



# Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014

## A.C. 3123

Dossier n° 86 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo  
11 giugno 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3123
Titolo:	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	21
Commissione competente :	XIV Unione Europea
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

### Contenuto

Il disegno di legge di delegazione europea 2014, a seguito delle modifiche approvate dal Senato, consta di **21 articoli** ed è corredato da **due** allegati.

Negli **allegati A e B**, che contengono l'elenco delle direttive da recepire con decreto legislativo, sono elencate, rispettivamente, 1 e 56 direttive. Nell'allegato B sono riportate le direttive sui cui schemi di decreto è previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari.

Alle 57 direttive elencate negli allegati si aggiunge la direttiva 2014/40/UE, originariamente inserita nell'Allegato B: la delega relativa alla sua attuazione è contenuta nell'articolo 6.

Gli articoli del disegno di legge contengono ulteriori disposizioni di delega per l'adeguamento della normativa nazionale a 6 regolamenti (UE), nonché per l'attuazione di 10 decisioni quadro.

Nel corso dell'esame presso il Senato, il testo originariamente presentato dal Governo è stato modificato e ampliato in modo significativo, con riguardo sia agli articoli contenenti principi e criteri direttivi specifici (da 11 a 21 articoli), sia al numero di direttive e di atti legislativi dell'UE da recepire o da attuare con delega legislativa (da 41 a 58 direttive, da 6 a 10 decisioni quadro, da 3 a 6 regolamenti).

Nell'**articolato** del disegno di legge sono previsti principi e criteri direttivi specifici - cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega - con riferimento ai seguenti atti:

- *12 direttive:*

- **2014/104/UE** sul risarcimento danni per violazione di norme sulla concorrenza (art. 2);
- **2013/50/UE** sulla negoziazione di strumenti finanziari (art. 5);
- **2014/40/UE** sulla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco (art. 6);
- **2014/49/UE** relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (art. 7);
- **2014/59/UE** sul risanamento degli enti creditizi e delle imprese investimento (art. 8);
- **2014/65/UE** relativa ai mercati degli strumenti finanziari (art. 9);
- **2014/91/UE** sugli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari - OICVM (art. 10);
- **2014/57/UE** sulle sanzioni penali per abusi di mercato (art. 11);
- **2014/52/UE** sulla valutazione dell'impatto ambientale di progetti pubblici e privati (art. 14);
- **2013/51/Euratom** sull'esposizione alle radiazioni ionizzanti (art. 15);
- **2013/35/UE** sulla sicurezza e la salute dei lavoratori esposti a campi elettromagnetici (art. 16);
- **2014/63/UE** concernente il miele (art. 17).

- *6 regolamenti:*

- **n. 1024/2013** in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (art. 4);
- **n. 600/2014** sui mercati degli strumenti finanziari (art. 9);
- **n. 596/2014** relativo agli abusi di mercato (art. 11);
- **n. 909/2014** sul regolamento titoli nell'UE e **n. 648/2012** sugli strumenti derivati OTC (art. 12);
- **n. 1286/2014** sui prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (art. 13).

- 3 decisioni quadro (GAI):

- **2009/315/GAI** sugli scambi di informazioni del casellario giudiziario (art. 19);
- **2009/316/GAI** sul sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari - ECRIS (art. 20)
- **2008/675/GAI** sulla considerazione delle decisioni di condanna in nuovi procedimenti penali (art. 21).

Durante l'esame presso il Senato è stato modificato l'elenco delle direttive contenute negli allegati A e B. In particolare:

- è stata inserita nell'allegato A la direttiva 2014/111/UE della Commissione, del 17 dicembre 2014, recante modifica della direttiva 2009/15/CE per quanto attiene all'adozione da parte dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) di taluni codici e relativi emendamenti di alcuni protocolli e convenzioni;

- sono state inserite **17 nuove direttive** nell'allegato B;

- è stata spostata dall'allegato A all'allegato B la direttiva 2013/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativa alle imbarcazioni da diporto e alle moto d'acqua e che abroga la direttiva 94/25/CE;

- è stata disposta con specifica delega, contenuta nell'articolo 6 e corredata di principi e criteri direttivi, l'attuazione della direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE; la direttiva è stata pertanto soppressa nell'allegato B;

- è stata soppressa nell'allegato B la direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso *online* nel mercato interno.

## Tipologia del provvedimento

Si tratta del disegno di legge di delegazione europea 2014, approvato dal Senato in prima lettura e 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 europea 2014 è stato presentato alla Camera il 19 marzo 2015 (A. C. 2977).

Il disegno di legge di delegazione europea è stato presentato al Senato il 5 febbraio 2015 ed è corredato della relazione per l'analisi tecnico-normativa ma non della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione.

Contrariamente a quanto avvenuto in precedenza (disegni di legge di delegazione europea 2013 e di delegazione europea 2013 – secondo semestre), la relazione illustrativa non contiene alcun riferimento alla disposta esenzione dall'obbligo di redazione della relazione AIR e alle sue ragioni giustificative.

## Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge, nel testo approvato dal Senato, si compone di 21 articoli e di 2 allegati; secondo il modello delineato dalla legge n. 234 del 2012, che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, tra l'altro prevedendo una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005, contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea e risponde all'esigenza di adempiere all'obbligo, derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, quale è quella contenuta nelle direttive, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

### *Coordinamento con le leggi vigenti*

Rispetto alle leggi comunitarie, il disegno di legge di delegazione europea presenta un contenuto più snello nelle disposizioni comuni riguardanti il recepimento della normativa europea, che si limitano essenzialmente a rinviare a quanto già disposto, in via generale, dalla legge n. 234/2012, la quale indica:

- le procedure, i principi ed i criteri direttivi generali per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B (articoli 31 e 32);
- i termini per l'esercizio delle deleghe di cui all'articolo 1 del disegno di legge in titolo (articolo 31, comma

- 1);
- le procedure ed i principi e criteri direttivi generali per l'esercizio della delega disposta dall'articolo 2 del disegno di legge in titolo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi europei (rispettivamente, all'articolo 33 ed all'articolo 32, comma 1, lettera d) ).

#### *Richiami normativi imprecisi o generici*

Diverse disposizioni di delega richiamano l'osservanza dei "principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, *in quanto compatibili*". Il citato articolo 1, comma 1 richiama i principi e criteri direttivi generali contenuti nell'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le disposizioni che recano la formula sopra riportata, che genera incertezza circa le norme concretamente applicabili, sono contenute nei seguenti articoli: **2**, comma 1, alinea; **4**, comma 1, alinea; **6**, comma 2, alinea; **7**, comma 1, alinea; **8**, comma 1, alinea; **13**, comma 1, alinea.

Analogamente, l'**articolo 6, comma 1, alinea** richiama "le procedure previste dall'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, *in quanto compatibili*".

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### *Disposizioni di delega*

Come già segnalato nel paragrafo relativo al contenuto, nel corso dell'esame presso il Senato, il testo originariamente presentato dal Governo è stato modificato e ampliato in modo significativo, con riguardo sia agli articoli contenenti principi e criteri direttivi specifici (da 11 a 21 articoli), sia al numero di direttive e di atti legislativi dell'UE da recepire o da attuare con delega legislativa. In taluni casi le disposizioni di delega fanno riferimento all'eventualità di determinate soluzioni. A titolo esemplificativo:

**l'articolo 5, comma 1, lettera b)** delega il Governo a "prevedere, ove opportuno, l'innalzamento della soglia minima prevista dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, in materia di obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti";

**l'articolo 8, comma 1, lettera b)** delega il Governo a "prevedere che lo strumento del *bail-in* [] ..... si applichi a partire dal 1° gennaio 2016, valutando inoltre l'opportunità di stabilire modalità applicative del *bail-in* coerenti con la forma societaria cooperativa";

**l'articolo 9, comma 1, lettera s)** delega il Governo, "con riferimento alla disciplina sanzionatoria adottata in attuazione della lettera q)", a "valutare di non prevedere sanzioni amministrative per le fattispecie previste dall'articolo 166 del testo unico di cui al [decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#)";

**l'articolo 11, comma 1, lettera o)** delega il Governo a "valutare, ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 596/2014, se sia opportuno prevedere di concedere incentivi finanziari a coloro che offrono informazioni pertinenti riguardo a potenziali violazioni del regolamento stesso";

**l'articolo 15, comma 1, lettera a)** e **l'articolo 16** delegano il Governo – rispettivamente – all'introduzione "ove necessario e in linea con i presupposti della [direttiva 2013/51/Euratom](#), di misure di protezione della popolazione più rigorose rispetto alle norme minime previste dalla direttiva medesima, fatto salvo il rispetto della libera circolazione delle merci" e all'introduzione "ove necessario e in linea con i presupposti della [direttiva 2013/35/UE](#), di misure di protezione dei lavoratori per i livelli d'azione (LA) e per i valori limiti di esposizione (VLE) più rigorose rispetto alle norme minime previste dalla direttiva medesima";

**l'articolo 8, comma 1, lettera h)** delega il Governo ad "individuare, ove opportuno, nella Banca d'Italia l'autorità competente a esercitare le opzioni che la direttiva 2014/59/UE attribuisce agli Stati membri con riferimento alla disciplina dei piani di risanamento e di risoluzione"; formula analoga è contenuta anche nella **lettera m), n. 4)** con riferimento ai fondi di risoluzione.

Altre disposizioni fanno riferimento all'eventuale attribuzione di potestà normative. A titolo esemplificativo:

**l'articolo 7, comma 1, lettera b)** e **l'articolo 8, comma 1, lettera e)** delegano il Governo a "prevedere, ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria adottata dalla banca d'Italia";

analogamente: **l'articolo 5, comma 1, lettera a)** delega il Governo a "prevedere, ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria" e ad attribuire "le competenze e i poteri di vigilanza previsti nella direttiva medesima alla CONSOB; **l'articolo 9, comma 1, lettera c)** delega il Governo a "prevedere, ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria" della CONSOB e della Banca d'Italia; **l'articolo 11, comma 1, lettera c)** delega il Governo a "prevedere, ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria adottata dalla CONSOB". Formule simili sono altresì presenti nell'**articolo 9, comma 1, lettere f), g) e m)**, nell'**articolo 10, comma 1, lettera b)**, nell'**articolo 13, comma 1, lettera c)**.

Talune disposizioni fanno riferimento all'eventualità di coordinare la normativa vigente con il diritto europeo, anche procedendo ad abrogazioni, ove necessario. A titolo esemplificativo, si segnalano: **l'articolo 8, comma 1, lettera q)**; **l'articolo 9, comma 1, lettere n) e u)**; **l'articolo 10, comma 1, lettera d)**; **l'articolo 12, comma 1, lettera a)**; **l'articolo 12, comma 1, lettera g)**, che delega il Governo a "adottare le modifiche e le integrazioni della normativa vigente necessarie per attuare la modifica all'[articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 98/26/CE](#), apportata dall'articolo 87 del regolamento (UE) n. 648/2012, ove opportuno *anche attraverso l'introduzione di previsioni che derogano alla disciplina fallimentare*,...; rivalutare la complessiva attuazione della [direttiva 98/26/CE](#), in particolare con riferimento alle previsioni relative all'irrevocabilità ed opponibilità degli ordini di trasferimento immessi in un sistema e dell'eventuale compensazione e

regolamento degli stessi, apportando le modifiche necessarie, anche alla luce della disciplina di attuazione adottata dagli altri Stati membri e in considerazione delle caratteristiche del mutato panorama europeo dei servizi di *post trading*; ove necessario, coordinare la disciplina di attuazione della [direttiva 98/26/CE](#) con le norme previste dall'ordinamento interno, incluse quelle adottate in applicazione del regolamento (UE) n. 909/2014 e del regolamento (UE) n. 648/2012".

Il Comitato per la legislazione, nel parere sul disegno di legge C. 2660 (riforma del mercato del lavoro) già ha segnalato 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).

#### *Portata normativa*

Il disegno di legge contiene alcune disposizioni sprovviste di un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto volte a riprodurre o richiamare la disciplina già vigente ovvero riferite ad aspetti endoprocedimentali connessi all'attuazione della delega:

con riferimento al primo aspetto, gli **articoli 4**, comma 1, lettera c) e **10**, comma 1, lettera e) riproducono quanto già previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera b), della legge n. 234 del 2012; l'**articolo 6**, comma 1, mantiene fermo quanto stabilito dall'articolo 1, commi 5, 6 e 7 del decreto legislativo n. 188 del 2014, "nel rispetto delle categorie stabilite dagli articoli 39-*terdecies* e 62-*quater* del [decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504](#), e successive modificazioni"; i principi direttivi di cui agli **articoli 19**, comma 1, lettera a) e **21**, comma 1, lettera a) vincolano il legislatore delegato a prevedere che le definizioni siano conformi alle definizioni delle decisioni quadro oggetto di delega;

con riferimento al secondo aspetto, l'**articolo 6**, comma 1, alinea fa riferimento al coordinamento del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio per l'attuazione della delega oggetto dell'articolo;

#### *Clausole di invarianza finanziaria*

*Andrebbe valutata l'opportunità di effettuare un coordinamento tra le diverse disposizioni recanti clausole di invarianza finanziaria, dal momento che:*

l'**articolo 1, comma 4** contiene una previsione generale relativa alla copertura di eventuali spese non contemplate da leggi vigenti;

gli **articoli 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 19, 20** e **21** recano un comma (generalmente il comma 2: all'articolo 6 è il comma 4; agli articoli 19, 20 e 21 è il comma 3) contengono la seguente clausola di invarianza finanziaria (che si ripete identica con minime varianti agli articoli 11 e 12, che fanno riferimento alle autorità interessate): "Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate vi provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente";

all'**articolo 10**, il **comma 2** riporta soltanto il primo periodo della clausola di invarianza;

all'**articolo 9**, anche il **comma 1, lettera o)** prevede che "dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né minori entrate contributive per la CONSOB";

all'**articolo 14**, la clausola di invarianza riguarda esclusivamente il **comma 1, lettera d)**;

una ulteriore, specifica e più articolata clausola di invarianza è presente nell'**articolo 18, comma 4** in relazione all'attuazione di sette decisioni quadro.