



Legge di delegazione europea 2018 A.C. 1201

Dossier n° 11 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
17 ottobre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1201
Titolo:	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	22
Commissione competente :	XIV Unione Europea
Sede:	referente
Stato dell'iter:	Assegnato alla Commissione in sede referente

Contenuto

Il disegno di legge di **delegazione europea 2018** consta di **22 articoli** ed è corredato da un allegato; prevede il recepimento di **22 direttive** europee, contenute nell'Allegato A, e contiene **9 deleghe** al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni di altrettanti **Regolamenti europei**.

L'**articolo 1** reca la delega al Governo per l'attuazione delle 22 direttive elencate nell'Allegato A, rinviando per i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi della delega alle disposizioni previste dagli articoli 31 e 32 della legge n. 234/2012.

L'**articolo 2** conferisce al Governo una delega biennale per l'emanazione di disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi discendenti da precetti europei non trasfusi in leggi nazionali, ovvero di violazioni di direttive attuate in via regolamentare o amministrativa o di violazione di regolamenti dell'Unione europea.

L'**articolo 3** contiene i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2017/1371**, relativa alle frodi finanziarie.

L'**articolo 4** contiene la delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del **regolamento (UE) 2017/1939**, che ha istituito la Procura europea (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO).

L'**articolo 5** delega il Governo ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del **regolamento (CE) n. 655/2014**, che ha istituito una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari, al fine facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale. Sono a tal fine individuati specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

L'**articolo 6** reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2017/828** in materia di incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti.

L'**articolo 7** reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2017/1852**, sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (cd. direttiva DRM - *Dispute Resolution Mechanism*).

L'**articolo 8** conferisce la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del **regolamento (UE) 2017/1129** che stabilisce i requisiti relativi alla redazione, all'approvazione e alle modalità di diffusione del prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica di titoli o la loro ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato che ha sede o opera in uno Stato membro. La revisione della normativa persegue l'obiettivo di prevedere per diverse tipologie di emittenti norme di informativa adeguate alle loro specifiche esigenze e rendere il prospetto uno strumento più pertinente per informare i potenziali investitori.

L'**articolo 9** conferisce la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del **regolamento (UE) 2017/1131**, sui fondi comuni monetari (FCM), che rappresentano uno strumento di finanziamento a breve termine per gli enti finanziari, le società e le amministrazioni pubbliche.

L'**articolo 10** delega il Governo all'attuazione nell'ordinamento interno del **regolamento (UE) n.2016/2031**, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, e del **regolamento (UE) n. 2017/625** che modifica la normativa in materia di controlli ufficiali, relativamente alla sanità delle piante.

L'**articolo 11** conferisce al Governo la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del **regolamento (UE) 2017/625** relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati

per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

L'**articolo 12** delega il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2018/410** in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del **regolamento (UE) 2017/2392** e l'attuazione della **decisione (UE) 2015/1814**.

L'**articolo 13** stabilisce i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva 2018/849**, che modifica le direttive sui veicoli fuori uso (2000/53/CE), su pile e accumulatori (2006/66/CE) e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti "RAEE" (2012/19/UE).

L'**articolo 14** reca principi e criteri direttivi specifici per l'attuazione della **direttiva (UE) 2018/850** che fa parte del cd. pacchetto di misure sull'economia circolare e che modifica la direttiva 1999/31, relativa alle discariche di rifiuti, recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. 36/2003.

L'**articolo 15** detta una serie di principi e criteri direttivi specifici da osservare nell'esercizio della delega per l'attuazione della **direttiva (UE) 2018/851** e della **direttiva (UE) 2018/852** in materia, rispettivamente, di rifiuti e di imballaggi e rifiuti di imballaggio, nonché disposizioni volte a disciplinare le procedure di emanazione dei decreti delegati. Le direttive citate operano una profonda riscrittura della direttiva rifiuti 2008/98/CE e della direttiva imballaggi 94/62/CE, recepite nell'ordinamento nazionale dalle disposizioni della parte IV del D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente).

L'**articolo 16** contiene principi e criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2017/2108**, del Parlamento europeo e del Consiglio 15 novembre 2017, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

L'**articolo 17** reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/2109, finalizzata a incrementare e rendere tempestive le informazioni sul numero o l'identità delle persone a bordo di una nave.

L'**articolo 18** reca principi e criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2017/2110**, relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di "navi ro-ro" (traghetti che trasportano anche autoveicoli e veicoli ferroviari) da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea.

L'**articolo 19** reca principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega per il **recepimento della direttiva 2013/59/Euratom**, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, con riferimento sia all'esposizione medica, sia alle persone soggette ad esposizione professionale, sia alla popolazione). In materia è pendente nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione della Commissione europea per il mancato recepimento della direttiva 2013/59 Euratom nel termine (scaduto lo scorso 6 febbraio 2018).

L'**articolo 20** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/821 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di alcune materie prime originarie di zone di conflitto o ad alto rischio.

L'**articolo 21** reca principi e criteri direttivi per l'attuazione della **direttiva (UE) 2018/844** sulla prestazione energetica nell'edilizia.

Da ultimo, l'**articolo 22** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al **regolamento (UE) 2017/1938**, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

Tipologia e relazioni allegare

Il disegno di legge di delegazione europea 2018 è stato predisposto in base alla **legge 24 dicembre 2012, n. 234**, che ha ridisciplinato la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, tra l'altro prevedendo una separazione in due distinti atti della legge comunitaria prevista dalla precedente legge sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (legge 4 febbraio 2005, n. 11). In base all'articolo 29 della legge n. 234/2012 il Governo presenta alle Camere la legge di delegazione europea (entro il 28 febbraio), contenente le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, e la legge europea, che reca altre disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, con particolare riguardo alla soluzione delle procedure di infrazione.

Il disegno di legge **presenta la relazione per l'analisi tecnica normativa (ATN), ma non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR, di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

Si ricorda che il **DPCM n. 169 del 2017**, che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, ha introdotto, all'articolo 10, una specifica disciplina dell'AIR nei

decreti-legge; tale disciplina è semplificata rispetto a quella generale e prevede un'articolazione dell'analisi in: individuazione dei problemi da affrontare; definizione degli obiettivi; individuazione dei possibili destinatari; quantificazione dei principali impatti. L'articolo 7 prevede invece la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e 4-ter (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Collegamento con lavori legislativi in corso

il principio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), conferisce una delega al Governo per la modifica **dell'articolo 322-bis del codice penale**, in materia di reati di corruzione commessi da membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri; un'analoga modifica dell'articolo 322-bis, sia pure con una formulazione parzialmente diversa, è prevista anche dall'articolo 1, comma 1, lettera l) del disegno di legge C. 1189 recante misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, attualmente all'esame delle Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia.

Al riguardo, si pone pertanto l'esigenza di un coordinamento tra le due disposizioni.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge, che si compone di 22 articoli e di 1 allegato, reca un contenuto corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 e **contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea**, rispondendo all'esigenza di adempiere all'obbligo di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 10 conferisce al Governo, tra le altre cose, una delega a raccogliere in appositi **testi unici** le norme vigenti in materia di sementi e di materiali di moltiplicazione delle piante; dagli specifici principi di delega previsti sembra doversi desumere che i testi unici avranno valore innovativo e non meramente compilativo; al riguardo si ricorda che, in materia, la Corte costituzionale ha affermato che *"qualora la delega abbia ad oggetto [...] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato"* (Sentenze nn. 239 del 2003 e 170 del 2007).

Appare pertanto opportuno specificare ulteriormente il principio di delega di cui all'articolo 10, comma 3, lettera a), relativo all'"adeguamento e semplificazione delle norme vigenti sulla base delle attuali conoscenze tecnico-scientifiche di settore".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 2, nel delegare il Governo a definire la disciplina sanzionatoria di violazione di atti normativi dell'Unione europea, si limita a riprodurre l'articolo 33 della legge n. 234 del 2012, fissando un termine per l'esercizio della delega stessa; il citato articolo 33, identicamente ripreso nell'articolo 2 del disegno di legge in esame, fa peraltro **"salve le norme penali vigenti"**.

Al riguardo, si rileva che l'attuale formulazione della disposizione non sembra consentire al Governo di intervenire sulle eventuali vigenti sanzioni penali che debbano essere riviste alla luce della nuova legislazione europea.

I principi di delega di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da f) ad i) recano tutti la formulazione **"ove necessario"**; in tal senso essi sembrano fare riferimento a una mera eventualità, ossia a una opzione alternativa selezionabile dal Legislatore delegato, cioè il governo.

In proposito si ricorda che, in un obiter dictum, la Corte costituzionale ha rilevato che: "il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega" (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007).

Gli articoli 10 e 11 prevedono entrambi, tra le altre cose, l'adeguamento dell'ordinamento interno al **regolamento (UE) n. 2017/625**; al riguardo, *andrebbe meglio specificato, nella rubrica dell'articolo 11* che in quell'articolo non si prevede l'adeguamento alla parte relativa alla sanità delle piante, materia trattata dall'articolo 10, mentre si dà attuazione alla parte relativa ad alimenti e mangimi degli animali;