



# Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 bis A.C. 1864-B

## A.C. 1864-B

Dossier n° 99/3 - Elementi per l'esame in Assemblea  
9 ottobre 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1864-B
Titolo:	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 bis
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	8 ottobre 2014

### Contenuto

Il disegno di legge A.C. 1864, approvato con modifiche dalla Camera dei deputati nella seduta dell'11 giugno 2014, è stato approvato con modifiche dal Senato il 17 settembre 2014. Nel corso dell'esame presso il Senato alcuni articoli sono stati modificati, altri sono stati soppressi.

#### Le norme modificate

L'[articolo 3](#) interviene su diverse disposizioni in materia di espulsione dello straniero irregolare per adeguarle al diritto comunitario. Nel corso dell'esame da parte del Senato vi sono state apportate tre modifiche, una di natura sostanziale e due di carattere formale. La modifica sostanziale riduce ulteriormente il periodo massimo di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) a 90 giorni, periodo che era già stato ridotto a 180 giorni nel corso dell'esame presso la Camera. Tale modifica incide sulla lettera e) del comma 1 che novella l'articolo 14, comma 5, [D.Lgs. 286/1998](#) (Testo unico dell'immigrazione).

[Modifiche al testo unico dell'immigrazione](#)

La **disposizione vigente** del comma 5 prevede che la convalida da parte del giudice della decisione di trattenimento comporta una **permanenza nel CIE di 30 giorni**. Nel caso in cui tale periodo non sia sufficiente all'identificazione dell'interessato o all'acquisizione dei documenti necessari per il rimpatrio, il giudice può disporre una proroga del trattenimento per altri **30 giorni**, ulteriormente prorogabili dietro richiesta del questore, una prima volta di **60 giorni** e poi di altri **60 giorni**, fino ad un massimo di **180 giorni**. Solo in alcuni casi specifici (ossia quando non è possibile procedere all'allontanamento a causa della mancata cooperazione del Paese terzo interessato al rimpatrio del cittadino o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi) il questore può chiedere ulteriormente al giudice di pace la proroga del trattenimento, di volta in volta, per periodi non superiori a 60 giorni, fino ad un termine massimo di ulteriori **12 mesi**.

Si ricorda in proposito che la **normativa comunitaria** ([direttiva 2008/115/UE](#), c.d. direttiva rimpatri, art. 15, par. 5 e 6) stabilisce che ciascun Stato membro stabilisce liberamente il periodo di trattenimento massimo nei centri di identificazione che non può superare tuttavia i 180 giorni. E' data la possibilità agli Stati membri di prolungare il periodo di trattenimento nei CIE di altri 12 mesi nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi.

Nel corso dell'esame del provvedimento **in prima lettura alla Camera** è stata **soppressa la possibilità della ulteriore proroga di 12 mesi**, oltre ai 180 giorni, attivabile esclusivamente in presenza delle condizioni particolari sopra indicate (riconducibili sostanzialmente all'inerzia del Paese terzo). Inoltre, permane la possibilità del questore di chiedere le proroghe del trattenimento, ulteriore ai primi 60 giorni (30+30) stabiliti dal giudice; tuttavia le proroghe (non più

definite nel numero, ma sempre nel numero massimo di giorni) possono essere richieste nel caso in cui siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero qualora sia necessario per organizzare le operazioni di rimpatrio. Con un'altra modifica introdotta dalla Camera, è stato previsto che qualora lo straniero sia stato già trattenuto in carcere per un periodo pari a 180 giorni (ossia per un tempo corrispondente a quello massimo di trattenimento nei CIE) può essere trattenuto in un centro per un periodo massimo di 30 giorni. Inoltre, si prevede l'**avvio della procedura di identificazione** nei confronti dello straniero **a qualsiasi titolo detenuto** da parte del questore già durante la detenzione ponendo in capo alla direzione della struttura penitenziaria il compito di richiedere al questore le relative informazioni.

**Nel corso dell'esame da parte del Senato** la disposizione è stata ulteriormente modificata al fine di ridurre il **limite massimo di permanenza** nei centri di identificazione ed espulsione da **180 a 90 giorni**, anche con riferimento alla disposizione che riguarda lo straniero già trattenuto in carcere.

Si ricorda in proposito che la Camera tra il 2 e il 9 dicembre 2013 ha discusso alcune mozioni e una risoluzione riguardanti la disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini stranieri, con particolare riferimento alla problematica dei centri di identificazione ed espulsione. Tra gli atti approvati, qui rileva la **mozione Zampa** ed altri n. 1-00156 che impegna il Governo a ripensare gli attuali strumenti di gestione dell'immigrazione irregolare che risultano inefficaci (per quanto attiene all'effettività dei provvedimenti di espulsione) e costosi e ad **abbattere i tempi di permanenza** nei centri di identificazione ed espulsione.

Delle due modifiche di carattere formale, una incide sulla **lettera e), del comma 1**, provvedendo ad eliminare la specificazione che il trattenimento è disposto nei confronti dello straniero "extracomunitario". In effetti, la specificazione è inserita in una novella al testo unico immigrazione, il cui ambito di applicazione riguarda esplicitamente solo i cittadini non UE e non anche i cittadini comunitari (art. 1, commi 1 e 2, D.lgs. 286/1998). L'altra modifica insiste sulla **lettera c) del comma 1** e riguarda le modalità di indicazione degli articoli interessati dalla disposizione.

L'**articolo 14, comma 1, così come modificato dal Senato**, dispone l'**abrogazione**, decorsi **12 mesi** (6 mesi nel testo approvato in prima lettura dalla Camera) dalla data di entrata in vigore della legge in esame, delle norme che escludono l'applicazione, per il personale delle aree dirigenziali degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, della disciplina generale relativa al **riposo giornaliero** e, per il solo personale del ruolo sanitario del SSN, di quella in materia di **durata media massima dell'orario di lavoro settimanale** (rispettivamente, articoli 7 e 4 del [D.Lgs. 66/2003](#)). Inoltre, poiché le norme di cui si dispone l'abrogazione rinviano, per la definizione della normativa sull'orario di lavoro e i riposi giornalieri, anche alla disciplina contrattuale, si prevede, conseguentemente, la cessazione dell'applicazione di tale disciplina a decorrere dal dodicesimo mese successivo all'entrata in vigore della legge. L'abrogazione in esame è connessa alla procedura di infrazione n. 2011/4185 aperta dalla Commissione europea.

Orario di lavoro  
del personale  
sanitario

L'**articolo 17**, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera e modificato dal Senato, reca una nuova disciplina sulla produzione di **bevande vendute con il nome dell'arancia a succo**, al fine di far fronte ai rilievi mossi dalla Commissione europea (caso EU Pilot n.4738/13/ENTR) sulla disciplina contenuta nei commi 16, 16-bis e 16-ter dell'[art. 8 del D.L. 158/2012](#), in base ai quali le bevande analcoliche con il nome di uno o più frutti devono essere commercializzate con un contenuto di succo naturale non inferiore al 20%.

Bevande  
analcoliche a  
base di succo di  
arancia

La Commissione europea ha rilevato, al riguardo, che l'Italia non avrebbe dato giustificazione dei motivi legati all'introduzione di una misura come quella in esame che restringe la libera circolazione delle merci, ed, in assenza di regole armonizzate a livello europeo, può essere giustificata solo per motivi di interesse pubblico, quali la tutela della salute e la vita delle persone. In tal caso sarebbe risultato necessario supportare le argomentazioni a favore dell'introduzione della misura con evidenze scientifiche che, nell'occasione, non sono state prodotte. La normativa introdotta, inoltre, fa riferimento al succo naturale, senza più richiamare le altre alternative di succo "concentrato", "liofilizzato" o "scioppato", con un'indebita limitazione della materia prima utilizzabile, non riscontrabile nella normativa europea di riferimento ([direttiva 2001/112/UE](#)).

Per rispondere ai rilievi formulati, è stata, quindi, introdotta una **nuova formulazione** del divieto prevedendo che le bevande a base di succo di arancia non possano essere commercializzate qualora la quantità di succo sia inferiore a **20 gr per 100 cc** (il testo della Camera faceva riferimento ad una percentuale non inferiore al 20% di succo di arancia). Tale limite si applica esclusivamente alle bevande commercializzate nel mercato nazionale; ne sono escluse quelle destinate al mercato degli altri Stati dell'Unione europea o degli altri

Stati contraenti l'Accordo sullo spazio economico europeo, nonché, secondo una specifica introdotta dal Senato, **quelle verso Paesi terzi**. Il limite inerente il contenuto minimo di succo di arancia trova applicazione a decorrere **dal dodicesimo mese successivo al perfezionamento**, con esito positivo, della procedura di notifica alla Commissione europea (nel testo approvato dalla Camera l'applicazione decorreva dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, a condizione del perfezionamento con esito positivo della procedura di notifica).

All'[articolo 22](#) in materia di **attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico** sono state apportate modifiche meramente formali.

Infine, l'[articolo 32](#), introdotto nel corso dell'esame presso la Camera e modificato dal Senato, reca una disciplina in materia di **certificato successorio europeo** previsto dal regolamento (UE) n. 650/2012 del 4 luglio 2012.

Certificato  
successorio  
europeo

Ai sensi del Regolamento n. 650 del 2012 il certificato - che non ha natura obbligatoria e non sostituisce i documenti utilizzati negli Stati membri per gli stessi scopi - può essere richiesto dagli eredi, dai legatari che vantano diritti diretti sulla successione e dagli esecutori testamentari o amministratori dell'eredità al fine di dimostrare: a) la qualità e/o i diritti di ciascun erede ovvero di ciascun legatario menzionato nel certificato e le rispettive quote ereditarie; b) l'attribuzione di uno o più beni determinati che fanno parte dell'eredità agli eredi ovvero ai legatari menzionati nel certificato; c) i poteri della persona indicata nel certificato di dare esecuzione al testamento o di amministrare l'eredità. Il certificato produce i suoi effetti in tutti gli Stati membri senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento. L'articolo 64 del regolamento stabilisce che l'autorità che può rilasciare il certificato è un organo giurisdizionale, con il quale deve intendersi, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento, una qualsiasi autorità giudiziaria ovvero le altre autorità e i professionisti legali competenti in materia di successioni che esercitano funzioni giudiziarie o agiscono su delega di un'autorità giudiziaria o sotto il controllo di un'autorità giudiziaria, purché tali altre autorità e professionisti legali offrano garanzie circa l'imparzialità e il diritto di audizione delle parti e purché le decisioni che prendono ai sensi della legge dello Stato membro in cui operano: a) possano formare oggetto di ricorso o riesame davanti a un'autorità giudiziaria; e b) abbiano forza ed effetto equivalenti a quelli di una decisione dell'autorità giudiziaria nella stessa materia".

L'articolo 32 individua nel notaio l'**autorità competente** al rilascio del certificato (**comma 1**). Sull'eventuale reclamo sul rilascio è competente il tribunale, in composizione collegiale, del luogo in cui è residente il notaio che ha adottato la decisione impugnata. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 739 del codice di procedura civile (il reclamo deve essere quindi proposto nel termine perentorio di 10 giorni dalla comunicazione del decreto, se è dato in confronto di una sola parte, o dalla notificazione se è dato in confronto di più parti) (**comma 2**). Il **comma 3 aggiunto dal Senato** precisa che **nei territori in cui vige il sistema del libro fondiario**, ovvero i territori in cui la pubblicità immobiliare è regolata dal cd. sistema tavolare, **continua ad applicarsi la disciplina sul rilascio del certificato di eredità e di legato, dettate dal titolo II del regio decreto n. 499 del 1929** (Disposizioni relative ai libri fondiari nei territori delle nuove province).

Il sistema del libro fondiario o catasto tavolare convive con l'ordinario sistema di pubblicità immobiliare catastale vigente in Italia. Esso si caratterizza sia per una diversa modalità di conservazione delle informazioni sia, soprattutto, dal fatto che – diversamente che nel sistema ordinario dove la trascrizione nei registri immobiliari della vendita di un immobile ha funzione di opponibilità verso terzi – la trascrizione nel libro fondiario (cd. intavolazione) è il vero atto traslativo ed è quindi presupposto di efficacia, anche fra le parti, del trasferimento o della costituzione del diritto reale.

### Gli articoli soppressi

Le disposizioni in **materia ambientale**, sopresse nel corso dell'esame al Senato, sono confluite nel [decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91](#), convertito dalla [legge 11 agosto 2014 n. 116](#) (c.d. *decreto competitività*).

L'[articolo 17](#) introduceva disposizioni per assicurare la **partecipazione del pubblico** al procedimento di elaborazione, modifica e riesame di **piani o programmi non assoggettati alla valutazione ambientale strategica (VAS)**, al fine di pervenire alla risoluzione della procedura Eu Pilot 1484/10/ENVI, con la quale la Commissione UE ha richiesto alle autorità italiane chiarimenti in merito al recepimento della [Direttiva 2003/35/UE](#) relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani o programmi in materia ambientale. Le norme sono confluite nel comma 5-bis dell'articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2014.

Piani o  
programmi in  
materia  
ambientale

L'[articolo 20](#) prevedeva, in risposta ai rilievi sollevati dalla Commissione europea con la procedura d'infrazione n. 2014/2006, che l'autorizzazione alla gestione **degli impianti per la cattura ai fini dell'inanellamento** degli uccelli tutelati dalla direttiva [79/409/CEE](#) dovesse essere concessa dalle regioni nel rispetto delle condizioni e delle modalità che definiscono l'attività di

Richiami vivi

caccia in deroga. La disposizione è stata introdotta con l'art. 16 del decreto-legge n. 91 del 2014.

L'[articolo 21](#) conteneva una serie di modifiche alla disciplina nazionale riguardante l'istituzione di un'**infrastruttura per l'informazione territoriale nell'UE** (INSPIRE, acronimo di Infrastructure for Spatial Information in Europe) e finalizzata a consentire lo scambio, la condivisione, l'accesso e l'utilizzo di dati geografici e ambientali interoperabili e di servizi legati a tali dati, contenuta nel [D.Lgs. 32/2010](#), di recepimento della [direttiva 2007/2/UE](#) (c.d. direttiva INSPIRE). Con riferimento all'attuazione della [direttiva 2007/2/UE](#), la Commissione UE ha avviato, con lettera del 17 gennaio 2013, la procedura EU Pilot 4467/13/ENVI.

INSPIRE

Le disposizioni sono confluite nei commi 4 e 5 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2014.

L'[articolo 22](#) modificava in più punti la disciplina relativa alla **valutazione di impatto ambientale (VIA) e alla valutazione ambientale strategica (VAS)**, contenute nella parte seconda e nei relativi allegati del [decreto legislativo n. 152 del 2006](#) (cd. Codice dell'ambiente), al fine precipuo di superare le censure mosse dalla Commissione europea nell'ambito delle procedure di infrazione 2009/2086 e n. 2013/2170.

VIA e VAS

La disciplina è stata introdotta con l'articolo 15 del decreto-legge n. 91 del 2014.

L'[articolo 24](#) modificava la Parte terza (Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di **tutela delle acque dall'inquinamento** e di gestione delle risorse idriche) del [decreto legislativo n. 152 del 2006](#) per rispondere ai rilievi sollevati dalla Commissione UE con la procedura di infrazione 2007/4680 per il non corretto recepimento della [direttiva 2000/60/UE](#) che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Le disposizioni coincidono sostanzialmente con i commi 2 e 3 dell'articolo 17 del decreto-legge n. 91 del 2014.

Tutela delle  
acque  
dall'inquinamento

Il Senato ha infine soppresso l'[articolo 30](#), in materia di **responsabilità civile dei magistrati**. La disposizione, già ampiamente modificata dall'Assemblea della Camera, interveniva sull'art. 2 della [legge n. 117 del 1988](#), anche in relazione alla procedura di infrazione n. 2009/2230:

Responsabilità  
civile dei  
magistrati

- introducendo la possibilità - per chi abbia subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, atto o provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave, ovvero per diniego di giustizia - di agire non solo contro lo Stato, ma anche contro il soggetto riconosciuto colpevole, per ottenere il risarcimento dei danni;
- aggiungendo l'ipotesi della "violazione manifesta del diritto" ai già previsti titoli di imputazione della responsabilità per dolo o colpa grave;
- stabilendo che, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una violazione manifesta del diritto, deve essere valutato se il giudice abbia tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato, con particolare riferimento al grado di chiarezza e di precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione, alla scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto. In caso di violazione del diritto dell'Unione europea, si deve tener conto se il giudice abbia ignorato la posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, non abbia osservato l'obbligo di rinvio pregiudiziale, nonché se abbia ignorato manifestamente la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- eliminando la previsione che attualmente esclude la configurabilità della responsabilità in presenza di attività di interpretazione di norme di diritto.

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Il disegno di legge 1864-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, non ha subito modificazioni nel corso dell'esame in sede referente. Presso la Commissione Politiche dell'Unione europea sono stati presentati due emendamenti relativi, rispettivamente, alla responsabilità civile dei magistrati (Pini 24.01) e al certificato successorio europeo (Borghesi 32.1), sui quali la commissione Giustizia, competente nel merito, ha espresso parere contrario. L'emendamento Borghesi 3.1 volto a modificare il Testo Unico sull'immigrazione è stato dichiarato inammissibile.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

In sede consultiva le commissioni Affari costituzionali, Giustizia, Bilancio, Ambiente, Lavoro, Affari sociali, Agricoltura e la Commissione parlamentare per le questioni regionali hanno espresso parere favorevole sul testo approvato dal Senato.