



**N. 822-A/bis**

**RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Relatrice TESTOR)

Comunicata alla Presidenza il 4 dicembre 2018

SUL

**DISEGNO DI LEGGE**

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018

**presentato dal Ministro per gli affari europei**

**di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale**

**con il Ministro della giustizia**

**con il Ministro dell'economia e delle finanze**

**con il Ministro della salute**

**con il Ministro dell'interno**

**con il Ministro dello sviluppo economico e del lavoro  
e delle politiche sociali**

**con il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca**

**con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**

**con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**

**con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie**

**e con il Ministro per la famiglia e le disabilità**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2018**

ONOREVOLI SENATORI. – Il 26 settembre 2018 il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge « Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018 », in ottemperanza alle disposizioni di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante le norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Come da prassi procedurale, invece, l'altro ramo del Parlamento ha esaminato ed approvato la legge di delegazione europea che, insieme alla legge europea, rappresenta l'ulteriore strumento di adeguamento all'ordinamento dell'Unione.

L'importanza di questi provvedimenti è quindi sostanziale, non solo formale. Si tratta di strumenti normativi con i quali il nostro Paese si mette in regola rispetto a quelli che sono i suoi obblighi di appartenenza all'Unione europea, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa di provenienza europea.

Nella legge europea in particolare sono inserite non solo quelle disposizioni che consentono un riallineamento periodico dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione in seguito a rilievi specifici mossi dalla Commissione europea attraverso le procedure di infrazione, ma sono anche inserite quelle modifiche mirate a prevenire possibili procedure di infrazione. Soprattutto a questo proposito è dirimente sottolineare l'assoluta volontà del Governo e del Parlamento di farsi carico delle proprie responsabilità di fronte a violazioni acclamate, ma soprattutto quella di adottare ogni misura necessaria, con un atteggiamento attivo e propositivo, dinanzi al rischio di un contenzioso.

Allo stato attuale, il numero delle procedure a carico dell'Italia ha raggiunto quota sessantotto, di cui sessanta per violazione del diritto dell'Unione e otto per mancato recepimento delle direttive.

Il disegno di legge europea per l'anno 2018 in particolare mira ad affrontare, nel testo risultante dall'esame in Commissione, cinque procedure di infrazione, quattro casi di pre-infrazione avviati tramite il sistema di comunicazione cosiddetto « EU-Pilot » e due procedure per aiuti di Stato, nonché a dare attuazione a due direttive, a garantire la piena attuazione di due regolamenti, a dare concreta esecuzione ad un accordo internazionale e a una specifica direttiva dell'Unione.

Gli argomenti trattati nel provvedimento di quest'anno hanno, come di consueto, una natura molto eterogenea. Le disposizioni che stiamo per adottare riguardano settori come la libera circolazione di persone, merci e servizi, la sicurezza, la tutela della salute umana sulle buone prassi di fabbricazione dei medicinali ad uso umano, il diritto d'autore a beneficio delle persone non vedenti e la tutela dell'ambiente.

L'impatto che questi provvedimenti avranno sulla nostra legislazione è dunque notevole. Recependo le direttive europee, il Governo e il Legislatore non devono mai dimenticare che i primi soggetti direttamente coinvolti e che subiranno effetti positivi o negativi dall'assunzione di certe disposizioni sono i cittadini e le imprese italiane. Sarebbe pertanto un errore gravissimo considerare la legge europea come un mero atto burocratico da espletare al solo fine di evitare contenziosi o sanare irregolarità. La legislazione europea influisce direttamente sulla vita quotidiana di tutti noi. Sta a noi, al nostro compito di interpreti delle istanze dei

cittadini, garantire la massima armonizzazione tra le regole europee e quelle del nostro ordinamento. Sta a noi fare in modo che non ci sia una supremazia del diritto europeo in contrasto con l'interesse nazionale.

Va rilevato che tra le cause principali del diffuso sentimento di euroscetticismo vi è proprio l'accettazione obbligatoria delle disposizioni provenienti dall'ordinamento europeo. Accettazione doverosa, certamente, ma troppo spesso privata di forme di contraddittorio, laddove l'appartenenza all'Unione europea non può essere in alcun modo sinonimo di sudditanza.

Il nostro diritto va difeso e tutelato. L'emanazione di leggi nazionali risponde a specifiche esigenze del Paese e il nostro compito è quello di far rispettare queste leggi perché crediamo nella loro importanza. L'Europa tante volte ci offre indirizzi per migliorare la nostra normativa, ma troppo spesso interviene senza considerare la specificità del nostro Stato, le nostre caratteristiche, i nostri usi e le nostre tipicità. La tecnocrazia va combattuta attraverso il contraddittorio. L'approvazione della legge europea, nonché quella della legge di delegazione europea, possono e devono avere questo scopo. Ottemperiamo ai nostri doveri, ma non in maniera passiva, avendo sempre ben chiaro che le conseguenze di quello che si decide a Bruxelles hanno ricadute sulla vita di tutti noi.

Troppo spesso invece questi provvedimenti hanno assolto alla primaria esigenza di rispondere a un richiamo. Si è proceduto quindi più per evitare sanzioni che non per analizzare l'effettivo impatto che le direttive europee avrebbero avuto sul nostro ordinamento. Un errore grave, laddove il recepimento delle norme europee dovrebbe comportare sempre un significativo miglioramento delle nostre condizioni di vita, un vantaggio per le imprese italiane. Risultati che si conseguono non attraverso l'accettazione pedissequa del dettato di Bruxelles,

ma intervenendo noi stessi nel processo decisionale, facendo prevalere la politica sulla burocrazia, difendendo l'interesse nazionale attraverso l'armonizzazione delle norme.

Va comunque sottolineato che, nella stesura di questo disegno di legge, il Governo ha assunto un atteggiamento che potremmo definire di cauta osservanza degli obblighi imposti dall'Unione. Anche la trattazione in Commissione del provvedimento si è svolta all'insegna del confronto democratico.

A tal proposito è positivo che si sia voluto dare parere favorevole a un ordine del giorno presentato da Forza Italia relativamente alla procedura di infrazione n. 2175/2018 in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali.

I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, dei Paesi dello Spazio economico europeo e della Svizzera possono esercitare una « professione regolamentata » in Italia dopo aver ottenuto il riconoscimento del proprio titolo o della propria qualifica professionale dalle autorità competenti. Il riconoscimento delle qualifiche professionali in Italia è regolamentato dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, che ha recepito la direttiva comunitaria 2005/36/CE.

Attraverso il nostro ordine del giorno abbiamo impegnato il Governo a valutare l'opportunità di rendere più stringenti i percorsi di riconoscimento dei titoli di formazione di categorie quali i medici, gli infermieri, gli odontoiatri e i farmacisti. L'Italia infatti ha il dovere di favorire la libera circolazione dei lavoratori, ma allo stesso tempo ha l'obbligo di affrontare e gestire due gravi realtà che interessano il settore sanitario. Da una parte infatti vi è una cronica carenza di personale sanitario, alla quale si deve far fronte favorendo l'ingresso nel mondo del lavoro di nuovi professionisti della sanità. Dall'altra, è indispensabile arrestare la crescente fuga di medici che decidono di lasciare l'Italia, dopo aver svolto un lungo periodo di formazione, e che decidono di andare all'e-

stero mettendo a disposizione il proprio sapere – che in questo, come in altri settori, è da sempre all'avanguardia – per il solo fatto che trovano un impiego in tempi più rapidi e con retribuzioni di gran lunga più soddisfacenti di quelle offerte nel nostro Paese.

Ebbene, anche approfittando di queste lacune, assistiamo troppo spesso a un proliferare di medici o pseudo tali che in tutta Italia aprono studi senza avere le dovute qualifiche. Nessuna preclusione, ma chiediamo più controlli e verifiche sui titoli ottenuti, soprattutto quando ci troviamo di fronte a professionisti ai quali affidiamo la nostra salute.

Così come è apprezzabile che il Governo abbia voluto accogliere un nostro ulteriore ordine del giorno, seppure riformulato, impegnandosi ad attivare con immediatezza la richiesta del Fondo di solidarietà dell'Unione europea per le zone colpite dalle straordinarie alluvioni che hanno interessato nell'ultimo anno la nostra Penisola.

Non si può però dire lo stesso laddove abbiamo proposto al Governo di fare uno sforzo aggiuntivo, impegnandosi a dare risposta alla procedura di infrazione tuttora pendente n. 2143/2014, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, opportunamente promossa dall'allora Commissario all'industria e vicepresidente della Commissione europea Antonio Tajani, relativa ai ritardi nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione italiana. In seguito all'avvio di questa procedura, il Governo italiano nel 2014 fu costretto ad inserire una serie di disposizioni nel decreto-legge n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, dedicando l'intero titolo III al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni. Ma la problematica dei ritardati pagamenti è di gran lunga lontana dall'essere risolta. I tempi medi di pagamento dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni italiane è

migliorato, ma restano comunque lontani dal rispetto dei termini di trenta o sessanta giorni imposti dalla legge. Secondo uno studio recente basato su dati dell'ISTAT, della Banca d'Italia e del Ministero dell'economia e delle finanze, si riscontrano situazioni gravissime in alcuni comuni e province, con picchi di ritardi che arrivano ai 540 giorni.

Per far fronte a questa situazione incresciosa, che danneggia le nostre imprese e la nostra economia, avevamo chiesto di utilizzare, in via prioritaria rispetto all'introduzione di una misura assistenziale quale è il reddito di cittadinanza – che ora sta cambiando natura – una parte del maggiore *deficit* previsto dalla legge di bilancio per pagare i debiti pregressi già certificati delle pubbliche amministrazioni nei confronti di imprese e liberi professionisti. Spiace sottolineare che il rappresentante del Governo abbia giustificato la bocciatura della nostra proposta adducendo come motivazione il *deficit* in più che si creerebbe pagando questi debiti. Un *deficit* quindi che sarebbe giustificato per misure assistenzialistiche e non invece per iniettare liquidità pagando le imprese italiane, garantendo loro continuità lavorativa e occupazionale.

In relazione agli altri temi trattati, si è deciso di chiudere con l'articolo 3 del disegno di legge il caso EU-Pilot 8002/15/GROW, modificando i criteri per il rilascio delle concessioni relative alle rivendite di tabacchi.

Con l'articolo 6 si dà piena attuazione all'Accordo, in materia di arresto europeo, tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, fatto a Vienna il 28 giugno 2006, relativo alla procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Islanda e la Norvegia.

L'articolo 7 attiene ai requisiti previsti e la adeguata formazione professionale degli esaminatori di patenti di guida diverse dalla patente per gli autoveicoli, in ottemperanza

alla direttiva 2006/126/CE, recepita con il decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59.

Con l'articolo 9 si decide di archiviare un'altra procedura di infrazione riguardante il regime IVA applicabile ai servizi di trasporto e spedizione dei beni in franchigia. L'articolo 10 garantisce piena attuazione al regolamento (UE) n. 952/2013, recante il codice doganale dell'Unione, modificando l'articolo 84 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, mentre attraverso l'articolo 11 si garantisce piena attuazione al regolamento (UE) n. 1031/2010, relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra.

Bene si è proceduto con l'articolo 13 a dare attuazione alla direttiva (UE) 2017/1564 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, per consentire l'utilizzo di determinate opere protette da diritto d'autore a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa.

L'articolo 14 attua la direttiva (UE) 2017/1572 della Commissione, del 15 settembre 2017, che integra la direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne i principi e le linee guida relativi alle buone prassi di fabbricazione dei medicinali per uso umano.

L'articolo 16 garantisce la corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE, sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche. A questo proposito è stato accolto un

nostro emendamento che prevede di apporre non solo il marchio, ma anche il simbolo dell'apparecchiatura elettrica o elettronica, e che questi siano apposti, qualora non sia possibile farlo a causa delle dimensioni o della funzione del prodotto stesso, sull'imballaggio, sulle istruzioni per l'uso e sulla garanzia dell'apparecchiatura elettrica ed elettronica. Con l'articolo 17 chiudiamo invece il caso EU-Pilot 9180/17/ENVI, relativo allo smaltimento degli sfalci e delle potature del verde urbano.

Infine, l'articolo 19 concerne la clausola di invarianza finanziaria per tutte le disposizioni del disegno di legge.

In conclusione, Forza Italia ritiene questo provvedimento, unitamente alla legge di delegazione europea, strumenti normativi di estrema importanza, con particolare riguardo all'esigenza di sanare le procedure di infrazione aperte, ma soprattutto di chiudere con celerità i casi di pre-contenzioso.

Auspichiamo tuttavia che nel prosieguo dei lavori si possa adottare un atteggiamento più attivo finalizzato a prevenire infrazioni, in particolare laddove la nostra normativa penalizza i nostri cittadini e le nostre imprese rispetto alle disposizioni europee.

Auspichiamo insomma un maggiore equilibrio tra le diverse fasi che caratterizzano i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea e maggiore autorevolezza nel difendere i nostri interessi in Europa.

TESTOR  
*relatrice di minoranza*





