebbe chiarito se il meccanismo tariffario previsto dalla norma in esame risulti idoneo a garantire effettivamente l'integrale copertura dei costi sostenuti dalle amministrazioni competenti in materia di controlli, anche tenuto conto del limite alla riassegnazione delle entrate stabilito in via permanente dalla legge 266/2005.

Nell'eventualità di un raggiungimento in corso d'anno del limite massimo alle riassegnazioni disposto dalla legge 266/2005, il gettito delle tariffe non potrebbe essere speso dalle amministrazioni competenti per finanziare gli interventi richiesti ai sensi della normativa in esame.

Si rileva, inoltre, che gli oneri strettamente riconducibili alle operazioni di verifica mediante entrate tariffarie risultano deducibili dal reddito imponibile in quanto costi obbligatori.

ARTICOLO 5

Riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie

Le norme delegano il Governo ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, testi unici o codici di settore della normativa di attuazione delle direttive comunitarie.

Nulla da osservare al riguardo.

ARTICOLO 7

Organizzazione comune di mercato del vino

Normativa vigente: la legge 82/2006 (Attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato del vino) reca norme in materia di produzione, detenzione, confezionamento e commercializzazione nel settore del vino.

In particolare l'[articolo 14, comma 8](#), impone ai laboratori ufficiali di analisi autorizzati e agli organismi di vigilanza di effettuare sistematicamente la ricerca dei denaturanti prescritti dalla legge per ogni prodotto vinoso ufficialmente analizzato, di riportarne il risultato sul certificato di analisi chimica e di segnalare l'eventuale esito irregolare all'Ispettorato centrale repressione frodi.

La norma abroga l'articolo 14, comma 8, della legge 82/2006. Viene meno, pertanto, l'obbligo – per i laboratori ufficiali di analisi - di effettuare sistematicamente la ricerca, nei prodotti vinosi analizzati, dei denaturanti prescritti dalla legge.

La [relazione illustrativa](#), pur rilevando che il comma 8 è finalizzato ad impedire l'utilizzo per consumo umano (attraverso la miscelazione con altri vini) di prodotti da avviare alla distillazione, afferma che tale disposizione si somma a un ampio e puntuale sistema di controllo già previsto dalla normativa nazionale e comunitaria per i sottoprodotti della vinificazione: pertanto con l'abrogazione del comma 8 si intende assicurare una maggiore efficacia dell'azione amministrativa e, soprattutto, realizzare risparmi di spesa migliorandone l'efficienza [\[9\]](#).

Nulla da osservare, tenuto conto delle precisazioni fornite dalla relazione illustrativa in ordine all'efficienza del sistema dei controlli e dell'azione amministrativa.

ARTICOLI 8 e 9

Deleghe per l'attuazione di decisioni quadro in materia di sicurezza

Le norme delegano il Governo, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a dare attuazione alle seguenti quattro decisioni quadro in materia penale (articolo 8, commi 1 e 2, e articolo 9):

- decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti;
- decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali;
- decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti;

- decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

Sono fissati i principi e i criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe i quali, fra l'altro, prevedono che sia attribuito ad organi di autorità amministrative esistenti il compito di svolgere l'attività di punto di contatto per lo scambio di informazioni e per ogni altro rapporto con autorità straniere previsto dalle decisioni quadro. A tal fine le amministrazioni in questione sono tenute ad utilizzare le risorse di cui già dispongono, senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato (articolo 8, comma 3).

Gli schemi di decreto legislativo recanti attuazione delle decisioni quadro che comportano conseguenze finanziarie dovranno essere corredati di relazione tecnica e sono soggetti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari (articolo 8, comma 5).

La relazione illustrativa afferma che l'attuazione delle disposizioni in esame "...non sembra suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato". La relazione conferma, altresì, che "...gli adempimenti a carico delle autorità amministrative giudiziarie italiane, relativi ai rapporti e allo scambio di informazioni con autorità straniere ... potranno essere espletati nell'ambito delle risorse umane e strumentali già esistenti a legislazione vigente".

Dall'analisi del testo sembra potersi desumere che la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), del disegno di legge in esame non si applica all'attuazione delle decisioni quadro di cui al presente articolo.

Detta clausola stabilisce che eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni sono coperte a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie^[10].

Al riguardo, con riferimento alla norma che prevede la predisposizione di una relazione tecnica (articolo 8, comma 5), appare necessario che il Governo chiarisca a valere su quali risorse potrà essere disposta la copertura degli eventuali oneri da questa quantificati.

Appare inoltre opportuno che il Governo fornisca elementi volti ad assicurare che le attività di punto di contatto per lo scambio di informazioni con autorità straniere (articolo 8, comma 3) possano essere effettuate in assenza di oneri a carico dello Stato.

In ordine ai **profili di copertura finanziaria**, si rileva che gli articoli 8 e 9 prevedono che i relativi schemi di decreto con conseguenze finanziarie debbano essere corredati di relazione tecnica. Si osserva tuttavia che, tra i principi e criteri direttivi stabiliti per l'adozione dei medesimi

decreti legislativi, non è contemplato l'eventuale ricorso alle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

In merito a tale circostanza appare opportuno che il Governo chiarisca se tale scelta deriva dal fatto che dall'adeguamento del nostro ordinamento alle predette decisioni quadro non si ritiene possano derivare maggiori oneri per la finanza pubblica e, in particolare, non si rivelerà necessario provvedere all'istituzione di organismi *ad hoc* o attribuire ulteriori funzioni ad organismi già esistenti con l'effetto di determinare maggiori esigenze finanziarie rispetto a quanto previsto a legislazione vigente.

L'articolo 8, comma 3, lettera b), prevede, fra i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega per l'attuazione di decisioni quadro, l'attribuzione a organi di autorità amministrative esistenti, nei limiti delle risorse di cui già dispongono e senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato, del compito di svolgere l'attività di punto di contatto per lo scambio di informazioni e altre attività.

Al riguardo, si osserva che la clausola di invarianza non appare formulata in maniera pienamente conforme alla prassi consolidata.

Sotto questo profilo, appare opportuno in particolare che il Governo chiarisca se con il termine "risorse" si debbano intendere le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

A tale proposito si osserva che la relazione illustrativa afferma che gli adempimenti a carico delle autorità amministrative giudiziarie italiane, relativi ai rapporti e allo scambio di informazioni con autorità straniere, previsti all'articolo 8, potranno essere espletati nell'ambito delle risorse umane e strumentali già esistenti a legislazione vigente.

Qualora tale interpretazione fosse confermata sembrerebbe opportuno specificarla anche nel testo. Il testo, inoltre, dovrebbe fare riferimento all'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato in luogo della attuale previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico dello Stato.

[1] Si ricorda che la disciplina relativa alle procedure per la partecipazione dell'Italia al processo di formazione e attuazione della normativa comunitaria è dettata dalla legge 11/2005 ("Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" c.d. "legge Buttiglione"), che ha sostituito e abrogato la legge 86/1989 (c.d. "legge La Pergola").

[2] Si fa riferimento - sia nel disegno di legge comunitaria 2008 sia nel disegno di legge comunitaria 2009 - all'articolo 1, comma 4.

[3] Si fa riferimento - sia nel disegno di legge comunitaria 2008 sia nel disegno di legge comunitaria 2009 - all'articolo 2, comma 1, lettera d).

[4] Allorché non sia possibile fronteggiare le predette spese mediante i fondi già assegnati alle medesime amministrazioni.

[5] Cfr A.S. 1078, p.34.

[6] In ottemperanza a quanto prescritto dall'articolo 8, comma 5, della legge n. 11 del 2005, che richiede al Governo - in occasione della presentazione del disegno di legge comunitaria - di riferire sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato di eventuali procedure di infrazione, nonché di dare conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto.

[7] Cfr art 2, comma 1, lett. d, della legge 34/2008 (Legge comunitaria 2007). V. inoltre C. 2320 (disegno di legge comunitaria 2008).

[8] Emendamento 2.1 del Relatore

[9] Inoltre la relazione afferma che il comma 8 si caratterizza per indeterminatezza. Infatti:

- non contiene indicazioni sui limiti quantitativi delle sostanze denaturanti, e quindi non chiarisce in quali circostanze il prodotto debba ritenersi irregolare;
- impone ai laboratori un obbligo di comunicazione sulle irregolarità senza meglio specificare quale seguito debba essere dato a tali comunicazioni.

[10] Di cui all'articolo 5, della legge 16 aprile 1987, n. 183.