



# La legge di delegazione europea 2016-2017

## A.C. 4620

Dossier n° 172 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo  
27 settembre 2017

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4620
Titolo:	Legge di delegazione europea 2016-2017
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	15
Commissione competente :	XIV Unione Europea
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

### Contenuto

Il disegno di legge di **delegazione europea 2016-2017** consta di **15 articoli** ed è corredato da un allegato; prevede il recepimento di **29 direttive** europee, di cui 28 contenute nell'Allegato A. Tra le 29 direttive da recepire 3 sono state adottate nel 2015, 23 nel 2016 e 3 nel 2017. Risultano inoltre scaduti i termini per il recepimento di 2 direttive.

L'articolato contiene principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega relativa a 5 direttive europee inserite nell'allegato A. Sono inoltre presenti deleghe legislative per l'adeguamento della normativa nazionale a 8 regolamenti europei, mentre l'articolo 4 contiene norme per il coordinamento ed il raccordo con le disposizioni dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti.

In particolare, le disposizioni che recano norme di delega sono contenute agli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 e 13 del disegno di legge.

Gli **articoli 1 e 2** contengono disposizioni per il conferimento della delega legislativa al Governo. In particolare, l'**articolo 1** delega il Governo a recepire nell'ordinamento italiano le **28 direttive** europee inserite nell'**allegato A**. I termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi di delega sono fissati in via generale dagli articoli 31 e 32 della [legge n. 234 del 2012](#). Sugli schemi di decreto legislativo recanti attuazione delle direttive è previsto il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

L'**articolo 2** conferisce al Governo la delega legislativa per la disciplina sanzionatoria di violazioni di obblighi contenuti in direttive attuate in via regolamentare o amministrativa o in regolamenti dell'Unione europea, sulla base dei principi e criteri direttivi previsti all'articolo 32, comma 1, lettera d) della [legge n. 234 del 2012](#).

L'**articolo 3**, modificato durante l'esame presso il Senato, conferisce al Governo una delega legislativa per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/2436, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, nonché per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2424/2015 sul marchio d'impresa dell'UE. I decreti legislativi devono essere emanati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e di quelle competenti per i profili finanziari.

L'**articolo 4**, introdotto nel corso dell'esame in Senato, reca la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 1257/2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria ed alle disposizioni dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti.

L'**articolo 5**, modificato durante l'esame presso il Senato, reca i principi e criteri direttivi specifici relativi alla delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/97, sulla distribuzione assicurativa, che abroga la [direttiva 2002/92/UE](#) (direttiva sulla intermediazione assicurativa) (termine di recepimento: 23 febbraio 2018). L'individuazione di specifici criteri di delega è dovuta alle diverse opzioni che la direttiva consente di esercitare o meno da parte del legislatore nazionale. Inoltre si rende necessario coordinare e armonizzare la disciplina vigente con le nuove norme.

L'**articolo 6** contiene la delega legislativa per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/425, sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la [direttiva 89/686/UEE del Consiglio](#). Il legislatore nazionale dovrà individuare le autorità nazionali competenti in materia di sorveglianza del mercato e controlli, nonché allo svolgimento delle attività prescritte dal regolamento in tema di notifica degli organismi di valutazione della conformità dei prodotti in questione. Verrà esercitata l'opzione

relativa alla possibilità di affidare all'organismo unico nazionale di accreditamento la valutazione ed il controllo dei predetti organismi da notificare.

L'**articolo 7**, modificato durante l'esame presso il Senato, conferisce al Governo la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/426 sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la [direttiva 2009/142/UE](#). Segue una delega all'adozione di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della [legge 23 agosto 1988, n. 400](#).

L'**articolo 8**, modificato durante l'esame presso il Senato, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame uno o più decreti legislativi per adeguare la normativa nazionale al regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato. Tra i principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega (comma 3) si segnala la necessità di garantire un appropriato grado di protezione dell'investitore, di tutela della stabilità finanziaria e dell'integrità dei mercati finanziari. La CONSOB viene designata quale autorità competente.

L'**articolo 9** contiene una delega legislativa al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/1011, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento e recante modifica delle direttive 2008/48/UE e 2014/17/UE e del regolamento (UE) n. 596/2014

L'**articolo 10**, modificato durante l'esame presso il Senato, reca la delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2015/2365 sulla trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli. Le nuove norme sulla trasparenza completano peraltro le disposizioni della [direttiva 2009/65/UE](#) riguardante gli OICVM e della [direttiva 2011/61/UE](#) sui GEFIA. Tali disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli (c.d. SFTs, *Securities Financing Transactions*) e le altre norme in tema di strutture di finanziamento sono strettamente collegate alle citate direttive, che costituiscono il quadro giuridico disciplinante 1a creazione, la gestione e la commercializzazione degli OICVM.

L'**articolo 11** individua uno specifico principio al quale il Governo deve attenersi nell'esercitare la delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/680, in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati, inclusa la salvaguardia e la prevenzione di minacce alla sicurezza pubblica (termine di recepimento: 6 maggio 2018).

L'**articolo 12** reca specifici principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/681, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (termine di recepimento: 25 maggio 2018).

L'**articolo 13**, introdotto nel corso dell'esame in Senato, delega il Governo a provvedere all'adeguamento del quadro normativo interno al regolamento (UE) n. 2016/679 al fine di garantire un sistema armonizzato in materia di *privacy*.

L'**articolo 14**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca principi e criteri direttivi specifici relativi alla delega per l'attuazione della [direttiva 2016/2102](#), relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, contenuta nell'allegato A del provvedimento in esame (termine di recepimento: 23 settembre 2018).

L'**articolo 15**, introdotto nel corso dell'esame in Senato, introduce specifici criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/943, relativa alla protezione dei segreti commerciali ed al contrasto agli illeciti in materia (termine di recepimento: 9 giugno 2018).

Il disegno di legge di delegazione europea 2016-2017 prevede altresì il recepimento delle seguenti ulteriori direttive - inserite nell'Allegato A - per le quali non sono previsti principi e criteri specifici di delega:

- 2015/1794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, che modifica le direttive 2008/94/UE, 2009/38/UE e 2002/14/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 98/59/UE e 2001/23/UE del Consiglio, per quanto riguarda i marittimi (termine di recepimento: 10 ottobre 2017);
- 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il [regolamento \(CE\) n. 2006/2004](#) e la [direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio](#) e che abroga la [direttiva 90/314/UEE del Consiglio](#) (termine di recepimento: 1° gennaio 2018);
- 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (termine di recepimento: 1° aprile 2018);
- 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione) (termine di recepimento: 16 giugno 2019);
- 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie (rifusione) (termine di recepimento: 16 giugno 2019);
- 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (termine di recepimento: 11 giugno 2019);
- 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione) (termine di recepimento: 23 maggio 2018);

- 2016/844 della Commissione, del 27 maggio 2016, che modifica la [direttiva 2009/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio](#) relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (termine di recepimento: 1° luglio 2017);
- 2016/881 del Consiglio, del 25 maggio 2016, recante modifica della [direttiva 2011/16/UE](#) per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (termine di recepimento: 4 giugno 2017);
- 2016/1034 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, che modifica la [direttiva 2014/65/UE](#) relativa ai mercati degli strumenti finanziari (senza termine di recepimento);
- 2016/1065 del Consiglio, del 27 giugno 2016, recante modifica della [direttiva 2006/112/UE](#) per quanto riguarda il trattamento dei buoni (termine di recepimento: 31 dicembre 2018);
- 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (termine di recepimento: 9 maggio 2018);
- 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (termine di recepimento: 31 dicembre 2018);
- 2016/1214 della Commissione, del 25 luglio 2016, recante modifica della [direttiva 2005/62/UE](#) per quanto riguarda le norme e le specifiche del sistema di qualità per i servizi trasfusionali (termine di recepimento: 15 febbraio 2018);
- 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, che modifica la [direttiva 2009/100/UE](#) e che abroga la [direttiva 2006/87/UE](#) (termine di recepimento: 7 ottobre 2018);
- 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (termine di recepimento: 5 maggio 2019);
- 2016/2258 del Consiglio, del 6 dicembre 2016, che modifica la [direttiva 2011/16/UE](#) per quanto riguarda l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio (termine di recepimento: 31 dicembre 2017);
- 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la [direttiva 2003/35/UE](#) e abroga la [direttiva 2001/81/UE](#) (termine di recepimento: 1° luglio 2018);
- 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) (termine di recepimento: 13 gennaio 2019);
- 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la [direttiva 2012/34/UE](#) per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria (termine di recepimento: 25 dicembre 2018);
- 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la [decisione 2005/671/GAI](#) del Consiglio (termine di recepimento: 8 settembre 2018);
- 2017/828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la [direttiva 2007/36/UE](#) per quanto riguarda l'incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti (termine di recepimento: 10 giugno 2019);
- direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la [direttiva 91/477/UEE del Consiglio](#), relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (termine di recepimento: 14 settembre 2018).

## Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di delegazione europea 2016-2017 è stato presentato al Senato il 19 maggio 2017 (A. S. 2834), corredato sia della relazione per l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). L'ATN evidenzia che "l'incidenza delle disposizioni contenute nel presente disegno di legge sull'ordinamento giuridico vigente sarà valutata nelle relazioni ATN dei singoli decreti legislativi di attuazione"; l'AIR è stata redatta esclusivamente in riferimento agli articoli recanti deleghe legislative la cui attuazione può produrre impatti significativi su imprese e cittadini.

Il disegno di legge è stato approvato in prima lettura dal Senato il 2 agosto 2017.

Il disegno di legge presentato al Senato 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 europea 2017 è stato presentato alla Camera il 19 maggio 2017 (A. C. 4505); è stato approvato dall'Assemblea il 20 luglio 2017 e trasmesso al Senato (A. S. 2886).

## Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge si compone di 15 articoli e di un allegato; 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*

L'**articolo 2**, nel delegare il Governo a definire la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, si limita a riprodurre l'articolo 33 della legge n. 234/2012, fissando un termine per l'esercizio della delega stessa. Si segnala peraltro che il citato articolo 33, identicamente ripreso nell'articolo 2 del disegno di legge in esame, fa "salve le norme penali vigenti", non consentendo così al Governo di intervenire sulle vigenti sanzioni penali che debbano essere riviste alla luce della nuova legislazione europea.

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### *Disposizioni di delega*

L'**articolo 5, comma 1**, nell'enunciare i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/97 sulla distribuzione assicurativa, alla lettera *p*), affida al Governo il compito di "*valutare*, in linea con l'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva (...), *la possibilità di sanzionare* ulteriori violazioni rispetto a quelle indicate dalle lettere da *a*) a *f*) del citato articolo 33, paragrafo 1, della direttiva (...) nonché *la possibilità di prevedere* livelli di sanzioni pecuniarie amministrative più elevati di quelli minimi previsti dal citato articolo 33, paragrafo 2, lettere *e*) ed *f*)".

In un altro caso, l'eventualità si riferisce all'attribuzione di funzioni e di potestà normative: l'**articolo 13, comma 3, lettera d)** delega il Governo a "prevedere, *ove opportuno*, il ricorso a specifici provvedimenti attuativi e integrativi adottati dal Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito e per le finalità previsti dal regolamento (UE) 2016/679.

Nei pareri sui disegni di legge di delegazione europea 2014 e 2015, 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 specifichino i principi e criteri direttivi che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato».

L'**articolo 14, comma 1, lettera b)**, ai fini dell'applicazione dell'articolo 5 della direttiva (UE) 2016/2102, relativa all'accessibilità dei siti *web* e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, enuclea, tra i principi e criteri direttivi della delega per l'attuazione della direttiva 2016/2102 (accessibilità dei siti *web*), l'emanazione di "apposite linee guida nazionali volte a individuare i casi in cui un ente pubblico può ragionevolmente limitare l'accessibilità di uno specifico contenuto". La formulazione del testo non consente di evincere con certezza se l'attività di definizione delle suddette linee guida debba trovare realizzazione nel contesto del decreto delegato o in un successivo atto, dalla dubbia portata normativa.

Gli **articoli 3**, comma 3, lettera *b*), **4**, comma 3, lettera *b*), **6**, comma 3, lettera *b*) e **7**, comma 3, lettera *b*)), con riguardo a materie non coperte da riserva di legge e già disciplinate o disciplinabili mediante regolamenti, demandano al legislatore delegato la possibilità di salvaguardare la possibilità di adottare disposizioni attuative o di adeguamento della normativa nazionale mediante regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. nel caso dell'articolo 7, la previsione del comma 3, lettera *b*) è affiancata e superata dall'espressa autorizzazione al Governo ad adottare, entro lo stesso termine di 12 mesi previsto per l'esercizio della delega, regolamenti ai fini dell'adeguamento della normativa nazionale regolamentare vigente.

*Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di sopprimere la previsione di cui all'**articolo 6, comma 3, lettera b)** e di riformulare gli **articoli 3, 4 e 6** in termini di autorizzazione al Governo all'adozione di regolamenti, sul modello dell'articolo 7.*

*Andrebbe valutata l'opportunità di formulare in termini univoci le disposizioni recanti il criterio direttivo volto all'abrogazione espressa della disciplina incompatibile con gli emanandi decreti legislativi di recepimento degli atti comunitari, che sono scritte in termini variegati. A titolo esemplificativo, si indicano le seguenti:*

**articolo 3, comma 3, lettera a)**: "abrogazione espressa delle disposizioni superate";

**articolo 4, comma 3, lettera a)**: "abrogazione espressa delle disposizioni superate e coordinamento e riordino di quelle residue";

**articolo 6, comma 3, lettera a)**: "abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili e coordinamento delle residue disposizioni"; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di assicurare l'uniformità terminologica;

**articolo 7, comma 3, lettera a)**: "abrogazione espressa delle disposizioni superate dal regolamento (UE) 2016/426 e coordinamento delle residue disposizioni".

Peraltro, nell'ambito dell'**articolo 6, comma 3**, al citato criterio direttivo contenuto nella **lettera a)** si affianca quello più esaustivo della **lettera g)**, volto alla "abrogazione espressa delle disposizioni di legge o di regolamento incompatibili con i decreti legislativi di cui al comma 1".

#### *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 6**, comma 4, **8**, comma 4, **9**, comma 4, **10**, comma 5, **11**, comma 2, **12**, comma 2 e **14**, comma 4 contengono una clausola di invarianza finanziaria sostanzialmente identica, formulata - con qualche variante - in questi termini: "Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente";

l'**articolo 13, comma 4** contiene una clausola analoga ma formulata in termini più concisi: "Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e ad essa si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente";

all'**articolo 15**, il **comma 2** riporta soltanto il primo periodo della clausola di invarianza ("Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica").