



La legge di delegazione europea 2015

A.C. 3540

Dossier n° 113 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
3 marzo 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3540
Titolo:	La legge di delegazione europea 2015
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	14
Commissione competente :	XIV Unione Europea
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge di **delegazione europea 2015** consta di **14 articoli** ed è corredato da **due** allegati.

L'articolato contiene disposizioni di delega riguardanti il recepimento di **8 direttive** europee e di **una raccomandazione CERS** (Comitato europeo per il rischio sistemico), nonché l'adeguamento della normativa nazionale a **12 regolamenti** europei. Inoltre, l'articolo 12, reca principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa, già conferita al Governo con la legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114, articolo 1 e allegato B), per il recepimento della direttiva 2014/17/UE.

Gli **allegati A e B**, che contengono l'elenco delle direttive da recepire con decreto legislativo, elencano, rispettivamente, **1 e 6 direttive**.

Nell'allegato B sono riportate le direttive sui cui schemi di decreto è previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari.

Alle 7 direttive elencate negli allegati si aggiunge la direttiva 2011/91/UE: la delega relativa alla sua attuazione è contenuta nell'articolo 4.

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.

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:

5 direttive:

- 2011/91/UE relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari (articolo 4);
- 2015/637/UE sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei Paesi terzi (articolo 5);
- 2014/17/UE sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali (articolo 12);
- 2014/92/UE sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche base (articolo 13);
- 2015/849/UE sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio (articolo 14).

12 regolamenti:

- n. 1143/2014 volto a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive (articolo 3);
- n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (articolo 4);
- n. 428/2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso; n. 599/2014 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso; n. 1382/2014 che modifica il regolamento (CE) n. 428/2009; n. 1236/2005 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti; n. 1352/2011 della Commissione, del 20 dicembre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (articolo 6);
- n. 1025/2012 sulla normazione europea (articolo 7);

- n. 305/2011 che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione (articolo 8);
- 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta (articolo 10);
- 2015/760 relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine (articolo 11);
- 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (articolo 14).

1 raccomandazione CERS

- CERS/2011/3 relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali (articolo 9)

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di delegazione europea 2015, presentato alla Camera in prima lettura, è corredato sia della relazione per l'analisi tecnico-normativa sia della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione.

Il disegno di legge è 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 2015 è stato presentato al Senato il 3 febbraio 2016 (A. S. 2228).

Collegamento con lavori legislativi in corso

Come già accennato nel paragrafo relativo al contenuto, l'articolo 12 reca principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa, già conferita al Governo con la legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114, articolo 1 e allegato B), per il recepimento della direttiva 2014/17/UE, sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali. Il 21 gennaio 2016 è stato trasmesso alle Camere - per il parere delle competenti Commissioni parlamentari – il relativo schema ([Atto n. 256](#)).

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge si compone di 14 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

Le disposizioni di delega richiamano l'osservanza, oltre che dei principi e criteri direttivi specifici di volta in volta enumerati, anche dei "principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234". Fa eccezione l'**articolo 14, comma 2**, che, si riferisce "ai 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. Tale formulazione, già utilizzata nel

disegno di legge di delegazione europea 2014, era stata oggetto di rilievo nel parere espresso dal Comitato per la legislazione in quanto genera incertezza circa le norme concretamente applicabili.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

L'**articolo 6, comma 2**, enucleando i principi e criteri direttivi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni dell'Unione europea e agli accordi internazionali in materia di prodotti e di tecnologie a duplice uso, di sanzioni in materia di embarghi commerciali, di commercio di strumenti di tortura, nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti, alle lettere a) e b) si limita ad indicare l'oggetto del decreto legislativo, consistente per l'appunto nell'adeguamento a 5 regolamenti europei. *Andrebbe valutata l'opportunità di:*

trasporre in tali lettere il contenuto della relazione illustrativa, che indica i diversi profili della normativa nazionale che appare necessario innovare, modificare e semplificare.

meglio definire l'ambito oggettivo di applicabilità dei richiamati criteri direttivi, tenendo conto che risultano già adottati taluni decreti legislativi volti ad apprestare adeguata tutela penale alle disposizioni dei regolamenti richiamati nelle lettere a) e b) (si veda, in particolare, il [decreto legislativo 12 gennaio 2007, n. 11](#), che reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1236/2005, concernente il commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, la tortura o altri).

In taluni casi le disposizioni di delega fanno riferimento all'eventualità di determinate soluzioni. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 13, comma 1**, nell'enucleare i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2014/92/UE, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento:

alla **lettera h), numero 1)**, affida al Governo il compito di valutare "l'estensione della disciplina recata dagli articoli 2 e 2-bis del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, "con gli opportuni adattamenti, anche ai casi in cui il trasferimento non è richiesto dal consumatore ma consegue alla cessione di rapporti giuridici da un intermediario a un altro, al fine di favorire l'efficienza del sistema e l'innalzamento del livello di tutela dei consumatori";

alla **lettera h), numero 4)**, delega il Governo a "valutare se introdurre meccanismi di trasferimento alternativi, purché siano nell'interesse dei consumatori, senza oneri supplementari per gli stessi e nel rispetto dei termini previsti dalla direttiva 2014/92/UE";

alla **lettera i), numero 5)** delega il Governo a "prevedere, ove opportuno, un numero minimo di operazioni comprese nel canone annuo e stabilire che il canone annuo e il costo delle eventuali operazioni eccedenti siano ragionevoli e coerenti con finalità di inclusione finanziaria

In altri casi, l'eventualità si riferisce all'attribuzione di funzioni e di potestà normative. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 10, comma 1, lettera d)** delega il Governo a "attribuire, ove del caso, alle autorità designate ai sensi delle lettere b) e c) i poteri di vigilanza e di indagine previsti dal regolamento (UE) n. 751/2015 e, ove opportuno, il potere di adottare disposizioni di disciplina secondaria funzionali a garantire l'efficace applicazione del medesimo regolamento avuto riguardo, tra l'altro, all'esigenza di semplificare, ove possibile, gli oneri per i destinatari";

l'**articolo 11, comma 2, lettera a)** delega il Governo ad "apportare al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le modificazioni necessarie all'applicazione del regolamento (UE) n. 2015/760, prevedendo, ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria e attribuendo le competenze e i poteri di vigilanza e di indagine previsti nel regolamento alla Banca d'Italia e alla CONSOB secondo le rispettive competenze stabilite dal citato testo unico";

l'**articolo 12, comma 1, alinea**, nell'introdurre i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2014/17/UE, già prevista dall'articolo 1, comma 1, e dall'allegato B della legge 9 luglio 2015, n. 114, attribuisce al Governo la facoltà di prevedere "ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria della Banca d'Italia senza necessità di previa deliberazione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) e considerando le linee guida emanate dall'Autorità bancaria europea e i regolamenti adottati, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro dell'economia e delle finanze";

l'**articolo 14, comma 2, lettera n)** delega il Governo a prevedere, "ove opportuno, il ricorso alla normativa secondaria".

Nel parere sul disegno di legge di delegazione europea 2014, in presenza di analoghe previsioni, il Comitato per la legislazione, dopo aver segnalato, nelle premesse, 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)», ha formulato la seguente condizione: «si specificchino i principi e criteri direttivi che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato».

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 3** contiene una previsione generale relativa alla copertura di eventuali spese non contemplate da leggi vigenti;

gli **articoli 3**, comma 4, **5**, comma 2, **6**, comma 4, **7**, comma 4, **8**, comma 5, **9**, comma 4, **10**, comma 5 e **11**, comma 4 contengono la seguente clausola di invarianza finanziaria: "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";

agli **articoli 12 e 13**, il **comma 2** riporta soltanto il primo periodo della clausola di invarianza;

gli **articoli 4 e 14** – rispettivamente ai commi 5 e 3 – recano clausole più complesse ed articolate: "Dall'attuazione del presente articolo e dai decreti legislativi ivi previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dovendosi provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo la corrispondente relazione tecnica evidenzia gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovano compensazione nel proprio ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196".