



Legge europea 2015-2016 A.C. 3821

Dossier n° 122 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
20 giugno 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3821
Titolo:	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	37
Commissione competente :	XIV Unione Europea
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il **disegno di legge europea 2015-2016** (C. [3821](#)) si compone di **37 articoli** suddivisi in **9 capi**, riferiti a specifiche materie. Le disposizioni approvate sono finalizzate a **definire 16 procedure** avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia (**4 procedure di infrazione; 10 casi pre-contenzioso EU Pilot; una procedura di cooperazione** in materia di aiuti di Stato esistenti; **una procedura di aiuti di Stato**). Il disegno di legge prevede inoltre all'attuazione di 3 direttive e di una decisione GAI.

Il disegno di legge originario, presentato al Senato il 3 febbraio 2016 (S. 2228) conteneva **22 articoli**, volti alla definizione di 2 procedure di infrazione, di 9 EU Pilot e di una procedura di cooperazione in materia di aiuti di Stato esistenti. Nel corso dell'esame parlamentare, conclusosi il 10 maggio 2016, il disegno di legge è stato oggetto di numerose modificazioni ed integrazioni:

- sono stati **inseriti 16 nuovi articoli**, che includono una apposita sezione relativa alle vittime di reati intenzionali violenti;
- sono state **apportate modifiche a 8 articoli**;
- è stato **stralciato l'articolo 3**, recante norme in materia di etichettatura di prodotti alimentari;
- il titolo del disegno di legge è stato integrato, facendo ora **riferimento all'adempimento degli obblighi** derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea **per il biennio 2015-2016**.

Il **Capo I** (articoli da 1 a 4) contiene disposizioni in materia di **libera circolazione delle merci**. In particolare, l'**articolo 1**, in materia di qualità e trasparenza della **filiera degli oli d'oliva vergini**, modifica la [legge n. 9 del 2013](#) relativamente all'evidenza cromatica dell'indicazione di origine delle miscele degli oli d'oliva e alla previsione di un termine minimo di conservazione degli oli d'oliva rafforzando, in quest'ultimo caso, le sanzioni per le relative violazioni.

L'**articolo 2** modifica il [decreto legislativo n. 179 del 2004](#), relativo all'**etichettatura del miele**, escludendo dall'obbligo di indicazione analitica dei Paesi di provenienza "i mieli prodotti e confezionati in altri Stati membri nel rispetto delle definizioni e delle norme della [direttiva 2001/110/UE](#)".

L'**articolo 3** riguarda l'immissione in **commercio dei dispositivi medici** e, dando attuazione alla rettifica della [direttiva 2007/47/UE](#) in materia di dispositivi medici, modifica il [decreto legislativo n. 46 del 1997](#) ed il [decreto legislativo n. 507 del 1992](#), sostituendo la locuzione "costi/benefici" con il riferimento al rapporto "rischi/benefici".

L'**articolo 4** estende le sanzioni previste dal [decreto legislativo n. 186 del 2011](#) alle violazioni del regolamento (UE) n.1297/2014 (che modifica il [regolamento \(CE\) n. 1272/2008](#)) in materia di **classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele**.

Il **Capo II**, in materia di **libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento**, elimina l'obbligo per le **Società Organismi di Attestazione (SOA)** che accertano i requisiti degli appaltatori di lavori pubblici di avere la sede legale in Italia, mantenendo per esse il solo obbligo di avere una sede nel territorio della Repubblica (**articolo 5**) e prevede, in materia di **tassazione delle vincite da gioco**, che tali vincite, corrisposte da case da gioco autorizzate in Italia o negli altri Stati membri dell'Unione europea, non concorrano a formare il reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta (**articolo 6**).

Il **Capo III** (articoli da 7 a 16) reca disposizioni in materia di giustizia e sicurezza.

L'**articolo 7** contiene disposizioni in materia di **obbligazioni alimentari**, in materia matrimoniale e in materia di **responsabilità genitoriale**; esso autorizza il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia ad accedere alle informazioni contenute in banche dati pubbliche relative alla situazione economica di soggetti obbligati al pagamento di alimenti in favore di familiari, affinché queste siano trasmesse all'ufficiale giudiziario che procede in via esecutiva alla riscossione dei crediti alimentari.

L'**articolo 8** interviene sulle procedure di esecuzione forzata da eseguire in un altro Stato membro dell'Unione europea. In particolare, si prevede che l'atto pubblico certificato come **titolo esecutivo europeo** sia immediatamente applicabile negli altri Stati dell'Unione europea.

L'**articolo 9** estende la disciplina sull'accesso al patrocinio a spese dello Stato, prevista per le controversie transfrontaliere in ambito UE, ai procedimenti per l'**esecuzione di obbligazioni alimentari** e riconosce il diritto al gratuito patrocinio a tutti coloro che presentano domande inerenti alla **sottrazione internazionale di minori**.

L'**articolo 10** dispone il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo ai minori stranieri, anche prima del quattordicesimo anno di età, per dare piena attuazione al [regolamento \(CE\) n. 380/2008](#) che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

La **sezione II** del Capo III è interamente dedicata alla **disciplina a favore delle vittime di reati intenzionali violenti**. L'**articolo 11**, in attuazione della [direttiva 2004/80/UE](#), riconosce, a carico dello Stato, il diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, facendo salve le provvidenze in favore delle vittime di determinati reati previste da altre disposizioni di legge, ove più favorevoli. Vengono delineate le condizioni per l'accesso all'indennizzo (**articolo 12**) e la procedura per la presentazione della domanda di indennizzo (**articolo 13**). L'**articolo 14** estende alle vittime dei reati intenzionali violenti l'**utilizzo del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura** (opportunamente ridenominato). In favore del Fondo è stanziato un contributo statale annuo, a partire dal 2016, pari a 2,6 milioni di euro. L'**articolo 15** reca modifiche alla disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, di cui alla [legge n. 512 del 1999](#), e del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, di cui alla [legge n. 44 del 1999](#). In particolare, la norma interviene sulla denominazione e la composizione dei Comitati di solidarietà previsti dai citati Fondi, nonché sulle condizioni ostative all'accesso al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura. L'**articolo 16**, infine, reca le occorrenti **disposizioni finanziarie**.

Il **Capo IV**, in materia di **trasporti**, prevede, all'**articolo 17**, l'iscrizione, anche per le navi che appartengono a soggetti comunitari, al **Registro internazionale italiano delle navi in regime di temporanea dismissione** di bandiera, istituito dal D.L. [n. 457 del 1997](#); l'**articolo 18** introduce **sanzioni nei casi di inosservanza delle prescrizioni dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie** (ANSF) da parte delle imprese ferroviarie, dei gestori delle infrastrutture e degli operatori di settore.

Il **Capo V** (articoli da 19 a 29) interviene in materia di **fiscalità, dogane e aiuti di Stato**.

L'**articolo 19**, sulla **tassazione dei veicoli di studenti europei in Italia**, modifica il Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche ([DPR 5 febbraio 1953, n. 39](#)) per renderlo compatibile con la [direttiva 83/182/UEE](#), esentando in Italia da imposte e tasse i veicoli immatricolati nello Stato dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo in cui risiedono abitualmente, a condizione che con lo Stato medesimo sussista un adeguato scambio di informazioni.

L'**articolo 20** dispone la **cancellazione del diritto fisso e della tassa di circolazione per gli autotrasportatori albanesi**, in esecuzione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con l'Unione europea, ratificato con [legge n. 10 del 2008](#).

L'**articolo 21** modifica le **aliquote IVA** applicabili alle cessioni di **basilico, rosmarino, salvia e origano**.

L'**articolo 22** innalza dal 4 al 10 per cento l'**aliquota IVA** sulle cessioni di **preparati per risotti**.

L'**articolo 23** modifica la [legge n. 311 del 2004](#), portando dal 40 per cento al 50 per cento la quota di utili netti annuali soggetta a **tassazione per i consorzi agrari** di cui all'[articolo 9 della legge 23 luglio 2009, n. 99](#).

L'**articolo 24** modifica il regime forfetario di determinazione della **base imponibile per alcune imprese marittime** (c.d. **tonnage tax**) disciplinato dal capo VI del titolo II del TUIR e **delega il Governo** ad adottare un **decreto legislativo di riordino degli incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime**.

L'**articolo 25** designa l'Agenzia delle dogane e dei monopoli quale amministrazione doganale competente, responsabile a livello nazionale del sistema informativo doganale, in attuazione della [Decisione 2009/917/GAI](#) sull'**uso dell'informatica nel settore doganale**.

L'**articolo 26** dà diretta attuazione alla [direttiva 2014/86/UE](#) in tema di **regime fiscale delle società madri e figlie** di Stati membri diversi e alla direttiva (UE) 2015/121, avente ad oggetto il trattamento fiscale di dette società. I termini di recepimento delle direttive sono scaduti il 31 dicembre 2015.

L'**articolo 27** sopprime gli articoli 2 e 3 della [legge 16 marzo 2001, n. 88](#), in materia di **investimenti nelle imprese marittime**, in quanto il regime delineato in Italia da tali norme, in materia di aiuti al funzionamento dell'industria della costruzione navale, non è più compatibile con il mercato comune.

L'**articolo 28** intende attuare la direttiva (UE) 2015/2060, che ha abrogato la [direttiva 2003/48/UE](#) in materia di **tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi**. Di conseguenza, a decorrere dal 1° gennaio 2016 è abrogato il [decreto legislativo n. 84 del 2005](#), col quale è stata attuata la

citata direttiva.

L'**articolo 29** interviene sul **trattamento fiscale delle attività di raccolta dei tartufi**, sottoponendo a ritenuta i compensi corrisposti ai raccoglitori occasionali di tartufi e assoggettando i tartufi all'aliquota IVA del 10 per cento.

Il **Capo VI**, in materia di **occupazione**, interviene sul tema dei **diritti dei lavoratori a seguito di subentro di un nuovo appaltatore**, riformulando il [decreto legislativo n. 276 del 2003](#). (**articolo 30**)

Il **Capo VII** (articoli 31 e 32) reca disposizioni in materia di **tutela dell'ambiente**.

L'**articolo 31** introduce l'obbligo per i cacciatori di annotare, subito dopo l'abbattimento, sul tesserino venatorio la **fauna selvatica** stanziale e migratoria abbattuta, modificando l'[articolo 12 della legge n. 157 del 1992](#) sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e il prelievo venatorio.

L'**articolo 32** modifica in più punti la disciplina nazionale di attuazione della [direttiva 2009/31/UE](#), in materia di **stoccaggio geologico del biossido di carbonio**, con riferimento alle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione allo stoccaggio, al riesame e all'aggiornamento dell'autorizzazione e alle attività sottoposte a vigilanza e controllo.

Il **Capo VIII** (costituito dall'**articolo 33**) reca disposizioni in materia di energia al fine di adattare la normativa nazionale vigente sul «terzo pacchetto energia» ([decreto legislativo n. 93 del 2011](#)).

Tra le **altre disposizioni**, gli **articoli 34 e 35** recano **modifiche alla legge n. 234 del 2012**. L'**articolo 34** interviene sull'articolo 19 sostituendo i termini "direttore della Segreteria del CIAE" e "responsabile della Segreteria del CIAE" con il termine "Segretario del CIAE", onde chiarire che a quest'ultimo saranno demandati determinati compiti.

L'**articolo 35** interviene sul Capo VIII ("Aiuti di Stato", articoli 44-52) con numerose disposizioni che: modificano la disciplina per la notifica alla Commissione europea di eventuali misure di concessione di aiuti di Stato alle imprese; prevedono una "cabina di regia" unica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il sistema di notificazione elettronica; disciplinano le azioni di recupero di aiuti di Stato rivelatisi illegali, in quanto non compatibili con il mercato interno.

L'**articolo 36** dispone finanziamenti ulteriori per lo svolgimento dei compiti connessi all'attuazione della disciplina europea da parte del **Garante della privacy** ed autorizza la **Consob** ad assumere personale per far fronte alle esigenze connesse all'istituzione dell'organismo di risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori in materia finanziaria (**Arbitro per le Controversie Finanziarie - ACF**).

Infine, l'**articolo 37** reca la **clausola di invarianza finanziaria**, fatta eccezione per gli articoli 6, 9, 10, 16, 20, 21, 29 e 36 del disegno di legge che dispongono una clausola di copertura autonoma.

Tipologia del provvedimento

Presentato dal Governo al Senato con riferimento al solo anno 2015, il disegno di legge europea è stato arricchito di contenuti riguardanti anche il 2016 ed è stata introdotta, nell'ambito dell'articolo 24, una disposizione di delega al Governo (commi 11-15). L'inserimento della delega rende obbligatorio il parere del Comitato per la legislazione, a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento della Camera.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge, composto di 37 articoli, reca un contenuto in gran parte corrispondente al modello delineato dalla citata legge n. 234 del 2012, che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi. A norma dell'articolo 30, comma 3 di tale legge, "La legge europea reca:

- a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1;
- b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea;
- d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;
- e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, comma 1, della presente legge".

Non appare riconducibile a tale ambito contenutistico, incentrato sull'immediata applicazione delle norme contenute nella legge europea, anche per far fronte a procedure di infrazione ed al contenzioso, l'**articolo 24, commi 11-15**, recante una disposizione di delega al Governo.

Si segnala in proposito che nel parere sul disegno di legge europea 2013-*bis* (A. C. 1864), espresso nella seduta del 30 gennaio 2014, il Comitato per la legislazione, dopo aver annotato nelle premesse che "ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, non appaiono invece riconducibili le due disposizioni di delega al Governo contenute agli articoli 11 e 16, in materia, rispettivamente, di riordino della normativa in tema di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore delle navi da pesca e in materia di inquinamento acustico, che, in base all'articolo 30,

comma 2, della richiamata legge n. 234, dovrebbero invece essere inserite nell'ambito della legge di delegazione europea", ha posto la seguente condizione: "per quanto detto in premessa, si trasferiscano i contenuti degli articoli 11 e 16 - che, recando due disposizioni di delega al Governo non appaiono riconducibili ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 - nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea per il secondo semestre (C. 1836), anch'esso attualmente all'esame della Camera dei deputati, eventualmente procedendo, con l'occasione, ad individuare, in relazione alla delega di cui all'articolo 16, principi e criteri direttivi che siano maggiormente differenziati rispetto all'oggetto della delega, avendo particolare riguardo alle disposizioni di carattere sanzionatorio".

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il disegno di legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; in altri casi, invece, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto; tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

l'**articolo 5**, nel prevedere che le Società Organismi di attestazione (SOA) debbano avere una sede nel territorio della Repubblica, fa sistema con l'articolo 84 del recente decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo codice dei contratti pubblici) e con l'articolo 64 del regolamento di attuazione del precedente codice, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, sul quale interviene il comma 2, sopprimendo talune parole;

l'**articolo 14** fa sistema con l'articolo 2, comma 6-*sexies* del decreto-legge n. 225 del 2010 e con il regolamento di cui al decreto del presidente della Repubblica n. 60 del 2014, modificando in maniera non testuale la denominazione e l'ambito di applicazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura;

l'**articolo 18** fa sistema con il decreto legislativo n. 162 del 2007, istitutivo dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie;

all'**articolo 24**, i commi da 6 a 10 modificano il regime di determinazione della base imponibile per alcune imprese marittime senza intervenire sul testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del presidente della Repubblica n. 917 del 1986 e in particolare sull'articolo 157, comma 3.

All'**articolo 10**, che modifica la disciplina del permesso di soggiorno individuale per minori stranieri:

il **comma 1** è formulato in termini di novella al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

il **comma 3** detta una disposizione di carattere transitorio, che potrebbe anch'essa essere riformulata come novella al citato testo unico, per mantenere l'unitarietà della disciplina.

Richiami normativi

L'**articolo 14, comma 5** dispone – con richiamo che non consente di identificare con precisione la normativa oggetto di rinvio – che "Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del titolo II del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Con specifico riguardo al computo dei termini per l'esercizio della delega, il disegno di legge, l'**articolo 24**:

al **comma 11** prevede che la delega al Governo in materia di incentivi in favore delle imprese marittime debba essere esercitata entro il 31 luglio 2016;

al **comma 13, ultimo periodo** stabilisce che - qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente - tale termine sia prorogato per un periodo di tre mesi;

al **comma 24**, prevede che la delega integrativa e correttiva possa essere esercitata nel termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 11.

In relazione a tali disposizioni si rileva quanto segue:

la congruità del termine a data fissa del 31 luglio 2016 andrebbe valutata alla luce della data di approvazione ed entrata in vigore della legge;

con riferimento alla previsione del ricorso alla così detta «tecnica dello scorrimento», che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare

univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla «tecnica dello scorrimento»" e che, in numerose recenti circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi.

Previsioni relative ad altri adempimenti

L'**articolo 35, comma 1, lettera b)** novella l'articolo, 45, comma 3 della legge n. 234 del 2012 sostituendo al regolamento ivi previsto (e ancora non adottato), da emanare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni. In proposito, si segnala che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico la definizione di una disciplina attualmente demandata ad un regolamento governativo.

Efficacia retroattiva

Talune disposizioni hanno efficacia retroattiva. In particolare:

l'**articolo 23, comma 2** dispone l'applicazione della nuova disciplina in materia di agevolazioni fiscali a favore dei consorzi agrari "a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014", cioè dal 2015;

l'**articolo 26, comma 3** dispone l'applicazione della nuova disciplina in materia di regime fiscale applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi "alle remunerazioni corrisposte dal 1° gennaio 2016";

all'**articolo 28**:

- il **comma 1** dispone l'abrogazione del decreto legislativo 18 aprile 2005, n. 84, di attuazione della direttiva 2003/48/CE, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, dal 1° gennaio 2016;
- il **comma 2** prevede che talune disposizioni del decreto in materia di obblighi informativi continuino ad applicarsi fino al 30 aprile 2016;
- il **comma 3** prevede che altre disposizioni – sempre relative ad obblighi informativi – "continuano ad applicarsi per le informazioni relative all'anno 2015";
- il **comma 4** pone il termine ormai prossimo del 30 giugno 2016 per l'effettuazione delle comunicazioni relative ai pagamenti di interessi effettuati nell'anno 2015;
- il **comma 6** prevede che le disposizioni dell'articolo 10 dell'abrogando decreto legislativo "continuano ad applicarsi con riguardo alla ritenuta alla fonte applicata nel 2016 e negli anni precedenti".

In proposito, si segnala che:

le disposizioni in materia fiscale derogano implicitamente all'articolo 3, comma 1 dello statuto del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212 ("le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo");

all'**articolo 28, comma 6**, non è chiaro a quali anni si intenda fare riferimento (gli anni di vigenza del decreto legislativo n. 84 del 2005?).