

dossier

4 dicembre 2018

LEGGE EUROPEA 2018

Schede di lettura

A.S. 822-A



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier n. 67/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari comunitari

Tel. 06 6760-9409 - st_affari_comunitari@camera.it -  @CD_affaricomunitari

Progetti di legge n. 47/1

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL.06 6760 2145 -  cdrue@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
SCHEDE DI LETTURA.....	9
Articolo 1 (<i>Disposizioni in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali - Procedura di infrazione 2018/2175</i>).....	11
Articolo 2 (<i>Disposizioni in materia di professione di agente d'affari in mediazione - Procedura di infrazione n. 2018/2175</i>).....	15
Articolo 3 (<i>Criteri di rilascio delle concessioni relative alle rivendite di tabacchi - Caso EU-Pilot 8002/15/GROW</i>).....	18
Articolo 4 (<i>Disposizioni in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali - Procedura di infrazione 2017/2090</i>).....	22
Articolo 5 (<i>Delega al Governo per l'adozione di nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini «cuoio» e «pelle» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi - Caso EU Pilot 4971/13/ENTR</i>).....	24
Articolo 6 (<i>Disposizioni in materia di mandato di arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri</i>).....	27
Articolo 7 (<i>Disposizioni relative agli esaminatori di patenti di guida</i>).....	32
Articolo 8 (<i>Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Procedura di infrazione n. 214/4187</i>).....	34
Articolo 9 (<i>Disposizioni relative all'IVA applicabile ai servizi di trasporto e spedizione di beni in franchigia - Procedura d'infrazione n. 2018/4000</i>).....	36
Articolo 10 (<i>Disposizioni relative ai termini di prescrizione delle obbligazioni doganali</i>).....	39
Articolo 11 (<i>Disposizioni relative alla partecipazione alle aste delle quote di emissioni dei gas a effetto serra</i>).....	42
Articolo 12 (<i>Abrogazione di aiuto di Stato individuale previsto dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Caso S.A. 50464 2018/N</i>).....	46
Articolo 13 (<i>Attuazione della direttiva (UE) 2017/1564 relativa a taluni utilizzi consentiti di determinate opere e di altro materiale protetto da diritto d'autore e da diritti connessi a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa</i>).....	48
Articolo 14 (<i>Attuazione della direttiva (UE) 2017/1572, 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</i>).....	56

Articolo 15 (<i>Designazione dell'autorità competente in materia di dispositivi medici e dispositivi medici diagnostici in vitro ai sensi dei regolamenti UE numeri 745/2017 e 746/2017</i>)	59
Articolo 16 (<i>Disposizioni relative ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) - Corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE - Caso EU-Pilot 8718/16/ENVI</i>)	60
Articolo 17 (<i>Disposizioni relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature - Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI</i>)	64
Articolo 18 (<i>Abrogazione delle disposizioni recanti estensione del periodo di incentivazione per gli impianti a biomasse, biogas e bioliquidi</i>).....	69
Articolo 19 (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>).....	72

INTRODUZIONE

Il disegno di legge [A.S. 822](#), recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018*", è stato presentato al Senato della Repubblica il 26 settembre 2018, in base alle disposizioni di cui alla [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Il testo è stato trasmesso privo del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, avvalendosi della procedura di urgenza prevista dall'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997.

Il [decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997](#) reca: "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali". Nel regolare i compiti della Conferenza Stato-regioni, l'articolo 2, comma 5, prevede la possibilità, per "ragioni di urgenza" dichiarate dal Presidente del Consiglio dei ministri, di consultare la Conferenza non preventivamente ma successivamente. Tale possibilità si applica sia in caso di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge sia per l'esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari. In ogni caso, il Governo è tenuto a tenere conto dei pareri una volta espressi.

Si ricorda che la Consulta, nella sentenza n. 408 del 14 dicembre 1998, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sull'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997 avanzate dalla regione Puglia.

Successivamente, in data 4 ottobre 2018, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha adottato un [parere favorevole](#) (repertorio atti n. 184/CSR), nel quale comunque le regioni si sono riservate di formulare alcune osservazioni, in merito ai recepimenti in materia ambientale, in sede parlamentare.

La 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) ha esaminato il disegno di legge, approvandolo con modificazioni in data 4 dicembre 2018.

La legge europea

La legge europea è - assieme alla legge di delegazione europea - uno dei due strumenti predisposti dalla [legge n. 234 del 2012](#) al fine di **adeguare periodicamente l'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea**¹.

¹ Si veda in proposito il Dossier predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati "[L'attuazione del diritto dell'UE nella XVII legislatura: i numeri delle leggi europee 2013 - 2017](#)", maggio 2018.

L'articolo 29, comma 5, della legge vincola il Governo alla presentazione alle Camere, su base annuale, di un disegno di legge dal titolo "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", completato dall'indicazione "Legge europea" seguita dall'anno di riferimento.

Non è stabilito un termine preciso per la presentazione del disegno di legge europea. Al contrario l'articolo 29, comma 4, prevede che il disegno di legge di delegazione europea sia presentato entro il 28 febbraio di ogni anno.

L'articolo 30, comma 3, dettaglia come segue il **contenuto della legge europea**:

a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

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 a, 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 esercitabile *ex* articolo 117, comma 5, della Costituzione per l'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea al livello regionale e delle province autonome di Trento e Bolzano in caso di inadempienza degli enti competenti. Peraltro l'articolo 41 detta principi e limiti cui è sottoposto tale potere sostitutivo.

Vengono, dunque, inserite nel disegno di legge europea, in linea generale, **norme volte a prevenire l'apertura, o a consentire la chiusura, di procedure di infrazione**, nonché, in base ad una interpretazione estensiva del disposto legislativo, anche **norme volte a permettere l'archiviazione dei casi di pre-contenzioso EU Pilot** (su cui *infra*).

La legge di delegazione europea contiene invece disposizioni per il conferimento al Governo di deleghe legislative per il recepimento o attuazione degli atti dell'Unione europea che richiedono trasposizione negli ordinamenti nazionali (articolo 30, comma 2).

Sugli schemi di disegno di legge europea e di delegazione europea è previsto, ai sensi dell'articolo 29, comma 6, il **parere della Conferenza Stato-regioni**. La presentazione alle Camere ha luogo comunque ove il parere medesimo non sia adottato entro venti giorni dalla richiesta. E' comunque possibile - come accaduto per il disegno di legge in titolo - che il Governo ricorra alla procedura di urgenza prevista dall'articolo 2, comma 5, del [decreto legislativo n. 281](#) del 28 agosto 1997 e che quindi il parere sia reso non anticipatamente ma successivamente. In questo caso, il Governo è tenuto a tenere conto dei pareri una volta espressi.

Da ultimo, si evidenzia che la legge europea e la legge di delegazione europea non sono gli unici strumenti per assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE. L'articolo 37 della legge n. 234 del 2012 specifica, infatti, che "il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei può proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei **provvedimenti, anche urgenti**, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data

presunta di entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento". Qualora si rilevi necessario ricorrere a tali ulteriori provvedimenti, "il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per i rapporti con il Parlamento assume le iniziative necessarie per favorire un tempestivo esame parlamentare" (art. 37, comma 2). Infine, l'articolo 38 della legge n. 234 del 2012, rubricato "**Attuazione di singoli atti normativi** dell'Unione europea", prevede che "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di un atto normativo emanato dagli organi dell'Unione europea riguardante le materie di competenza legislativa statale".

L'articolato del disegno di legge europea 2018, quale approvato dalla Commissione "Politiche dell'Unione europea (A.S. 822-[A](#)), contiene **19 articoli** (suddivisi in 8 capi) che modificano o integrano disposizioni vigenti dell'ordinamento nazionale per adeguarne i contenuti al diritto europeo. Si compone di disposizioni aventi natura eterogenea che intervengono nei seguenti **settori**:

- libera circolazione di persone, servizi e merci (capo I, articoli 1-5);
- giustizia e sicurezza (capo II, articolo 6);
- trasporti (capo III, articoli 7 e 8);
- fiscalità, dogane e aiuti di Stato (capo IV, articoli 9-12);
- diritto d'autore (capo V, articolo 13);
- tutela della salute umana (capo VI, articoli 14 e 15);
- ambientale (capo VII, articoli 16-18).

Completa il disegno di legge l'articolo 19, che contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Le procedure di infrazione

Le procedure di infrazione sono disciplinate dagli articoli 258-260 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE).

L'articolo 258 disciplina le fattispecie in cui la Commissione europea, incaricata dall'articolo 17 del Trattato sull'Unione europea (TUE) di vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione, ritenga che vi sia stata una violazione del diritto UE ad opera di uno Stato membro.

La procedura prevede preliminarmente una **fase pre-contenziosa**, durante la quale la Commissione indirizza allo Stato membro interessato:

1) una **lettera di messa in mora**, atto di apertura formale della procedura di infrazione. La Direzione generale competente in materia vi identifica la violazione contestata e pone un termine entro il quale lo Stato può comunicare osservazioni ed argomentazioni di risposta;

2) un **parere motivato**, nel caso in cui non pervenga alcuna risposta o quest'ultima sia considerata insoddisfacente. Nel parere si constata la sussistenza della violazione e si invita lo Stato, entro un termine preciso, ad adottare le misure necessarie.

Nel caso in cui lo Stato non si conformi al parere della Commissione può aprirsi la **fase contenziosa** vera e propria (articolo 258, par. 2), che ha luogo di fronte alla Corte di giustizia. In caso di accertamento, con sentenza, che effettivamente vi è stata un'infrazione del diritto dell'Unione, lo Stato membro interessato dovrà prendere tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza (articolo 260, par. 1). Qualora ciò non avvenga, la Commissione ha la facoltà di adire nuovamente la Corte di giustizia, chiedendo l'applicazione di una sanzione pecuniaria (articolo 260, par. 2).

Un elenco delle procedure d'infrazione attive che coinvolgono l'Italia è disponibile sul sito Internet della Presidenza del Consiglio dei ministri ([EurInfra](#)). Più completo è il *database* disponibile sul [sito della Commissione europea](#).

Si segnala inoltre che dall'aprile 2008 è attivo "[EU Pilot](#)", un sistema di comunicazione tra Commissione europea e Stati membri - basato su un sito Internet - che permette la condivisione informale di informazioni e fornisce agli Stati membri la possibilità di risolvere eventuali infrazioni senza ricorrere alla procedura formale di contestazione prevista dai Trattati.

Qualora la Commissione europea - di propria iniziativa o su segnalazione esterna - ritenga opportuno verificare che il diritto dell'Unione sia applicato in maniera corretta, può inviare una richiesta alle autorità nazionali dello Stato interessato attraverso EU Pilot. Lo Stato membro dispone di un periodo di dieci settimane per rispondere e la Commissione, dal canto suo, effettua una valutazione nelle dieci settimane successive. Nel caso in cui la risposta ricevuta non sia considerata soddisfacente, la Commissione ha facoltà di dare inizio alle procedure di infrazione regolate dai Trattati.

Statistiche della Commissione europea, aggiornate all'anno 2017, confermano un tasso di risoluzione dei casi EU Pilot - in termini di casi chiusi a seguito di risposte soddisfacenti dei Governi nazionali - pari al 77 per cento.

Sempre nel 2017, l'Italia risulta lo Stato membro destinatario del numero più alto di EU-Pilot (43), seguito da Spagna e Grecia (35) e dalla Francia (31).

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Disposizioni in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali - Procedura di infrazione 2018/2175)

Il **presente articolo** reca alcune modifiche alla disciplina in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, di cui al D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206. Una parte di tali interventi è intesa a definire questioni oggetto della procedura europea di infrazione 2018/2175.

La novella di cui alla **lettera a)** del **comma 1** concerne la nozione di cittadino dell'Unione europea "legalmente stabilito", posta dalla summenzionata disciplina di cui al D.Lgs. n. 206. Rispetto alla formulazione attualmente vigente, si sopprime il requisito della residenza nello Stato in questione. Il riferimento alla residenza - osserva la relazione illustrativa governativa - non è previsto nelle direttive europee e ha comportato problemi applicativi.

La successiva **lettera b)** modifica le norme di individuazione delle pubbliche amministrazioni competenti ad esaminare le richieste di riconoscimento di una qualifica professionale. Tali novelle - oltre a recare una precisazione esclusivamente formale in materia di insegnanti di autoscuole - aggiornano, sotto il profilo terminologico, il riferimento all'Ufficio per lo sport (che con D.P.C.M. del 7 giugno 2016 è divenuto un Ufficio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri) e specificano che le competenze del medesimo Ufficio già previste con riferimento al riconoscimento delle guide alpine concernono tutti i profili professionali di cui alla L. 2 gennaio 1989, n. 6 (aspiranti guide, guide alpine-maestri di alpinismo, accompagnatori di media montagna, guide vulcanologiche).

La **lettera c)** concerne un profilo della procedura di rilascio della tessera professionale europea (istituto previsto per le professioni di infermiere responsabile dell'assistenza generale, farmacista, fisioterapista, guida alpina, agente immobiliare). In base alla norma interna vigente, l'autorità competente deve segnalare al richiedente gli eventuali documenti mancanti e rilasciare ogni certificato che sia già in proprio possesso e che sia richiesto dalla disciplina in oggetto. La novella - come richiesto dalla Commissione europea nell'ambito della citata procedura d'infrazione 2018/2175, sulla base dell'articolo 4-ter della direttiva 2005/36/CE² - riformula quest'ultimo profilo, prevedendo che l'autorità competente rilasci ogni certificato di supporto richiesto dalla medesima disciplina (a prescindere dalla circostanza che il certificato sia in possesso o meno della medesima autorità).

Anche la **lettera d)** riguarda la tessera professionale europea.

In particolare, la novella di cui al **numero 1)** prevede che il termine di un mese, previsto per lo svolgimento della verifica - da parte dell'autorità competente - dell'autenticità e della validità dei documenti giustificativi, presentati ai fini del rilascio della tessera professionale europea, decorra, anziché dal ricevimento della

² Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, "relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali".

domanda, dalla scadenza del precedente termine (posto per i primi adempimenti dell'autorità) di una settimana dal ricevimento della domanda. Tale riformulazione (conforme alla corrispondente disposizione dell'articolo 4-*quinquies* della direttiva 2005/36/CE) rientra tra quelle richieste dalla Commissione europea nell'ambito della citata procedura d'infrazione 2018/2175.

La novella di cui al **numero 2)** concerne la possibilità di proroga di due settimane - da parte dell'autorità competente - del termine entro cui la medesima deve adottare la decisione finale sulla domanda di rilascio della tessera professionale europea. La norma interna vigente ammette tale possibilità per una volta sola e unicamente quando è strettamente necessaria, in particolare per ragioni attinenti alla salute pubblica o alla sicurezza dei destinatari del servizio. La novella consente invece due proroghe (ciascuna di due settimane), mantenendo per la prima esclusivamente l'obbligo generale di motivazione e limitando, quindi, alla seconda il riferimento alle ragioni specifiche summenzionate. La relazione illustrativa governativa osserva che questa riformulazione, pur non essendo sollecitata nella procedura d'infrazione 2018/2175, appare necessaria al fine di adeguare la norma alla corrispondente disposizione dell'articolo 4-*quinquies* della direttiva 2005/36/CE.

La novella di cui alla **lettera e)** specifica che le autorità interne competenti devono prestare piena collaborazione con i centri di assistenza degli Stati membri ospitanti - centri che forniscono l'assistenza necessaria in favore dei cittadini europei che intendano ottenere il riconoscimento di una qualifica professionale nel medesimo Stato ospitante - e, se richiesto, devono trasmettere ai medesimi centri tutte le informazioni pertinenti ai singoli casi, fatte salve le disposizioni in materia di protezione dei dati personali. La relazione illustrativa governativa osserva che la norma introdotta dalla presente novella rientra tra quelle richieste dalla procedura d'infrazione 2018/2175 ed è contemplata dall'articolo 57-*ter* della direttiva 2005/36/CE.

La **lettera f)** concerne alcune ipotesi nell'ambito della disciplina sulle misure compensative - le quali, in generale, sono relative ai casi in cui la formazione ricevuta riguardi materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia nonché ai casi in cui la professione regolamentata includa una o più attività professionali regolamentate mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente e la formazione richiesta dalla normativa nazionale riguardi materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente -.

La novella di cui al **numero 1)** concerne alcune delle ipotesi in cui, nella normativa attuale, la misura compensativa è costituita in maniera tassativa dalla prova attitudinale - anziché dal tirocinio di adattamento -. Le ipotesi in oggetto - sempre che si ricada nell'ambito di una delle due fattispecie generali summenzionate - riguardano: 1) il riconoscimento delle professioni di medico chirurgo, infermiere, odontoiatra, veterinario, ostetrica, farmacista, architetto; 2) i casi in cui il titolo di formazione (del cittadino europeo richiedente il riconoscimento di una qualifica

professionale) sia stato rilasciato da un Paese terzo ed il soggetto abbia maturato, nell'effettivo svolgimento dell'attività professionale, un'esperienza di almeno tre anni nel territorio dello Stato membro che abbia riconosciuto il titolo; 3) il riconoscimento per attività - da esercitare a titolo autonomo o con funzioni direttive in una società - rientranti nell'allegato IV del citato D.Lgs. n. 206, qualora la normativa vigente richieda la conoscenza e l'applicazione di specifiche disposizioni nazionali. La novella prevede invece, per tali fattispecie, la scelta - da parte dell'autorità competente per il riconoscimento - della misura compensativa tra la prova attitudinale ed il tirocinio di adattamento. Al riguardo, la relazione illustrativa governativa osserva che nell'esperienza maturata è emersa l'esigenza di rimettere, di volta in volta, per i casi in oggetto, all'autorità competente la scelta della tipologia.

Sotto il profilo redazionale, sembrerebbe opportuno accorpare le ipotesi dei commi 4 e 4-bis dell'articolo 22 del citato D.Lgs. n. 206, in quanto, in base alla presente novella, entrambi i commi individuano fattispecie per le quali spetta all'autorità competente, anziché al richiedente, la scelta tra la prova attitudinale ed il tirocinio di adattamento.

La novella di cui al **numero 2)** - **nel testo modificato dalla 14^a Commissione del Senato** - reca un intervento di mero coordinamento (in relazione alla novella di cui al **numero 1)**). Il testo originario della novella di cui al **numero 2)** prevedeva invece una modifica nell'ambito della disciplina sulle misure compensative, riformulando la norma che, nel testo vigente, fa riferimento a conoscenze, abilità e competenze formalmente convalidate da un organismo competente dello Stato membro di provenienza e sostituendo quest'ultimo riferimento con quello di organismo competente di un qualsiasi Stato nel quale il richiedente abbia maturato l'esperienza in oggetto. La riformulazione - osservava la relazione illustrativa governativa del disegno di legge originario - era intesa a rendere la norma conforme alla corrispondente disposizione di cui all'articolo 14 della direttiva 2005/36/CE, e successive modificazioni. *Alla luce di tale relazione illustrativa, sembrerebbe opportuno valutare le motivazioni della soppressione di questa parte della novella.*

La **lettera g)** integra le norme speciali sul riconoscimento automatico di alcune qualifiche professionali, in relazione a corsi di formazione iniziati prima di una certa data e a séguito dei quali l'attività in questione sia stata esercitata, nel territorio dello Stato membro (in cui è stato svolto il corso), per almeno tre anni consecutivi nei cinque anni precedenti il rilascio del certificato da parte del medesimo Stato. L'integrazione consiste nel riferimento alla Croazia per i corsi iniziati anteriormente all'8 ottobre 1991, con riguardo alle professioni di medico chirurgo, infermiere, odontoiatra, veterinario, ostetrica, farmacista, architetto - e con esclusione, per quanto riguarda i corsi di ostetricia, di quelli individuati nella novella di cui alla successiva **lettera h)** - . L'integrazione e l'esclusione - osserva la relazione illustrativa governativa - corrispondono alle modifiche operate nella direttiva 2005/36/CE da parte dell'allegato III dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione

europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, allegato al Trattato del 9 dicembre 2011.

Articolo 2

(Disposizioni in materia di professione di agente d'affari in mediazione - Procedura di infrazione n. 2018/2175)

L'articolo 2 - modificato nel corso dell'esame in sede referente con l'approvazione dell'emendamento 2.3 (testo 3) - limita l'incompatibilità dell'attività di **mediazione** alle seguenti ipotesi:

- a) attività **imprenditoriali** di produzione, vendita, rappresentanza o promozione dei **beni**³ afferenti al **medesimo settore merceologico** per il quale si esercita l'attività di mediazione;
- b) attività svolta in qualità di **dipendente** (ad esclusione delle imprese di mediazione) di:
 - 1. **ente pubblico o privato,**
 2. **istituto bancario, finanziario o assicurativo;**
 -
- c) esercizio di **professioni intellettuali** afferenti al medesimo settore merceologico per cui si esercita l'attività di mediazione;
- d) situazioni di **conflitto di interessi** (le ulteriori ipotesi di incompatibilità - in aggiunta alla lett. a), sono state introdotte con l'approvazione dell'emendamento in questione).

A tal fine viene novellato il co. 3 dell'art. 5, L. 39/1989.

Il vigente comma 3 stabilisce che l'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile:

- a) con l'attività svolta in qualità di **dipendente** da persone, società o enti, privati e pubblici, ad esclusione delle imprese di mediazione;
- b) con l'esercizio di attività **imprenditoriali** e **professionali**, escluse quelle di mediazione comunque esercitate.

Procedure di contenzioso

L'articolo 59, paragrafo 3, della direttiva 2005/36/CE (modificata dalla direttiva 2013/55/UE) prevede l'obbligo per gli Stati membri di valutare se i **requisiti** stabiliti nel loro ordinamento giuridico per **limitare** l'accesso a una **professione** o il suo esercizio ai possessori di una **specifica qualifica professionale** siano compatibili con i principi fissati dal medesimo articolo. In particolare, i requisiti che limitano l'accesso a una professione o il suo esercizio devono essere **non discriminatori, giustificati e proporzionati**. Inoltre, l'articolo 49 TFUE vieta le

³ Il riferimento anche ai "servizi", presente nel testo originario, è stato espunto a seguito dell'approvazione dell'emendamento sopra citato.

restrizioni alla libertà di stabilimento⁴ dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro. Tale divieto si estende alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

Nell'ambito della **procedura di infrazione 2018/2175**, la Commissione europea ha rilevato che l'art. 5, co. 3, della L. 39/1989, limiterebbe fortemente le attività che un agente immobiliare può svolgere, osservando che l'articolo 59, paragrafo 3, della direttiva 2005/36/CE e l'articolo 49 TFUE prevedono che qualsiasi restrizione dell'accesso a una professione o, più in generale, a un'attività di prestazione di servizi rispetti in particolare il principio di proporzionalità: tali restrizioni, per essere giustificate, devono quindi essere proporzionate, adatte alle rispettive professioni e dettate da un motivo imperativo di interesse generale.

In secondo luogo, l'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE consente agli Stati membri di limitare l'esercizio di attività multidisciplinari nelle professioni regolamentate, ma solo nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità. Tali restrizioni, per essere giustificate, devono essere proporzionate, adatte alle rispettive professioni e necessarie per garantire l'imparzialità e l'indipendenza dei singoli professionisti.

L'art. 5, co. 3, della L. 39/1989, rappresenterebbe dunque, a giudizio della Commissione, ben più di un divieto di conflitto di interessi e sembrerebbe impedire agli agenti immobiliari di esercitare qualunque altra attività diversa dall'intermediazione immobiliare. Tale divieto ostacolerebbe la possibilità di sviluppare modelli commerciali innovativi e flessibili e limiterebbe la capacità degli agenti immobiliari di offrire servizi adattati alle necessità dei loro clienti. Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità italiane, la regolamentazione della professione di agente immobiliare in Italia ha per obiettivo la protezione dei consumatori e dei destinatari di servizi, il che rappresenta un motivo imperativo legittimo legato all'interesse pubblico, riconosciuto come tale dalla giurisprudenza consolidata della CGUE e dall'articolo 4, paragrafo 8, della direttiva 2006/123/CE. Tuttavia, secondo la Commissione, rimarrebbe da chiarire come tale interessi generali siano direttamente collegati agli specifici obiettivi di garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità che, conformemente all'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/123/CE, possono giustificare tale restrizione. Anche qualora tali interessi generali sostengano pienamente le norme deontologiche della professione in questione e mirino a garantire l'indipendenza e l'imparzialità della stessa, rimarrebbe tuttavia da chiarire come una regola di incompatibilità così severa come quella in questione possa essere considerata necessaria per il raggiungimento di tali obiettivi. Non emergerebbe con chiarezza

⁴ Ciò comprende, come ha chiarito la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le restrizioni discriminatorie e quelle non giustificate da motivi imperiosi di interesse pubblico o non proporzionate alla realizzazione di tale interesse (cfr., tra le numerose altre, la sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 1995, *Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94).

come l'esercizio di qualunque altra attività senza alcuna distinzione possa incidere negativamente sul rendimento professionale degli agenti immobiliari e per quale motivo, per proteggere i consumatori, non siano sufficienti soluzioni meno restrittive, ad esempio norme generiche sul conflitto di interessi o criteri di incompatibilità specifici per quelle attività per le quali sia possibile dimostrare l'esistenza di un rischio connesso agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Articolo 3

(Criteri di rilascio delle concessioni relative alle rivendite di tabacchi - Caso EU-Pilot 8002/15/GROW)

L'**articolo 3** modifica i requisiti in base ai quali si procede all'istituzione di **rivendite ordinarie e speciali di generi di monopolio**, nonché al **rilascio** ed al **rinnovo** del **patentino**, novellando, l'art. 24, co. 42, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011).

In particolare, il **comma 1** (come **modificato nel corso dell'esame in sede referente**):

- per quanto riguarda l'istituzione e i trasferimenti di **rivendite ordinarie**, introduce - in luogo della "produttività minima" - i requisiti della distanza **non inferiore a 200 metri** e della **popolazione nel rispetto del rapporto di una rivendita ogni 1500 abitanti** ed elimina, di conseguenza, la previsione relativa all'introduzione di un meccanismo di **aggiornamento dei parametri di produttività minima**;
- per quanto riguarda l'istituzione di **rivendite speciali**, introduce gli ulteriori requisiti, identici a quelli stabiliti per l'istituzione di rivendite ordinarie, della distanza **non inferiore a 200 metri** e della **popolazione nel rispetto del rapporto di una rivendita ogni 1500 abitanti**, espungendo il riferimento a "parametri certi, predeterminati ed uniformemente applicabili sul territorio nazionale, volti ad individuare e qualificare la potenzialità della domanda di tabacchi riferibile al luogo proposto". L'oggettiva ed effettiva esigenza di servizio (che giustifica l'istituzione di rivendite speciali) continua a essere valutata in ragione dell'effettiva **ubicazione degli altri punti vendita già esistenti** nella medesima zona di riferimento;
- sopprime il richiamo al criterio della "produttività minima" per il **rinnovo dei patentini**; per poter valutare la complementarità e non sovrapponibilità degli stessi rispetto alle rivendite, permane il richiamo al criterio della distanza tanto per il rilascio quanto, per effetto della novella, per i rinnovi.

Resta invece fermo il principio generale di cui alla lettera a) del co. 42, per cui occorre contemperare, nel rispetto della tutela della **concorrenza**, l'esigenza di garantire all'utenza una **rete di vendita capillarmente dislocata** sul territorio, con l'interesse pubblico primario della **tutela della salute** consistente nel prevenire e controllare ogni ipotesi di offerta di tabacco al pubblico non giustificata dall'effettiva domanda di tabacchi.

Il **comma 2** - come **modificato nel corso dell'esame in sede referente** - prevede l'adozione - entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge - di un **regolamento di attuazione** da parte del Ministro dell'economia e delle finanze; un'ulteriore disposizione - **introdotta nel corso dell'esame in sede referente** -

reca la quantificazione e la copertura degli oneri derivanti dalle previsioni di cui al comma 1.

Il **comma 3** fa in ogni caso salvi gli effetti dell'art. 24, co. 42, del D.L. 98/2011 e del DM 21 febbraio 2013, n. 38.

Il **comma 42** in questione ha stabilito che con **regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze**, da emanare entro il 31 marzo 2013, fossero dettate disposizioni concernenti le modalità necessarie per l'istituzione di **rivendite ordinarie e speciali di genere di monopolio** e per il rilascio ed il rinnovo del patentino.

I principi cui tali disposizioni avrebbero dovuto attenersi erano:

- a) ottimizzazione e razionalizzazione della rete di vendita, anche attraverso l'individuazione di criteri volti a disciplinare l'ubicazione dei punti vendita, al fine di contemperare, nel rispetto della tutela della concorrenza, l'esigenza di garantire all'utenza una rete di vendita capillarmente dislocata sul territorio, con l'interesse pubblico primario della tutela della salute consistente nel prevenire e controllare ogni ipotesi di offerta di tabacco al pubblico non giustificata dall'effettiva domanda di tabacchi;
- b) istituzione di rivendite ordinarie solo in presenza di determinati requisiti di distanza e **produttività minima**;
- c) **introduzione di un meccanismo di aggiornamento dei parametri di produttività minima rapportato alle variazioni annuali del prezzo medio al consumo dei tabacchi lavorati intervenute dall'anno 2001**;
- d) trasferimenti di rivendite ordinarie solo in presenza dei medesimi requisiti di distanza e, ove applicabili, anche di **produttività minima**;
- e) istituzione di rivendite speciali solo ove si riscontri un'oggettiva ed effettiva esigenza di servizio, da valutarsi in ragione dell'effettiva ubicazione degli altri punti vendita già esistenti nella medesima zona di riferimento, nonché in virtù di parametri certi, predeterminati ed uniformemente applicabili sul territorio nazionale, volti ad individuare e qualificare **la potenzialità della domanda di tabacchi riferibile al luogo proposto**;
- f) rilascio e rinnovi di patentini da valutarsi in relazione alla natura complementare e non sovrapponibile degli stessi rispetto alle rivendite di generi di monopolio, anche attraverso l'individuazione e l'applicazione, rispettivamente, del criterio della distanza nell'ipotesi di rilascio, e del criterio della **produttività minima** per il rinnovo.

In attuazione del citato comma 42 è stato quindi adottato il **DM n. 38 del 21 febbraio 2013**.

In base all'art. 2, co. 5, del DM citato, non è consentita l'istituzione di nuove **rivendite ordinarie** quando la quarta parte della somma degli aggi realizzati dalla vendita di tabacchi dalle tre rivendite più vicine a quella da istituire ed ognuna delle quali poste a una distanza inferiore ai 600 metri rispetto alla sede proposta per l'istituzione della nuova rivendita, non è pari o superiore a:

- a) da euro 19.965 a euro 20.139, per i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti;

b) da euro 31.990 a euro 32.268, per i comuni con popolazione da 30.001 a 100.000 abitanti;

c) da euro 39.825 a euro 40.171, per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Tali importi, sulla base di quanto previsto dal successivo co. 9⁵, derivano da ultimo dall'adeguamento disposto, per il biennio 2017-2018, dalla [Determinazione 17 marzo 2017](#); in precedenza, essi erano stati prima rideterminati, per il biennio 2013-2014, dal [D.D. 19 giugno 2013](#), e quindi confermati, per il biennio 2015-2016, dal [D.D. 15 gennaio 2015](#).

Le **rivendite speciali** possono essere istituite per soddisfare particolari esigenze del pubblico servizio anche di carattere temporaneo quando, a giudizio dell'amministrazione, mancano le condizioni per procedere alla istituzione di una rivendita ordinaria, ovvero al rilascio di un patentino (art. 22, L. 1293/1957), in base ai seguenti criteri:

a) ubicazione degli altri punti vendita già esistenti nella medesima zona di riferimento;

b) possibile sovrapposizione della rivendita da istituire rispetto agli altri punti vendita già esistenti nella medesima zona di riferimento;

c) significativo pregiudizio economico che dalla nuova rivendita deriverebbe per quelle già esistenti nella medesima zona di riferimento.

In base all'art. 9, co. 3, il rinnovo del patentino è concesso a condizione che il soggetto titolare abbia effettuato un prelievo di generi di monopolio per un valore complessivo medio annuo pari o superiore a:

- euro 1.000 per i comuni ovvero frazioni di comuni con popolazione fino a 2.000 abitanti, nonché per i comuni montani e quelli delle isole minori;

- euro 24.000 per i comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 10.000 abitanti;

- euro 30.000 per i comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 30.000 abitanti;

- euro 48.000 per i comuni con popolazione compresa tra 30.001 e 100.000 abitanti;

- euro 57.000 per i comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 1.000.000 di abitanti;

- euro 75.000 per i comuni aventi oltre 1.000.000 di abitanti.

In base al co. 4, qualora l'ammontare del prelievo di generi di monopolio sia inferiore ai predetti valori per non oltre il venti per cento degli stessi, l'Ufficio competente può autorizzare, una sola volta, il rinnovo qualora il patentino assolve a particolari esigenze di servizio giustificate dalla particolare ubicazione dell'esercizio ovvero dalla peculiare tipologia di clientela. Il provvedimento di rinnovo deve indicare espressamente gli elementi e le notizie che dimostrano la sussistenza delle particolari esigenze di servizio.

⁵ Il co. 9 prevede che gli importi di cui al comma 5 sono adeguati, in sede di prima applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e successivamente ogni due anni, con provvedimento direttoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in misura pari alla media aritmetica dell'indice ISTAT dei prezzi medi al consumo e dell'incremento del prezzo medio ponderato dei prezzi al consumo dei tabacchi lavorati, intervenuti nel biennio precedente.

Nella relazione illustrativa, si sottolinea che la disposizione in esame è finalizzata alla chiusura del Caso EU-Pilot 8002/15/GROW, nell'ambito del quale la Commissione europea ha contestato il fatto che l'adozione, mediante l'art. 24, co. 42, del D.L. 98/2011, di un criterio che consenta l'apertura di nuovi tabaccai solo quando la produttività dei tabaccai già esistenti abbia superato una certa soglia minima, contrasta con l'articolo 15 della direttiva 2006/123/CE.

Al fine di rendere conforme la normativa nazionale con la citata direttiva, l'articolo in esame sostituisce il parametro della "produttività minima" con quello della "popolazione" sulla cui base i competenti uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli valuteranno la sussistenza di un'esigenza di servizio per l'istituzione di un punto vendita di tabacchi (rivendita ordinaria o speciale e patentini). Il parametro della popolazione di una determinata zona, oltre ad essere conforme alle previsioni di cui all'articolo 15 della citata direttiva, assicura una maggiore neutralità rispetto a quello della produttività della rivendita, la quale è determinata, oltre che dai volumi, anche dai prezzi di tariffa stabiliti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in conformità a quelli indicati dai produttori e fornitori.

Al riguardo si ricorda che l'art. 14 della direttiva 2006/123/CE prevede che gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti da esso previsti; in particolare, il par. 5 vieta l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale.

Inoltre, l'art. 15, par. 2, lettera a), della direttiva citata, dispone che gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio a restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della **popolazione** o di una **distanza** geografica minima tra prestatori.

In base al paragrafo 3, gli Stati membri verificano che i predetti requisiti soddisfino le condizioni seguenti (e, in caso negativo, adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni):

- a) **non discriminazione**: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;
- b) **necessità**: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) **proporzionalità**: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

Articolo 4

(Disposizioni in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali - Procedura di infrazione 2017/2090)

L'articolo 4 – introdotto a seguito di un emendamento durante l'esame in Commissione in Senato - fa seguito all'impegno assunto dal Governo italiano di porre rimedio all'apertura della **procedura di infrazione 2017/2090** in materia di **pagamenti negli appalti pubblici**. La procedura è allo stato del **parere motivato**.

La procedura d'infrazione inerisce, più in particolare, alla disciplina dei **termini** di pagamento delle stazioni appaltanti pubbliche in favore degli appaltatori.

La materia è trattata nel **codice dei contratti pubblici** (già decreto legislativo n. 163 del 2006 e, oggi, n. 50 del 2016, modificato con il decreto legislativo n. 56 del 2017, all'art. 77, e poi ancora con la legge di bilancio 2018 – art. 1, comma 586, della legge n. 205 del 2017).

La direttiva 2011/7/UE, all'articolo 4, comma 3 lettera *a*), punto *iv*), prescrive che – ove la legge preveda procedure di verifica o accettazione della prestazione – il pagamento debba avvenire **entro 30 giorni di calendario dalla data** in cui tali adempimenti si compiono.

Secondo la Commissione europea la disciplina italiana - di fatto - consente alle stazioni appaltanti pubbliche italiane di non rispettare tale termine.

Nell'interpretazione della Commissione europea (esplicitata nel parere motivato *ex art.* 258 del TFUE), l'articolo 113-*bis* del decreto legislativo n. 50 del 2016 permette la prassi per cui il pagamento possa intervenire entro 30 giorni dal certificato di pagamento, a sua volta intervenuto entro 30 giorni dal collaudo. Ciò perché gli adempimenti amministrativi che corrono tra collaudo ed emissione del certificato di pagamento – di competenza, rispettivamente, del direttore dei lavori e del responsabile unico del procedimento – non sono necessariamente contemporanei (dato il rinvio dell'art. 113-*bis* all'art. 4, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto legislativo n. 231 del 2002).

A seguito dell'emissione del parere motivato della Commissione, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la Struttura di missione per le procedure di infrazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari europei ha convenuto di proporre una modifica dell'articolo 113-*bis* volta a **concentrare gli adempimenti prodromici** al pagamento dell'appaltatore, in maniera tale che il decorso dei 30 giorni sia calcolato non già dall'emissione del certificato di pagamento ma dalla data di svolgimento e compimento delle varie forme di collaudo e di verifica dello stato avanzamento lavori (SAL).

In questo modo non vi sarebbe più uno iato temporale tra l'adempimento tecnico costituito dal SAL e l'emissione del certificato di pagamento che consente l'emissione della fattura. Questi elementi sarebbero contestuali e il decorso del

termine di 30 giorni muoverebbe dal momento in cui – in definitiva - la stazione appaltante pubblica acquisisce in via effettiva l'utilità dell'opera o della sua parte.

Resta fermo che l'emissione del certificato di pagamento, di per sé, non comporta accettazione dell'opera o della sua parte, ai sensi dell'art. **1666** del **codice civile**. Si ricorda, al riguardo, che tale disposizione, nel capoverso, distingue tra **pagamento dell'opera** e **versamento di semplici acconti**. Solo il primo fa presumere l'accettazione della parte di opera pagata (è peraltro dibattuto se si tratti di presunzione che ammetta la prova contraria).

Il testo della novella tuttavia fa salvi, conformemente alla direttiva, i casi nei quali sia espressamente concordato un termine diverso, comunque non superiore a 60 giorni e purché la natura particolare del contratto o talune sue caratteristiche giustificino tale termine più lungo (commi 1 e 2).

La nuova disposizione fa salvo anche il comma 6 dell'articolo **4** del decreto legislativo n. **231 del 2002**, ai sensi del quale - quando è prevista una procedura volta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto - essa non può avere una durata **superiore a 30 giorni** dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti, previsto nella documentazione di gara e sempre che non si tratti di una condizione gravemente iniqua per il creditore. Sicché, in conclusione, l'appaltatore può attendere un **massimo** di 60 giorni dopo aver consegnato la merce o il lavoro (30 giorni tra prestazione e sua verifica o collaudo; e 30 giorni per il pagamento), salve le eccezioni dovute alle peculiari caratteristiche del contratto.

Vale la pena ricordare che pende innanzi alla **Corte di giustizia** del Lussemburgo un'altra procedura d'infrazione per violazione della direttiva 2011/7/UE, la **2014/2143**, che inerisce al più generale tema dell'adempimento puntuale delle obbligazioni di pagamento della pubblica amministrazione. In argomento v. anche l'interrogazione del sen. Cardello 3-01925 della XVII legislatura.

In tema di **penali**, il nuovo articolo 4 lascia intatta la disposizione del comma 2 del vigente articolo 113-*bis* (tale comma viene rinumerato 4).

Articolo 5

(Delega al Governo per l'adozione di nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini «cuoio» e «pelle» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi - Caso EU Pilot 4971/13/ENTR)

Il presente articolo è stato introdotto dalla 14^a Commissione del Senato mediante approvazione dell'emendamento 3.0.2 (Testo 3).

Esso delega il Governo ad adottare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo che disciplini l'utilizzo dei termini «**cuoio**» e «**pelle**» e di quelli da essi **derivati** o loro **sinonimi**, nel rispetto della legislazione dell'UE nei settori armonizzati⁶.

Il decreto è adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentite le Commissioni parlamentari competenti, che esprimono il proprio parere entro 40 giorni dalla data di assegnazione dello schema di decreto legislativo. Decorso inutilmente tale termine, il decreto può essere comunque adottato.

Il relativo schema è sottoposto alla **procedura di informazione** prima della definitiva adozione del decreto, in applicazione della [direttiva \(UE\) 2015/1535](#), recepita con d.lgs. 223/2017.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo possono essere emanate **disposizioni correttive e integrative** nel rispetto delle suddette procedure.

Con il medesimo decreto legislativo si provvede ad **abrogare** le disposizioni nazionali non più applicabili e ad adottare le necessarie disposizioni recanti **sanzioni penali o amministrative** per le violazioni degli obblighi contenuti nello stesso decreto.

Inoltre, l'articolo in esame stabilisce che resta ferma l'abrogazione della L. 8/2013, disposta con l'art. 26, L. 161/2014 (legge europea 2013-*bis*).

Si ricorda al riguardo che il co. 1 dell'art. 26, L. 161/2014 (legge europea 2013-*bis*), ha abrogato la L. 8/2013 in materia di utilizzo dei termini "cuoio", "pelle" e "pelliccia" e di quelli da essi derivanti o loro sinonimi, facendo rivivere la precedente legge n. 1112/1966.

Il comma 2 aveva quindi delegato il Governo all'adozione di un decreto legislativo che disciplinasse l'utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi, precisando che si sarebbe dovuto operare nel rispetto della legislazione dell'UE nei settori armonizzati.

Secondo il comma 3 il decreto legislativo avrebbe dovuto essere adottato entro 12 mesi su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Per il comma 4 con il medesimo decreto avrebbero dovuto essere abrogate le disposizioni nazionali non più applicabili e adottate le necessarie disposizioni

⁶ Dall'attuazione dell'articolo in esame e del decreto legislativo da esso previsto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni degli obblighi contenuti nello stesso decreto.

Infine, ai sensi del comma 5, lo schema di decreto legislativo avrebbe dovuto essere sottoposto alla procedura di informazione prima della definitiva adozione, in applicazione della [direttiva 98/34/CE](#) (poi abrogata dalla già citata direttiva 2015/1535), recepita con legge 21 giugno 1986, n. 317.

Anche la disposizione in commento appariva dunque finalizzata alla risoluzione del caso EU Pilot 4971/13/ENTR.

Considerato che l'articolo in esame ricalca quasi pedissequamente il contenuto dell'art. 26, L. 161/2014, conferendo nuovamente al Governo la delega per la risoluzione dello stesso caso EU Pilot 4971/13/ENTR, occorrerebbe un raccordo tra le due disposizioni.

Procedure di contenzioso

Come detto in precedenza, l'art. 26, L. 161/2014 intendeva risolvere il caso **EU Pilot 4971/13/ENTR**, mediante l'abrogazione della **legge 14 gennaio 2013, n. 8**, ritenuta **in contrasto con le norme dell'UE in materia di libera circolazione delle merci**.

In particolare, l'articolo 3 della legge vietava l'immissione in commercio e la vendita di prodotti in cuoio, pelle e pelliccia non conformi alle specifiche tecniche nazionali e stabiliva inoltre l'obbligo di etichettatura recante lo stato di provenienza per i prodotti ottenuti da lavorazioni in paesi esteri.

Le specifiche tecniche erano indicate all'articolo 1 della medesima legge: esso stabiliva che i termini cuoio e pelle fossero riservati ai prodotti ottenuti dalla lavorazione di spoglie di animali nonché agli articoli con esse fabbricati, calzature comprese, a patto che gli eventuali strati ricoprenti di altro materiale avessero uno spessore uguale o inferiore a 0,15 millimetri. Sulla base di tali disposizioni un prodotto realizzato con i materiali in questione, legalmente fabbricato e messo in commercio in un altro Stato membro, era escluso dal mercato italiano se l'eventuale strato ricoprente fosse stato anche di poco superiore a 0,15 millimetri. La Commissione aveva riconosciuto che l'utilizzo dei termini in questione non era disciplinato dalla legislazione di armonizzazione dell'UE, ad eccezione dei casi di "cuoio" e "cuoio rivestito" per le calzature. Dunque gli Stati membri potevano (e possono tuttora) utilizzare specifiche diverse a livello nazionale che tuttavia devono rispettare le norme dell'UE in materia di libera circolazione delle merci (articoli da 34 a 36 del TFUE) nonché il principio del mutuo riconoscimento.

La Commissione aveva inoltre rilevato che:

le disposizioni contenute nella L. 8/2013 risultavano incompatibili anche con la direttiva 94/11/CE, che stabilisce le condizioni per l'utilizzo dei termini "cuoio" e "cuoio rivestito" limitatamente alle calzature;

l'obbligo di indicare in etichetta il luogo di origine costituiva un ostacolo alla libera circolazione delle merci, dal momento che il consumatore – come riconosciuto

dalla Corte di giustizia – sarebbe stato già adeguatamente tutelato dalle norme che vietano le false indicazioni di origine;
il disegno di legge da cui era derivata la L. 8/2013 era stato notificato alla Commissione stessa ai sensi della direttiva 98/34/CE in materia di procedura di informazione di regole tecniche ma era stato approvato ed era entrato in vigore prima dello scadere dei tre mesi previsti per la valutazione di conformità con il mercato interno da parte della Commissione stessa e degli Stati membri.

Articolo 6

(Disposizioni in materia di mandato di arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri)

L'articolo 6 estende l'ambito di applicazione delle disposizioni della legge 22 aprile 2005, n. 69, in materia di **mandato di arresto europeo** e procedure di consegna tra Stati membri, anche ai rapporti tra l'Italia e il Regno di Norvegia e a quelli tra l'Italia e la Repubblica d'Islanda.

Più nel dettaglio l'articolo introduce nell'articolo 1 della legge n. 69 del 2005 due ulteriori comma (commi 4-*bis* e 4-*ter*).

Il mandato di arresto europeo, introdotto con la [decisione quadro 2002/584/GAI](#) dal Consiglio dell'Unione Europea, e attuato in Italia con [legge 22 aprile 2005, n. 69](#), è un provvedimento giudiziario emesso da uno Stato membro dell'UE per consentire l'arresto e la consegna da parte di altro Stato membro di un soggetto ricercato per l'esercizio dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena ovvero di una misura di sicurezza.

La finalità perseguita è quella di garantire agli Stati membri dell'UE una rapida e agevole procedura di consegna dei ricercati. Il mandato di arresto europeo può essere disposto in caso di condanna per fatti puniti dalla legge dello Stato membro emittente con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà non inferiore a 12 mesi ovvero in caso di condanna o a una misura di sicurezza non inferiore a 4 mesi. L'efficacia della decisione giudiziaria è subordinata alla condizione che i fatti per cui è stato emesso il provvedimento costituiscano reato ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione, a prescindere dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso. Non soggiacciono a tale condizione i reati indicati dall'art. 2, par. 2 della citata decisione quadro.

La procedura di consegna si suddivide in tre fasi: nella prima si ha la comunicazione del provvedimento da parte dell'autorità emittente all'autorità di esecuzione; nella seconda fase, relativa all'attuazione, l'autorità ricevente può dare esecuzione al mandato, ovvero rifiutarsi nelle ipotesi previste dagli art. 3 e 4 della decisione quadro; nell'ultima fase l'autorità giudiziaria deve decidere in merito alla consegna dell'arrestato, dopo che questi in modo irrevocabile vi abbia o meno prestato il consenso. Nel caso in cui il ricercato non presti il consenso alla consegna, ha diritto di essere condotto innanzi all'autorità giudiziaria dell'esecuzione e interpellato nel rispetto delle norme del diritto interno di tale Stato membro.

Il comma 4-*bis* prevede che le disposizioni di cui alla legge n. 69 costituiscono attuazione anche dell'Accordo tra l'UE e la Repubblica di Islanda e il Regno di Norvegia del 28 giugno 2006. Tale Accordo trova applicazione, specifica la norma, nei limiti in cui le sue disposizioni non sono incompatibili con i principi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti e libertà fondamentali, compreso il diritto al giusto processo - come sottolinea la relazione illustrativa-.

In proposito è opportuno ricordare che la legge n. 69, all'articolo 1, prevede espressamente che alle disposizioni della decisione quadro è data attuazione nei limiti in cui esse "non

sono incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, nonché in tema di diritti di libertà e del giusto processo".

Il comma 4-*ter* precisa che i riferimenti contenuti nella legge n. 69 al "mandato d'arresto europeo" e allo "Stato membro" devono intendersi, con riguardo alle procedure di consegna con l'Islanda o la Norvegia, rispettivamente al "mandato di arresto" che rappresenta l'oggetto dell'Accordo del giugno 2006 e alla "Repubblica d'Islanda o al Regno di Norvegia".

La disposizione costituisce attuazione dell'Accordo 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'Unione Europea, con la [decisione 2014/835/UE](#) ha espresso il proprio consenso a essere vincolata a tale Accordo⁷.

I negoziati per la riforma delle relazioni in materia di estradizione tra gli Stati membri, l'Islanda e la Norvegia, avviati, nei primi anni duemila, sulla base degli articoli 24 e 38 TUE *ante*-Lisbona, erano stati originariamente concepiti per estendere ai rapporti con i due Stati alcune disposizioni della [convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea del 1996](#) (contenente alcuni aspetti di semplificazione ed innovazione delle procedure di consegna, seppur ancora espressione del tradizionale sistema convenzionale nell'ambito dei rapporti internazionali di cooperazione). In seguito all'adozione della [decisione quadro 2002/584/GAI](#) relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, tuttavia, si è ritenuto opportuno valutare l'estensione del nuovo modello di procedura di consegna ai rapporti con l'Islanda e la Norvegia (cui peraltro erano già stati estesi, seppur con alcuni limiti, l'accordo di Schengen e la relativa convenzione applicativa).

L'Accordo in questione è stato firmato nel giugno del 2006, in esecuzione della [decisione del Consiglio 2006/697/CE](#), "con riserva" della sua conclusione, ossia rinviando ad un momento successivo la definitiva volontà di obbligarsi. La decisione di conclusione dell'accordo è stata adottata dal Consiglio, previa approvazione da parte del Parlamento europeo, sulla base dell'articolo 82, par. 1, lett. *d*), in combinato disposto con l'articolo 218, par. 6, lett. *a*), TFUE. Il perfezionamento dell'accordo sul piano internazionale può compiersi solo con la notifica alle altre parti contraenti della conclusione delle procedure richieste per l'espressione del consenso dell'Unione europea ad essere vincolata dall'accordo. Come ricordato il 27 novembre 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione 2014/835/UE con la quale è stato espresso il definitivo consenso dell'UE a essere vincolata all'Accordo.

A tutt'oggi il nostro Paese **non ha proceduto al recepimento** dell'Accordo.

⁷ La decisione del 27 novembre precisa nei considerando che, in applicazione dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) allegato al TUE e al TFUE, questi due Stati hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione della decisione. La Danimarca, invece, a norma degli artt. 1 e 2 del protocollo n. 22 allegato al TUE e al TFUE, non ha partecipato all'adozione della decisione e quindi non ne è vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.

In data 23 gennaio 2015 il Ministero della giustizia della Norvegia, con nota formale, nel rilevare il mancato recepimento dell'Accordo da parte dell'Italia, ha chiesto informazioni in ordine allo stato delle procedure interne di attuazione. L'inadempimento italiano è stato, altresì, evidenziato, lo scorso 16 luglio, dal Consiglio dell'Unione, il quale ha chiesto all'Italia di trasmettere quanto prima le proprie dichiarazioni e notificazioni al fine di rendere pienamente esecutivo l'Accordo nelle relazioni di cooperazione giudiziaria internazionale.

L'Accordo tra l'UE e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia

L'Accordo del 2006 **estende**, con alcune modifiche, il **sistema del mandato di arresto europeo ai rapporti con l'Islanda e la Norvegia**, introducendo una disciplina della procedura di consegna quasi interamente mutuata da quella delineata nella decisione quadro 2002/584/GAI, in particolare per ciò che attiene alla natura dello strumento di cooperazione e agli aspetti più prettamente procedurali.

Nel **preambolo** dell'accordo, le parti contraenti motivano l'istituzione di una procedura di consegna semplificata con lo scopo di approfondire i loro rapporti di cooperazione giudiziaria in materia penale, per una più efficace repressione della criminalità transnazionale, ma anche alla luce della reciproca fiducia nella struttura e nel funzionamento dei loro ordinamenti giuridici e nella capacità di tutti i sistemi giudiziari delle parti contraenti di garantire un processo equo.

Le disposizioni dell'Accordo, similmente alle previsioni della decisione quadro sul mandato di arresto europeo, sostituiscono nei rapporti tra gli Stati coinvolti i tradizionali strumenti in materia di estradizione.

Il **sistema di consegna** tra autorità giudiziarie è quindi fondato sul mandato d'arresto: decisione giudiziaria emessa da uno Stato (Stato emittente) in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato (Stato di esecuzione) di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale (**mandato d'arresto c.d. processuale**) o dell'esecuzione di una pena o misura di sicurezza privativa della libertà (**mandato d'arresto c.d. esecutivo**).

L'accordo riproduce pressoché integralmente la decisione quadro del 2002 quanto:

- al **campo di applicazione** (art. 3, par. 1).

Il mandato d'arresto può essere emesso per fatti puniti con una pena o misura di sicurezza privativa della libertà di almeno dodici mesi oppure, se è stata disposta la condanna a una pena o è stata inflitta una misura di sicurezza, per condanne pronunciate di durata non inferiore a quattro mesi. Per reati passibili di una pena privativa della libertà di almeno tre anni, le parti possono fare una dichiarazione che attesti che esse non richiedono la condizione di doppia incriminabilità (*amplius infra*);

-

- alla **procedura di consegna** (artt. 12-33).

Quando la persona viene arrestata, deve essere informata del mandato d'arresto e del suo contenuto, della possibilità di acconsentire alla propria consegna all'autorità emittente e del proprio diritto di essere assistita da un consulente legale

e da un interprete. L'udienza viene condotta secondo la legislazione dello Stato di esecuzione e a condizioni fissate di comune accordo. La persona può scegliere se acconsentire o meno alla propria consegna, a patto che tale scelta sia espressa volontariamente e con piena consapevolezza delle relative conseguenze. La persona deve essere consegnata entro dieci giorni a partire dalla decisione di eseguire il mandato o, se ciò non è possibile, entro dieci giorni dalla data di consegna concordata dalle autorità. Se la persona, allo scadere di tali termini, continua a trovarsi in stato di custodia, deve essere rilasciata. L'autorità emittente confischerà e consegnerà i beni che possono essere necessari come prova o che sono stati acquisiti dal ricercato a seguito del reato;

- alle **tassative ipotesi** nelle quali l'autorità giudiziaria competente può **rifiutare l'esecuzione** di un mandato di arresto o richiedere che lo Stato emittente fornisca particolari garanzie (artt. 4, 5 e 8).

-

Le autorità giudiziarie rifiuteranno di eseguire il mandato d'arresto se:

- il reato per cui viene richiesto è coperto da amnistia;
- la persona è già stata giudicata per gli stessi fatti e la sanzione è già stata applicata o è in fase di esecuzione;
- la persona non può essere considerata penalmente responsabile a causa dell'età.

I Paesi possono, poi, rifiutare di eseguire il mandato d'arresto in diversi casi, quali:

- i fatti all'origine del mandato non costituiscono un reato nel paese in cui il sospetto è detenuto («Stato di esecuzione»), ad eccezione dei casi riguardanti tasse, imposte, dogane e cambi;
- contro tale persona è in corso un'azione nello Stato di esecuzione per il medesimo fatto;
- lo Stato ha emesso una sentenza definitiva per gli stessi fatti, che osta all'esercizio di ulteriori azioni;
- le autorità dello Stato di esecuzione hanno deciso di non esercitare l'azione penale o vi hanno posto fine;
- la persona ricercata è cittadino dello Stato di esecuzione o vi risiede e tale Stato intende eseguire esso stesso tale pena (*vedi infra*);
- i reati sono stati commessi al di fuori del territorio dello Stato che ha emesso il mandato («Stato emittente») o la legge dello Stato di esecuzione non consente azioni penali per tali reati.

-

Con riguardo alle **eccezioni alla consegna**- contemplate dalla decisione quadro 2002/584/GAI- è opportuno segnalare due recentissime decisioni della Corte di giustizia di Lussemburgo ([CGUE, Sentenza 25 luglio 2018, Causa C-220/18](#) e [CGUE, Sentenza 25 luglio 2018, Causa- 216/18](#)). Con tali decisioni il Giudice europeo ha chiarito la portata delle eccezioni alla consegna nel caso in cui nel Paese di emissione vi siano rischi sul rispetto delle regole dell'equo processo, con specifico riferimento al diritto ad un giudice indipendente e all'ipotesi di trattamenti inumani per le condizioni di detenzione nel Paese.

La nuova procedura di consegna tra i due Stati nordici e gli Stati membri dell'Unione, tuttavia, conserva alcuni **aspetti tipici** della **disciplina convenzionale**. L'innovatività della nuova forma di cooperazione è infatti mitigata dalla possibilità, subordinata alla volontà dei singoli Stati, di attribuire ancora rilievo ad alcuni dei principi propri del sistema classico di estradizione, quali:

- il requisito della **doppia incriminabilità** (art. 3, parr. 2-4)

Il par. 2 prevede che la consegna è subordinata alla condizione che i fatti per i quali è stato emesso il mandato d'arresto costituiscano un reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso. Come detto, per reati passibili di una pena privativa della libertà di almeno tre anni, le parti possono fare una dichiarazione che attesti che esse non richiedono la condizione di doppia incriminabilità. Tali reati comprendono, fra gli altri: la partecipazione a un'organizzazione criminale; il terrorismo; la tratta di esseri umani; la pornografia infantile; il traffico illecito di organi umani; il traffico di stupefacenti. (L'elenco dei reati è lo stesso utilizzato dai paesi dell'UE per il [mandato di arresto europeo](#)).

- le limitazioni alla consegna in relazione ai reati politici (art. 6),
- le limitazioni alla consegna dei cittadini dello Stato richiesto (art. 7),
- i poteri riconosciuti all'Esecutivo (art. 9, par. 2).

Per quanto attiene poi al profilo della **consegna dei cittadini**, l'accordo prevede che l'esecuzione non possa essere rifiutata solo per il fatto che la persona ricercata sia un cittadino dello Stato di esecuzione e attribuisce altresì rilevanza, ai fini della decisione sull'ordinamento in cui potrà essere eseguita la pena, al luogo di residenza e dimora del ricercato. Tuttavia, dispone al contempo che gli Stati membri potranno fare una dichiarazione attestante che i propri cittadini non saranno consegnati o che la consegna sarà autorizzata soltanto a talune specifiche condizioni (e, in tal caso, gli altri Stati potranno applicare la condizione di reciprocità).

Articolo 7 *(Disposizioni relative agli esaminatori di patenti di guida)*

L'articolo 7 interviene in materia di **requisiti** richiesti agli **esaminatori** di patenti di guida diverse da quella per gli autoveicoli (patente B).

La disposizione modifica la lettera a) del punto 2.2. dell'allegato IV del [decreto legislativo n. 59 del 2011](#) (recante *Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida*) prevedendo quale requisito alternativo alla titolarità di una patente di categoria corrispondente a quella per la quale l'esaminatore è chiamato a svolgere la propria attività il possesso di un diploma di laurea in ingegneria del vecchio ordinamento o di laurea magistrale in ingegneria.

E' opportuno rilevare che la disposizione, diversamente da quanto precisato nella relazione tecnica, non richiede la specifica laurea in ingegneria meccanica, ma più genericamente il possesso della laurea vecchio ordinamento o di quella magistrale in ingegneria.

Il punto 2.2 dell'allegato reca i seguenti **requisiti minimi per gli esaminatori di guida per le patenti diverse da quella B:**

- a) titolarità di una patente della categoria corrispondente a quella per la quale svolgono l'attività di esaminatore;
- b) superamento della formazione iniziale e adempimento delle disposizioni relative alla garanzia di qualità e alla formazione continua;
- c) essere stati esaminatori di guida per la patente di categoria B e aver esercitato per almeno tre anni tale funzione (tale durata è derogabile a condizione che l'esaminatore dimostri di possedere un'esperienza di guida di almeno cinque anni nella categoria interessata);
- d) aver completato un'istruzione professionale che porti almeno al completamento del livello 3 come definito dalla [decisione 85/368/CEE](#);
- e) non lavorare contemporaneamente come insegnante o istruttore di guida in una scuola guida.

La proposta di modifica in esame, precisa la relazione illustrativa, oltre ad essere conforme a quanto stabilito dall'allegato IV della direttiva 2006/126/CE⁸ risponde all'esigenza di "valorizzare le formazioni professionali di almeno una quota di dipendenti che devono abilitarsi alla funzione di esaminatore".

A ben vedere, infatti il ventennale blocco del *turn-over* ha impedito al Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale di

⁸ Il punto 2.2, lettera a), dell'allegato IV della direttiva 2006/126/CE (alla quale è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 59 del 2011) stabilisce che l'esaminatore di guida deve, tra gli altri requisiti, essere titolare della categoria corrispondente a quella per cui svolge l'attività di esaminatore e che si può prescindere dal possesso di tale requisito a condizione che l'esaminatore sia in possesso di adeguata formazione professionale.

assumere nuovo personale per sostituire i funzionari andati in quiescenza o dimessi. Le uniche risorse che, in questi anni, hanno implementato l'organico del Dipartimento sono funzionari provenienti da enti disciolti, ovvero in mobilità da altre Amministrazioni, i quali, pur avendo alta professionalità tecnica, non sono in possesso delle patenti di guida delle categorie richieste dall'allegato IV del decreto legislativo n. 59 e quindi non possono essere né ammessi a frequentare i corsi per esaminatori né tantomeno essere adibiti a svolgere tale mansione.

La modifica legislativa proposta, aggiunge sempre la relazione illustrativa, si basa sul presupposto che, per condurre i veicoli diversi dalle autovetture, è necessaria una solida conoscenza di nozioni teoriche e pratiche di fisica, di meccanica e di dinamica, che certamente sono possedute da chi è in possesso di diploma di laurea in ingegneria (secondo il nuovo ordinamento universitario). Pertanto il possesso del titolo di studio, accompagnato dal corso di qualificazione iniziale che comunque devono obbligatoriamente frequentare i funzionari che intendono conseguire l'abilitazione di esaminatore, consentirebbe di assicurare i requisiti di competenza ed affidabilità allo svolgimento delle funzioni in argomento richiesti.

Articolo 8

(Disposizioni in materia di diritti aeroportuali - Procedura di infrazione n. 214/4187)

L'articolo 8 – introdotto a seguito di un emendamento durante l'esame in Commissione in Senato – è volto a rimediare all'apertura della **procedura di infrazione 2014/4187** in materia di **regolazione del trasporto aereo**. La procedura è allo stato della **messa in mora**.

La disposizione **novella** il decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 (convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27) **sostituendone l'articolo 73**.

La modifica è volta ad **assegnare all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)** – già istituita con l'art. 37 del decreto legge n. 201 del 2011 (il cosiddetto "Salva Italia") - la funzione di regolatore indipendente dei rapporti di concessione anche quando sussista tra l'**ENAC** e il **concessionario** dei servizi aeroportuali un **contratto di programma**.

Tale modificazione legislativa viene proposta per venire incontro alle obiezioni della Commissione europea, secondo cui l'**ENAC** non sarebbe idoneo a soddisfare i requisiti dell'autorità amministrativa indipendente, cui deve essere demandata la competenza di risolvere le controversie tra autorità aeroportuale e gestori dei relativi servizi.

Gli articoli 6 e 11 della direttiva 2009/12/CE, infatti, prevedono che, in caso di **controversie** sui diritti aeroportuali, che insorgano tra l'autorità aeroportuale e l'imprenditore che ne gestisca i servizi, sia prevista un'**autorità terza**, innanzi alla quale la lite possa essere sottoposta e risolta, in base a criteri e condizioni non discriminatori, trasparenti e obiettivi.

La direttiva (art. 6, comma 5) consente – sì – agli Stati membri di non prevedere tale ruolo di un'autorità amministrativa indipendente se **a monte viga un regime pubblicistico** amministrato da una simile autorità, tale per cui i diritti aeroportuali siano stabiliti in via fissa e preventiva. A parere della Commissione europea, però, in Italia non sussistono queste condizioni, giacché l'**ENAC** non potrebbe essere ritenuta un'autorità indipendente. Essa è **parte dei contratti di programma con gli enti gestori dei servizi aeroportuali**, la cui validità è stata prorogata in deroga alla direttiva 2009/12/CE e al citato decreto legge n. 201 del 2011.

La disposizione introdotta in sede referente al Senato è pertanto volta a individuare nell'**ART** quella competente a stabilire dirimere le eventuali liti, anche nei casi in cui **siano vigenti contratti di programma**.

La disposizione introdotta stabilisce che l'**ART** attua le funzioni assegnate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o

maggiori oneri per la finanza pubblica. Nondimeno, si ricorda l'art. **16** del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 (c.d decreto Genova), di recentissima conversione in legge (legge n. 130 del 2018), ha ampliato le competenze dell'ART, rafforzandone le risorse.

Articolo 9

(Disposizioni relative all'IVA applicabile ai servizi di trasporto e spedizione di beni in franchigia - Procedura d'infrazione n. 2018/4000)

L'articolo 9 disciplina il regime IVA applicabile ai **servizi di trasporto e spedizione dei beni in franchigia**, allo scopo di archiviare la procedura di infrazione 2018/4000, attualmente allo stadio di messa in mora *ex art.* 258 TFUE. Con le modifiche in commento si **esentano da IVA** le predette prestazioni, a condizione che il loro **valore sia compreso nella base imponibile**, in luogo di essere concretamente assoggettato a imposta in dogana.

Il Governo – nella relazione illustrativa al provvedimento – ricorda che a parere della Commissione UE le vigenti disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, numeri 2 e 4 del D.P.R. IVA (D.P.R. n. 633 del 1972), confliggono con l'articolo 144 della Direttiva 2006/112/CE sul sistema comune dell'IVA.

Nell'attuale formulazione dell'articolo 9, per applicare l'esenzione IVA ai servizi di trasporto e di spedizione dei beni in esportazione, in transito o in importazione temporanea, nonché ai trasporti relativi a beni in importazione, i **relativi corrispettivi** devono **essere inclusi nella base imponibile** ed altresì **scontare l'IVA in dogana all'atto dell'importazione**, ai sensi del primo comma dell'articolo 69 del D.P.R. n. 633 del 1972.

Più in dettaglio il vigente articolo 9, comma 1 del DPR IVA considera servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali, **non imponibili**, tra gli altri:

- i trasporti relativi a beni in esportazione, in transito o in importazione temporanea, nonché i trasporti relativi a beni in importazione, i cui **corrispettivi sono assoggettati all'imposta** a norma del primo comma dell'articolo 69 del medesimo DPR (n.2);
- i servizi di spedizione relativi ai trasporti di persone, eseguiti in parte nel territorio dello Stato e in parte in territorio estero in dipendenza di unico contratto, ai trasporti di beni in esportazione, in transito o in temporanea importazione, nonché ai trasporti di beni in importazione, sempreché i **corrispettivi dei servizi di spedizione siano assoggettati all'imposta** a norma del primo comma dell'art. 69; i servizi relativi alle operazioni doganali (n. 4).

L'articolo 69, al primo comma, **commisura l'IVA sui beni importati al valore dei beni medesimi**, determinato ai sensi delle disposizioni in materia doganale, aumentato dell'ammontare dei diritti doganali dovuti (ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto) nonché dell'ammontare delle spese d'inoltrò fino al luogo di destinazione all'interno del territorio della UE che figura sul documento di trasporto sotto la cui scorta i beni sono introdotti nel territorio medesimo.

L'articolo 144 della Direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE) consente agli Stati membri di esentare da imposta le prestazioni di servizi connesse con l'importazione di beni, purché il loro **valore sia compreso nella base imponibile**, conformemente all'articolo 86, paragrafo 1, lettera *b*).

L'articolo 86, paragrafo 1, lettera *b*) dispone che siano comprese nella base imponibile le spese accessorie quali le spese di commissione, di imballaggio, di trasporto e di assicurazione, che sopravvengono fino al primo luogo di destinazione dei beni nel territorio dello Stato membro d'importazione, nonché quelle risultanti dal trasporto verso un altro luogo di destinazione situato in UE, qualora quest'ultimo sia noto nel momento in cui si verifica il fatto generatore dell'imposta.

Coerentemente a quanto esposto, al fine di consentire l'archiviazione della procedura, le **lettere a) e b)** dell'articolo 9, comma 1, novellano rispettivamente l'articolo 9, comma 1, n. 2 e 4 del D.P.R. IVA, **sostituendo** il riferimento all'assoggettamento ad imposta **con il riferimento all'inclusione nella base imponibile**, al fine di superare i rilievi mossi dalla Commissione.

La **lettera c)** modifica l'articolo 9, comma 1, n. 4-*bis* del D.P.R. n. 633 del 1972, che nella formulazione vigente qualifica come non imponibili i servizi accessori relativi alle piccole spedizioni di carattere non commerciale e alle spedizioni di valore trascurabile (di cui alle direttive 2006/79/CE del Consiglio, del 5 ottobre 2006, e 2009/132/CE del Consiglio, del 19 ottobre 2009) purché i corrispettivi dei servizi accessori abbiano concorso alla formazione della base imponibile ai sensi dell'articolo 69 del DPR IVA, ancorché la medesima base imponibile non sia stata assoggettata all'imposta.

La Commissione al riguardo ha rilevato che detta disposizione non è in linea con l'articolo 144 della menzionata direttiva IVA, in quanto limita la prescrizione alle importazioni di beni di modico valore ed alle piccole spedizioni.

Al fine di superare anche tale rilievo, con la lettera *c)* si modifica il n. 4-*bis* del primo comma dell'articolo 9 del D.P.R. n. 633/1972, **eliminando la il riferimento alle sole piccole spedizioni e a quelle di carattere non commerciale**, ovvero di valore trascurabile.

Procedura di contenzioso

Il **19 luglio 2018** la Commissione europea ha inviato una **lettera di costituzione in mora** all'Italia chiedendole di **uniformare** alle norme dell'UE le sue **regole in materia di IVA sulla prestazione di servizi connessi all'importazione di beni**.

Secondo la Commissione europea (che richiama anche la [sentenza](#) C-273/16, EU:C:2017:733 della Corte di giustizia del 4 ottobre 2017, Agenzia delle Entrate contro Federal Express Europe Inc., in particolare i punti 40 e 46), ai fini dell'applicazione dell'esenzione dall'IVA sui servizi accessori (ivi compresi i servizi di trasporto), la **legislazione italiana (articolo 9 DPR n. 633/72)** prevede non solo l'inclusione del valore di detti servizi nella **base imponibile**, ma anche lo **sconto dell'IVA** in dogana all'atto dell'importazione, **contravvenendo** in tal modo

agli obblighi imposti dal combinato disposto degli articoli 86, paragrafo 1, lettera b), e 144 della [direttiva 2006/112/CE](#) relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (cosiddetta **direttiva IVA**), secondo cui, nei limiti in cui le spese di trasporto sono comprese nella base imponibile dell'operazione d'importazione esentata, anche la prestazione di servizio accessoria deve essere esentata dall'IVA. Ne consegue che le spese di trasporto riguardanti l'importazione definitiva di beni **devono essere esentate dall'IVA**, sempre che il loro valore sia compreso nella base imponibile, anche se non hanno scontato l'IVA in dogana all'atto dell'importazione.

La Commissione europea ha **invitato l'Italia**, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), a **trasmettere osservazioni** in merito **entro due mesi** dal ricevimento della lettera di costituzione in mora. Dopo aver preso conoscenza di tali osservazioni, oppure in caso di mancata trasmissione delle stesse entro il termine fissato, la Commissione europea si riserva il diritto di emettere, se del caso, il **parere motivato** previsto dal medesimo articolo 258 del TFUE.

Articolo 10
(Disposizioni relative ai termini di prescrizione delle obbligazioni doganali)

L'articolo 10 novella l'articolo 84 del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, recante che reca il Testo Unico in materia doganale (T.U.L.D.), con particolare riferimento ai **termini di prescrizione dell'obbligazione doganale**, al fine di garantire piena attuazione al Nuovo Codice Doganale dell'Unione, Regolamento (UE) n. 952 del 9 ottobre 2013.

Le norme in esame rimandano, per i termini di notifica dell'obbligazione doganale, alle vigenti disposizioni dell'Unione Europea; ove l'obbligazione doganale sorga a seguito di un comportamento penalmente perseguibile, il termine per la **notifica** dell'obbligazione doganale è fissato in di **sette anni**.

Il vigente articolo 84, che riguarda la **riscossione dei diritti doganali**, fissava originariamente in cinque anni il termine di prescrizione del relativo potere. Tale termine è stato ridotto a **tre anni** ai sensi dell'articolo 29, comma 1, della L. 29 dicembre 1990, n. 428. Detto articolo 84 fissa i termini di decorrenza di tale prescrizione.

Il termine di tre anni decorre:

- a) dalla data della bolletta doganale, per i diritti in essa liquidati e non riscossi in tutto o in parte, per qualsiasi causa, o dovuti in conseguenza di errori di calcolo nella liquidazione o di erronea applicazione delle tariffe;
- b) dalla data del termine fissato nella bolletta di cauzione, di cui all'art 141 per la presentazione delle merci alla dogana di destinazione, quando si tratta di diritti doganali dovuti in conseguenza della spedizione delle merci ad altra dogana od in transito. Si ricorda che ai sensi del richiamato articolo 141, la dogana può consentire che le merci estere ad essa presentate siano spedite, per ulteriori operazioni doganali, ad altra dogana. A garanzia dell'obbligo della presentazione delle merci alla dogana di destinazione nei termini di legge, il proprietario deve prestare cauzione per una somma pari all'importo dei diritti gravanti sulla merce;
- c) dalla data della chiusura dei conti di magazzino delle singole partite, per i diritti dovuti in conseguenza del movimento delle merci depositate nei magazzini doganali e nei magazzini di temporanea custodia;
- d) dalla data in cui i diritti sono divenuti esigibili, in ogni altro caso.

L'articolo 84 TULD, nella sua formulazione vigente, disciplina anche il caso in cui il mancato pagamento, totale o parziale, dei diritti dipende da un **reato** (comma 2), In tal caso il termine di prescrizione **decorre dalla data in cui il decreto o la sentenza**, pronunciati nel procedimento penale, sono **divenuti irrevocabili**.

Come riferisce al riguardo la relazione illustrativa, in relazione ai termini di prescrizione dell'obbligazione in presenza di reato, l'articolo 84, comma 2, del T.U.L.D. è stato interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione (sentenza n. 26045/2016 e ordinanza n. 24674/2015) nel senso che l'azione di recupero dei diritti doganali, in presenza di fattispecie penalmente rilevanti, può essere avviata dopo la

scadenza del termine di prescrizione triennale, purché sia stata trasmessa all'autorità giudiziaria, entro il suddetto termine di prescrizione, la notizia di reato.

Tale interpretazione appariva in linea con il precedente Codice Doganale Comunitario, regolamento (CEE) n. 2913/92.

L'articolo 221, terzo paragrafo del regolamento del 1992 fissava il termine massimo di tre anni per la comunicazione al debitore dell'importo del dazio. Tuttavia il quarto paragrafo dell'articolo 221 contemplava espressamente il caso di obbligazione doganale nata a seguito di un atto che, nel momento in cui è stato commesso, era perseguibile penalmente: in tale ipotesi la comunicazione al debitore dell'importo dei dazi poteva essere effettuata **anche dopo** la scadenza del termine di tre anni.

La norma, rinviando in sostanza agli ordinamenti degli Stati membri la regolamentazione della notifica della pretesa tributaria in caso di obbligazione doganale derivante da fatti penalmente rilevanti, rendeva applicabile la normativa e la prassi di settore adottate dall'ordinamento nazionale, in base alle quali, in presenza di reato, l'avviso di pagamento poteva essere notificato anche dopo il triennio, purché la "*notitia criminis*" fosse stata trasmessa all'autorità giudiziaria entro il triennio stesso.

Le norme nazionali non sono tuttavia più in linea con il **regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 952/2013 del 9 ottobre 2013**, recante il **nuovo Codice doganale dell'Unione**.

Ai sensi dell'articolo 103 del nuovo Codice, nessuna obbligazione doganale può essere notificata al debitore dopo la scadenza di un termine di tre anni dalla data in cui è sorta l'obbligazione doganale.

Il comma 2 dell'articolo 103 prevede tuttavia che, se l'obbligazione doganale sorge in seguito a un atto che nel momento in cui è stato commesso era perseguibile penalmente, il termine di tre anni sia **esteso a minimo cinque anni e massimo dieci anni**, conformemente al diritto nazionale.

Di conseguenza, a decorrere dal 1° maggio 2016 (data di entrata in vigore della predetta prescrizione; articolo 288, comma 2 del Codice), gli uffici doganali non possono notificare il debito e di riscuotere i dazi, qualora la pretesa tributaria non sia notificata agli operatori entro tale termine.

Con le norme in esame viene dunque **sostituito integralmente l'articolo 84 del TULD**.

In particolare la nuova disposizione (nuovo articolo 84, **comma 1**), chiarisce che i termini per la notifica dell'obbligazione doganale avente ad oggetto diritti doganali sono disciplinati dalle vigenti disposizioni dell'Unione Europea.

Al **comma 2** è previsto che, qualora l'obbligazione doganale sorga a seguito di un **comportamento penalmente perseguibile**, il termine per la **notifica** dell'obbligazione doganale è di **sette anni**.

La relazione illustrativa al riguardo chiarisce che la previsione di un termine ultraquinquennale per le violazioni doganali più gravi, quali quelle aventi rilevanza penale, è coerente con la scelta operata anche in materia di imposte sui redditi e sull'IVA dalla normativa nazionale, che ha elevato i termini di decadenza dell'accertamento, nel caso di omissione della prescritta dichiarazione annuale, a sette anni.

Infine, al **comma 3** è precisato che la **nuova disciplina** si applica alle **obbligazioni doganali** sorte **dal 1° maggio 2016**, data di applicazione del nuovo codice doganale dell'Unione.

Si segnala che la norma in esame appare derogare all'articolo 3 della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei contribuenti) in tema di efficacia temporale delle norme tributarie.

Il richiamato articolo (comma 1) prevede che le disposizioni tributarie non possano avere effetto retroattivo; inoltre occorrerebbe verificare se, in concreto, la norma in esame non rischi di violare il divieto (articolo 3, comma 3 dello Statuto) di prorogare i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposte.

Articolo 11

(Disposizioni relative alla partecipazione alle aste delle quote di emissioni dei gas a effetto serra)

L'articolo 11 contiene disposizione volte alla **piena attuazione del regolamento (UE) n. 1031/2010**, che disciplina i tempi, la gestione e altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra.

Lo *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS) è il sistema per lo scambio di quote di emissione di gas serra finalizzato alla riduzione di tali emissioni inquinanti nell'Unione europea. Il sistema si basa sulla assegnazione di quote agli impianti produttivi caratterizzati da rilevante impatto ambientale sull'atmosfera. Dal 2013 l'assegnazione avviene a titolo oneroso attraverso piattaforme d'asta gestite da mercati regolamentati ai sensi del regolamento n. 1031/2010.

Come segnalato dal Governo nella relazione, ad oggi, le aste si svolgono su **due mercati**: lo *European Energy Exchange*, (EEX) con sede a Lipsia, e l'*ICE Futures Europe* (ICE), con sede a Londra, che si sono aggiudicati le gare d'appalto di tutte le piattaforme d'asta istituite dal regolamento. Il **numero di quote** che ciascuno Stato (per l'Italia è il GSE – Gestore dei Servizi Energetici) mette all'asta è determinato prevalentemente sulla base delle **emissioni storiche** delle installazioni rientranti nello schema e presenti sul proprio territorio nazionale. Almeno la metà dei proventi delle aste di quote per gli impianti fissi – e tutti i ricavi delle aste di quote per gli operatori aerei – deve essere utilizzata dagli Stati membri in **azioni volte a combattere il cambiamento climatico**.

I **produttori di energia elettrica e gli impianti che si occupano di cattura, trasporto e stoccaggio di CO₂ (CCS)** devono approvvigionarsi sul mercato delle quote necessarie per acquisire "permessi di emissione". **Manifattura e aviazione** ricevono parte delle quote a titolo gratuito e ricorrono alle aste per la parte rimanente.

Alle aste prendono parte **intermediari finanziari** che contribuiscono ad aumentare la liquidità del mercato primario e secondario. Dal 3 gennaio 2018, **la quota di emissione è classificata come strumento finanziario** ai sensi delle disposizioni del pacchetto MiFID II (direttiva 2014/65/UE e regolamento n. 600/2014).

L'**articolo 4-terdecies**, comma 1, lettera l), del TUF, nell'identificazione dei soggetti ai quali **non si applicano le disposizioni della Parte II del TUF (disciplina degli intermediari)** menziona i coloro che: "i) compresi i *market maker*, [...] negoziano per conto proprio strumenti derivati su merci o **quote di emissione** o derivati dalle stesse, esclusi quelli che negoziano per conto proprio

eseguendo ordini di clienti; o ii) che prestano servizi di investimento diversi dalla negoziazione per conto proprio, in strumenti derivati su merci o **quote di emissione** o strumenti derivati dalle stesse ai clienti o ai fornitori della loro attività principale; purché: 1) per ciascuno di tali casi, considerati sia singolarmente che in forma aggregata, si tratti di un'attività accessoria alla loro attività principale considerata nell'ambito del gruppo, purché tale attività principale non consista nella prestazione di servizi di investimento ai sensi del [TUF], di attività bancarie ai sensi del Testo unico bancario o in attività di *market making* in relazione agli strumenti derivati su merci; 2) tali soggetti non applichino una tecnica di negoziazione algoritmica ad alta frequenza; e 3) detti soggetti comunichino formalmente, entro il 31 dicembre di ogni anno alla Consob, se si servono di tale esenzione e, su richiesta della Consob, su quale base ritengono che la loro attività ai sensi dei punti i) e ii) sia accessoria all'attività principale”.

Il regolamento n. 1031/2010, all'articolo 18, paragrafo 3, precisa che le **banche e le imprese di investimento possono chiedere di essere ammesse a partecipare direttamente all'asta per conto dei loro clienti** in riferimento a prodotti non costituiti da strumenti finanziari, purché lo Stato membro in cui essi sono stabiliti abbia adottato una normativa che consenta alle autorità nazionali competenti di autorizzare tali soggetti a presentare offerte per conto dei loro clienti.

Inoltre, l'articolo 59, paragrafo 4, del medesimo regolamento europeo, che stabilisce norme di condotta per alcuni dei soggetti ammessi a presentare offerte per conto di terzi, prevede che “le autorità nazionali competenti designate dagli Stati membri in cui sono stabiliti i soggetti di cui al paragrafo 1 [fra cui enti creditizi e imprese di investimento] provvedono ad **autorizzare** tali soggetti ad esercitare le attività contemplate dallo stesso paragrafo [presentare offerte per conto di terzi], nonché a **far rispettare le norme di condotta** di cui ai paragrafi 2 e 3, in particolare attraverso il trattamento delle denunce presentate per violazione di tali norme.”.

Con specifico riferimento alle ipotesi di revoca dell'autorizzazione concessa ai soggetti legittimati ad operare su mercato delle quote di emissione, a norma dell'articolo 59, paragrafo 6, lettera b), del regolamento europeo “[...] lo Stato membro procura che: [...] sia predisposto un **procedimento per il trattamento delle denunce e la revoca dell'autorizzazione** in caso di inadempimento degli obblighi inerenti alla stessa”. Inoltre, il successivo paragrafo 7 prevede che “I clienti degli offerenti di cui al paragrafo 1 possono presentare **denuncia alle autorità competenti di cui al paragrafo 3 per inosservanza delle norme di condotta** di cui al paragrafo 2, secondo le regole procedurali vigenti per il trattamento delle denunce nello Stato membro che vigila sul soggetto di cui al paragrafo 1”.

Per dare piena attuazione a tali previsioni, il **comma 1, lettera a)**, dell'articolo in esame introduce, nell'ambito della disciplina degli intermediari, Parte II del TUF, il nuovo articolo 20-ter **sull'autorizzazione e la vigilanza dei soggetti legittimati a presentare domanda di partecipazione al mercato delle aste**, ai sensi del regolamento europeo.

Il comma 1 del nuovo articolo 20-ter, in attuazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento europeo, **attribuisce alla CONSOB della competenza ad autorizzare i soggetti che beneficiano dell'esenzione prevista dalla MiFID II a presentare offerte nel mercato delle quote di emissioni**, con conseguente attribuzione anche del **compito di vigilare** sul rispetto, da parte di questi ultimi, delle regole di comportamento stabilite dall'articolo 59 del medesimo regolamento. Nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato l'**emendamento 8.1**, che modifica il comma 1, lettera a) capoverso 20-ter, comma 3, al quale viene aggiunta, in premessa, una specificazione relativa alla facoltà per gli intermediari autorizzati di presentare **offerte in conto proprio**, come previsto dall'articolo 18, paragrafo 1, lettere b) e c), del regolamento (UE) n. 1031/2010.

Il comma 2 attribuisce alla CONSOB, nell'esercizio della vigilanza sui soggetti autorizzati ai sensi del precedente comma 1, tutti i **poteri di vigilanza** (informativi, di indagine, ispettivi e di intervento, nonché la potestà di adottare provvedimenti ingiuntivi) previsti con riferimento agli intermediari abilitati.

Il comma 3 sancisce che le banche e le imprese di investimento autorizzate a norma della disciplina bancaria e finanziaria vigente e iscritte nei rispettivi albi, sono altresì **autorizzate di diritto a operare nel mercato delle aste delle quote di emissione** per conto dei loro clienti qualora risultino **già autorizzate alla prestazione dei servizi di investimento di negoziazione per conto proprio e/o esecuzione di ordini**.

Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 6, commi 2 e 2-bis, del TUF con riferimento ai criteri per l'esercizio dei poteri regolamentari, l'articolo in esame **attribuisce alla CONSOB la facoltà di dettare disposizioni di attuazione dell'articolo 59 del regolamento n. 1031/2010**. In particolare, tale potestà è attribuita con riferimento alle **regole di condotta** che i soggetti legittimati a presentare domanda di partecipazione al mercato delle aste sono tenuti ad osservare (paragrafi 2 e 3 del regolamento europeo), nonché alla **procedura di autorizzazione** dei soggetti esentati ai sensi della MiFID II e all'eventuale **revoca dell'autorizzazione** in caso di violazioni gravi e sistematiche delle norme di condotta (paragrafi 4, 5 e 6 dello stesso regolamento europeo).

Infine, l'articolo 59, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1031/2010 dispone che le competenti autorità nazionali possano applicare **“sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive”** in caso di violazione delle regole prescritte.

Conseguentemente, il **comma 1, lettere b), c) e d)**, dell'articolo in esame apporta le necessarie integrazioni alla Parte V del TUF (Sanzioni) al fine di prevedere l'applicazione delle **sanzioni amministrative già previste con riferimento agli intermediari abilitati** nei confronti dei **responsabili delle violazioni delle disposizioni dettate dall'articolo 59, paragrafi 2, 3** (relativi alle regole di comportamento) e **5** (relativo alle condizioni per l'autorizzazione) del regolamento (UE) n. 1031/2010 e delle relative disposizioni di attuazione.

Il **comma 2 dell'articolo 11** reca infine la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dall'attuazione della delega con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 12

(Abrogazione di aiuto di Stato individuale previsto dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Caso S.A. 50464 2018/N)

L'**articolo** in esame - **introdotto nel corso dell'esame in sede referente** - abroga il co. 1087 dell'art. 1, L. 205/2017 (bilancio di previsione per il 2018), il quale ha assegnato un contributo pari ad **un milione di euro** per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 in favore dell'Istituto italiano per l'Asia e il Mediterraneo (**IsiameD**), per la promozione di un modello digitale italiano nei settori del turismo, dell'agroalimentare, dello sport e delle *smart city*.

Esso modifica quindi il titolo del Capo IV del disegno di legge nei seguenti termini: «Disposizioni in materia di fiscalità, dogane e aiuti di stato».

Procedure di contenzioso

Con comunicazione del 4 aprile 2018, la Commissione europea ha affermato che, poiché le autorità italiane non avevano notificato la misura - comunicata il 16 febbraio 2018 - ai fini della certezza del diritto né avevano messo in discussione la sua natura di aiuto, qualificandola piuttosto come misura di aiuto *ad hoc* a favore di una PMI, i servizi della Commissione presumevano che essa costituisse effettivamente un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del TFUE.

La Commissione si è dunque riservata la valutazione di compatibilità. Tuttavia, a suo avviso, non risultava *prima facie* vi fossero basi giuridiche dell'UE in materia di aiuti di Stato applicabili che potessero attestare la compatibilità della misura, in quanto non risultava fossero previsti costi di investimento o spese ammissibili. A suo giudizio, quindi, la misura si sarebbe configurata come un "aiuto al funzionamento" e, in quanto tale, generalmente vietata, salvo alcune eccezioni non ritenute però pertinenti nel caso in questione.

Essa ha quindi invitato le autorità italiane a chiarire secondo quale base giuridica dell'UE in materia di aiuti di Stato la misura notificata avrebbe potuto, a loro avviso, essere considerata compatibile. Inoltre la Commissione ha invitato le autorità italiane a prendere in considerazione l'opportunità di ritirare la notifica, qualora esse avessero condiviso il suo parere preliminare circa l'esiguità delle possibilità che la misura fosse valutata compatibile e in assenza di altre argomentazioni a sostegno della compatibilità.

Nella risposta dell'11 maggio 2018, il Governo ha fatto presente di aver sospeso - anche alla luce della comunicazione della Commissione - l'erogazione del contributo al soggetto beneficiario e ha altresì specificato, in risposta al quesito da essa posto, di non disporre di ulteriori elementi a sostegno della compatibilità della misura con la normativa UE in materia di aiuti di Stato. Ha poi fatto presente che il suo eventuale ritiro avrebbe potuto essere disposto con misura legislativa di pari grado, riservandosi di fornire alla Commissione ulteriori informazioni.

Nell'ulteriore comunicazione del 7 giugno 2018, la Commissione ha ribadito che le autorità italiane non avevano messo in discussione la natura di aiuto di Stato

della misura in questione e ha chiesto se sarebbero state attuate azioni correttive più idonee per superare le criticità della stessa e in quel caso di comunicare il loro contenuto.

Infine, preso atto dell'impegno da parte delle autorità italiane a informare la Commissione riguardo un eventuale ritiro della misura, la Commissione ha sottolineato di rimanere in attesa di una comunicazione in tal senso.

Articolo 13

(Attuazione della direttiva (UE) 2017/1564 relativa a taluni utilizzi consentiti di determinate opere e di altro materiale protetto da diritto d'autore e da diritti connessi a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa)

L'articolo 13 reca disposizioni attuative della [Direttiva \(UE\) 2017/1564](#) – alla quale gli Stati membri devono conformarsi entro l'11 ottobre 2018 –, che mira a garantire che le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa abbiano **accesso** ai libri e ad altri tipi di pubblicazioni – compresi gli spartiti musicali –, su qualsiasi supporto, anche in formato audio, e in formato digitale.

A tal fine, prevede **eccezioni al diritto d'autore e ai diritti connessi**⁹, novellando l'art. 71-bis della L. 633/1941 con l'aggiunta di dodici nuovi commi (da 2-bis a 2-terdecies) che, sostanzialmente, riprendono, tranne in un caso, le previsioni degli articoli da 1 a 5 della Direttiva.

*Preliminarmente, dunque, si evidenzia che, vertendosi anche in materia di **diritti connessi**, occorrerebbe valutare se le nuove disposizioni non debbano essere collocate nel Titolo III (Disposizioni comuni) della L. 633/1941, piuttosto che nell'art. 71-bis, inserito nel Titolo I (Disposizioni sul **diritto d'autore**).*

La **relazione illustrativa** all'A.S. 822 evidenzia che sulla questione è stato consultato il Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore (previsto dall'art. 190 della L. 633/1941).

In argomento, si ricorda che la [Direttiva 2001/29/CE](#) ha disposto, all'art. 5, par. 3), lett. b), che gli Stati membri hanno la **facoltà** di disporre **eccezioni o limitazioni** al diritto di riproduzione e al diritto di comunicazione di opere al pubblico, compreso il diritto di mettere a disposizione del pubblico altri materiali protetti, quando si tratti di un **utilizzo a favore di portatori di handicap**, sempreché l'utilizzo sia collegato all'handicap, non abbia carattere commerciale e si limiti a quanto richiesto dal particolare handicap.

Questa previsione è stata recepita nell'ordinamento italiano con l'art. 9 del d.lgs. 68/2003 che, per quanto qui interessa, ha introdotto gli **artt. 71-bis e 71-quinquies** nell'ambito del Capo V (*Eccezioni e limitazioni*) del Titolo I (*Disposizioni sul diritto d'autore*) della L. 633/1941.

In particolare, l'art. 71-bis ha disposto che ai **portatori di “particolari” handicap** sono consentite, per **uso personale**, la riproduzione di opere e materiali protetti o l'utilizzazione

⁹ La L. 633/1941 disciplina la protezione delle opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione (art. 1), ponendo misure a tutela dei **diritti morali** e dei **diritti patrimoniali** (c.d. diritti di utilizzazione economica dell'opera). In base alla stessa, si intendono per **diritti connessi** quelli riconosciuti non direttamente all'autore, ma ad altri soggetti comunque collegati o affini. Si tratta, sostanzialmente, di coloro che offrono l'opera alla fruizione del pubblico e sono anch'essi titolari di diritti patrimoniali e, in taluni casi, anche di diritti morali (<https://www.siae.it/it/diritto-dautore/diritti-connessi/i-diritti-connessi>).

della comunicazione al pubblico degli stessi, purché siano direttamente collegate all'handicap, non abbiano carattere commerciale e si limitino a quanto richiesto dall'handicap.

Le relative specifiche sono state definite con [D.M. 14 novembre 2007, n. 239, che](#) ha precisato che il riferimento è alle persone con **disabilità sensoriale**, la cui situazione sia stata **accertata ai sensi della L. 104/1992**, e che la riproduzione e l'utilizzazione della comunicazione al pubblico di opere e materiali protetti può anche essere effettuata per il **tramite delle associazioni e delle federazioni di categoria** rappresentative dei beneficiari, che non perseguono scopo di lucro, sulla base di appositi accordi.

A sua volta, l'**art. 71-quinquies** ha disposto, nei co. 2-3, che i **titolari dei diritti** sono tenuti ad adottare **idonee soluzioni**, anche mediante la stipula di appositi accordi con le associazioni di categoria rappresentative dei beneficiari, per consentire l'esercizio delle eccezioni di cui – per quanto qui interessa – all'art. 71-*bis*, su espressa richiesta dei beneficiari e a condizione che i beneficiari stessi abbiano avuto accesso legittimo agli esemplari dell'opera o del materiale protetto ai fini del loro utilizzo. In particolare, i titolari dei diritti non sono tenuti a tali adempimenti in relazione alle opere o materiali messi a disposizione del pubblico in modo che ciascuno vi possa avere accesso dal luogo o nel momento scelto individualmente, quando l'accesso avvenga sulla base di accordi contrattuali.

Successivamente, il [Trattato di Marrakesh](#) – firmato per conto dell'Unione europea il 30 aprile 2014¹⁰ –, ha **imposto** alle parti contraenti di prevedere **eccezioni o limitazioni al diritto d'autore e ai diritti connessi** per la realizzazione e la diffusione di copie in formati accessibili di determinate opere e di altro materiale protetto e per lo scambio transfrontaliero di tali copie, per gli utilizzi da parte delle categorie delle **persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa**.

Conseguentemente, la **Direttiva (UE) 2017/1564** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, ha attuato gli obblighi imposti all'Unione dal [Trattato di Marrakesh](#), **ampliando lo spettro delle eccezioni** già previste dalla Direttiva 2001/29/CE e inserendo (art. 8) il riferimento ai nuovi obblighi da essa derivanti nell'art. 5, par. 3, della Direttiva del 2001.

In particolare, il punto (6) dei *consideranda* della Direttiva del 2017 ha evidenziato che “poiché le eccezioni o le limitazioni previste dal trattato di Marrakesh riguardano anche le opere in formato audio, come gli audiolibri, le eccezioni obbligatorie previste dalla presente direttiva dovrebbero applicarsi anche ai **diritti connessi**”.

In base all'art. 9 della Direttiva, entro l'**11 ottobre 2020** la Commissione europea presenterà una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla disponibilità, in formati accessibili, di opere e di altri materiali diversi da quelli considerati dalla stessa Direttiva, ovvero destinati a persone con disabilità diverse da quelle dalla medesima considerate.

In base all'art. 10, entro l'**11 ottobre 2023** la Commissione europea procederà ad una **valutazione** della Direttiva e presenterà le principali conclusioni in una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo – a tal fine utilizzando le informazioni fornite dagli Stati membri –, eventualmente con proposte di

¹⁰ Sulla base della [Decisione 2014/221/UE](#) del Consiglio del 14 aprile 2014. Più approfonditamente, si veda [qui](#).

modifica. La valutazione comprenderà la **verifica dell'impatto dei sistemi di indennizzo** previsti dagli Stati (l'art. 3, par. 6, della Direttiva, infatti, dispone che gli Stati membri **possono** prevedere che gli utilizzi consentiti, qualora effettuati da entità autorizzate stabilite nel loro territorio, siano soggetti a sistemi di indennizzo entro limiti previsti dalla medesima Direttiva¹¹).

Inoltre, lo stesso art. 10 dispone che, qualora uno Stato membro abbia validi motivi per ritenere che l'attuazione della Direttiva abbia avuto un notevole impatto negativo sulla disponibilità commerciale di opere o altro materiale in formati accessibili per i beneficiari, può sottoporre la questione all'attenzione della Commissione.

1. *Soggetti beneficiari dell'eccezione*

Il nuovo **co. 2-ter** dispone che **beneficiari** dell'eccezione sono – indipendentemente da altre forme di disabilità – persone:

- non vedenti;
- con una disabilità visiva che non può essere migliorata o con disabilità percettiva o di lettura e per questo non in grado di leggere le opere stampate in misura sostanzialmente equivalente a quella di una persona priva di tale disabilità.

Al riguardo, il punto (7) dei *consideranda* della Direttiva precisa che fra le disabilità percettive o di lettura sono compresi “la **dislessia o qualsiasi altro disturbo dell'apprendimento**”;

- con una disabilità fisica che impedisce loro di tenere o di maneggiare un libro, oppure di fissare o spostare lo sguardo nella misura che sarebbe normalmente necessaria per leggere¹².

2. *Oggetto dell'eccezione*

Il nuovo **co. 2-bis** stabilisce che l'eccezione riguarda le opere letterarie, fotografiche e delle arti figurative in forma di **libri, riviste, quotidiani**, rotocalchi o altri tipi di scritti, notazioni, compresi gli **spartiti musicali**, e relative **illustrazioni, su qualsiasi supporto**, anche in **formato audio**, quali gli audiolibri, **e in formato digitale**, protette da diritto d'autore o da diritti connessi, pubblicate o altrimenti rese lecitamente accessibili al pubblico¹³.

¹¹ Al riguardo, il punto (14) dei *consideranda* evidenzia che, “nello stabilire il livello di indennizzo, dovrebbero essere tenuti in debito conto il carattere non lucrativo delle attività di entità autorizzate, gli obiettivi di pubblico interesse perseguiti dalla presente direttiva, gli interessi dei beneficiari dell'eccezione, l'eventuale danno arrecato ai titolari dei diritti e la necessità di garantire la diffusione transfrontaliera delle copie in formato accessibile. Si dovrebbe tenere conto anche delle peculiarità di ciascun caso derivanti dalla realizzazione di una particolare copia in formato accessibile. Quando il danno a carico di un titolare dei diritti è minimo, non dovrebbe sussistere alcun obbligo di pagamento dell'indennizzo”.

¹² Si tratta delle categorie di soggetti considerate dall'art. 2, punto 2), della Direttiva.

¹³ Si tratta, sostanzialmente, della definizione recata dall'art. 2, punto 1), della Direttiva, con le specifiche che può trattarsi di opere letterarie, fotografiche e delle arti figurative.

L'eccezione si sostanzia, innanzitutto, enunciando il principio secondo cui sono liberi la **riproduzione**, la **comunicazione** al pubblico e la **messa a disposizione** del pubblico, la **distribuzione** e il **prestito** delle opere sopra indicate, previa **trasformazione in copie in formato accessibile**, ossia in formato tale da consentire al beneficiario di averne accesso in maniera agevole e confortevole come una persona che non ha alcuna delle disabilità indicate nel co. 2-ter¹⁴.

Il punto (7) dei *consideranda* della Direttiva precisa che i formati accessibili includono, ad esempio, braille, stampa a caratteri grandi, e-book adattati, audiolibri e trasmissioni radiofoniche.

L'eccezione opera esplicitamente in **deroga** a specifiche disposizioni della stessa L. 633/1941.

Si tratta, in particolare, di: **art. 13** (diritto esclusivo di riprodurre); **art. 16** (diritto esclusivo di comunicazione al pubblico); **art. 17** (diritto esclusivo di distribuzione), **art. 18-bis**, **co. 2** (diritto esclusivo di dare in prestito); **art. 64-bis** (diritti esclusivi sui programmi per elaboratore); **art. 64-quinquies** (diritti esclusivi sulle banche dati); **art. 72, co. 1, lett. a), b) e d)** (diritto esclusivo del produttore di fonogrammi di autorizzare la riproduzione dei fonogrammi, la distribuzione degli esemplari dei suoi fonogrammi, e la messa a disposizione del pubblico); **art. 78-ter, co. 1, lett. a), b) e d)** (diritto esclusivo del produttore di opere cinematografiche o audiovisive o di sequenze di immagini in movimento di autorizzare la riproduzione degli originali e delle copie delle proprie realizzazioni, la distribuzione dell'originale e delle copie di tali realizzazioni, e la messa a disposizione del pubblico dell'originale e delle copie delle proprie realizzazioni); **art. 79, co. 1, lett. b), d) ed e)** (diritto esclusivo di coloro che esercitano l'attività di emissione radiofonica o televisiva di autorizzare la riproduzione delle fissazioni delle proprie emissioni, la messa a disposizione del pubblico in maniera tale che ciascuno possa avervi accesso nel luogo o nel momento scelti individualmente, delle fissazioni delle proprie emissioni, e di autorizzare la distribuzione delle fissazioni delle proprie emissioni); **art. 80, co. 2, lett. b), c) ed e)** (diritto esclusivo di interpreti ed esecutori di autorizzare la riproduzione della fissazione delle loro prestazioni artistiche, la comunicazione al pubblico nonché la diffusione via etere e la comunicazione via satellite delle proprie prestazioni artistiche dal vivo, e la distribuzione delle fissazioni delle loro prestazioni artistiche); **art. 102-bis** (diritti del costituente di una banca di dati).

In particolare, in base al nuovo **co. 2-quinquies** è consentito:

- a un **beneficiario** (o a persona che agisce per suo conto), di realizzare, per suo **uso esclusivo**, una copia in formato accessibile di un'opera cui il beneficiario stesso ha legittimamente accesso;
- ad una **entità autorizzata** (v. *infra*), di realizzare, **senza scopo di lucro**, una copia in formato accessibile di un'opera cui ha legittimamente accesso, ovvero, sempre senza scopo di lucro, di **comunicare, mettere a disposizione, distribuire o dare in prestito** la stessa copia a un

¹⁴ La definizione di "copia in formato accessibile" corrisponde a quella recata dall'art. 2, punto 3), della Direttiva.

beneficiario o a un'altra entità autorizzata, affinché sia destinata a un **uso esclusivo** da parte di un beneficiario¹⁵.

Il nuovo **co. 2-octies** chiarisce che l'esercizio di tali attività è consentito nei limiti giustificati dal fine perseguito, per **finalità non commerciali**, dirette o indirette, e **senza scopo di lucro**, e che gli utilizzi consentiti non devono porsi in contrasto con lo sfruttamento normale dell'opera e non devono arrecare ingiustificato pregiudizio ai legittimi interessi dei titolari dei relativi diritti¹⁶.

Stabilisce, inoltre, che l'esercizio di tali attività **non** è subordinato al rispetto di **ulteriori requisiti** da parte dei beneficiari e che **le clausole contrattuali** dirette ad impedire o limitare l'applicazione dell'eccezione introdotta sono **prive di effetti giuridici**¹⁷.

3. Disposizioni specifiche riguardanti la trasformazione dell'opera in formato accessibile

In base al nuovo **co. 2-quater**, la trasformazione dell'opera attiene alle operazioni necessarie per apportare modifiche, convertire o adattare un'opera ai fini della produzione di una copia in formato accessibile e ricomprende anche le **modifiche che possono essere necessarie nei casi in cui il formato di un'opera sia già accessibile a taluni beneficiari, ma non ad altri**, per via delle diverse disabilità.

In base al nuovo **co. 2-septies** sono consentite unicamente le modifiche, le conversioni e gli adattamenti strettamente necessari per rendere l'opera accessibile in base alle necessità specifiche dei beneficiari.

Ogni copia in formato accessibile deve **rispettare l'integrità dell'opera** e deve essere sempre accompagnata dalla menzione del titolo, dei nomi di autori, editori e traduttori della stessa, nonché di eventuali ulteriori indicazioni che figurano sull'opera stessa¹⁸.

In esito all'approvazione, in sede referente, dell'**emendamento 9.2** è inoltre previsto che i beneficiari, nel determinare se occorrono modifiche, conversioni o adattamenti di un'opera, non siano obbligati a verificare se sono disponibili altre versioni accessibili della stessa. Per le entità autorizzate viene invece stabilito che, qualora siano già disponibili in commercio versioni accessibili, l'eccezione di cui al comma *2-bis* non si applica.

4. Disposizioni specifiche riguardanti le entità autorizzate

In base al nuovo **co. 2-sexies, primo periodo**, per “**entità autorizzata**” si intende un'entità, **pubblica o privata**, riconosciuta o autorizzata “secondo le norme

¹⁵ Si tratta di previsioni corrispondenti a quanto disposto dall'art. 3, par. 1, della Direttiva.

¹⁶ Si tratta di previsioni corrispondenti a quanto disposto dall'art. 3, par. 3, della Direttiva.

¹⁷ Quest'ultima previsione è recata dall'art. 3, par. 5, della Direttiva.

¹⁸ Si tratta di previsioni analoghe a quanto disposto dall'art. 3, par. 2, della Direttiva.

vigenti” a fornire ai beneficiari, **senza scopo di lucro**, istruzione, formazione, possibilità di lettura adattata o accesso alle informazioni.

In tale categoria rientrano sicuramente, in base al **secondo periodo** dello stesso comma, gli enti pubblici o le organizzazioni **senza scopo di lucro** che forniscono ai beneficiari istruzione, formazione, possibilità di lettura adattata o accesso alle informazioni come loro **attività primarie, obbligo istituzionale** o come **parte delle loro missioni di interesse pubblico**¹⁹.

Si valuti l'opportunità di esplicitare meglio quali altri soggetti rientrino tra le entità autorizzate (oltre agli enti indicati nel secondo periodo del co. 2-sexies).

In base al **terzo periodo**, inserito nel corso dell'esame in sede referente (**emendamento 9.1**), le entità autorizzate trasmettono al Ministero per i beni e le attività culturali una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, redatta in base alla normativa vigente, attestante la propria denominazione, i dati identificativi, i contatti e il possesso dei requisiti soggettivi di cui al presente comma. Le modalità per la verifica di tali requisiti e il rispetto degli obblighi previsti dai commi 2-*undecies*, 2-*duodecies* e 2-*terdecies* saranno stabilite con decreto del Ministro della salute da emettersi, di concerto con il Ministro per la famiglia e le disabilità, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Il nuovo **co. 2-nonies** dispone che le entità autorizzate – alle quali non è imposto alcun obbligo di produzione e diffusione delle copie realizzate in formato accessibile – possono chiedere ai beneficiari **esclusivamente il rimborso** del costo per la trasformazione, nonché delle spese necessarie per la consegna delle copie.

Circa gli **obblighi** cui sono tenute le entità autorizzate, il **co. 2-undecies** dispone che – nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di trattamento dei dati personali – le medesime entità devono:

- distribuire, comunicare e rendere disponibili le copie in formato accessibile **unicamente ai beneficiari** o ad altre entità autorizzate;
- prendere opportune misure per **prevenire** la riproduzione, la distribuzione, la comunicazione al pubblico o la messa a disposizione del pubblico delle copie in formato accessibile, ove ciò non sia stato autorizzato;
- prestare la dovuta diligenza nel trattare le opere e le relative copie in formato accessibile e **registrare** tutte le operazioni effettuate;

¹⁹ Si tratta di definizione corrispondente a quella prevista dall'art. 2, punto 4), della Direttiva.

In base al punto (9) dei consideranda, gli utilizzi consentiti dovrebbero comprendere la realizzazione di copie in formato accessibile da parte dei beneficiari o delle entità autorizzate che ne soddisfano le esigenze, “siano tali entità autorizzate organizzazioni pubbliche o private, in particolare biblioteche, istituti scolastici e altre organizzazioni senza scopo di lucro, che erogano servizi alle persone che presentano disabilità nella lettura di testi a stampa in quanto loro attività primarie, obblighi istituzionali o come parte delle loro missioni di interesse pubblico”.

- **pubblicare** e aggiornare, eventualmente sul proprio sito *web*, o tramite altri canali, informazioni sul modo in cui esse rispettano gli obblighi precedenti²⁰.

Inoltre, il nuovo **co. 2-duodecies** stabilisce che le medesime entità autorizzate devono **fornire** in modo accessibile, su richiesta – ai beneficiari, alle entità autorizzate (anche se stabilite all'estero) e ai titolari dei diritti – **informazioni** circa:

- le **opere** per cui dispongono di copie in formato accessibile e i formati disponibili;
- le **entità autorizzate** con le quali hanno avviato **scambi di copie** in formato accessibile ai sensi del **co. 2-decies**²¹.

5. *Scambio transfrontaliero di copie in formato accessibile*

Il nuovo **co. 2-decies** dispone che le entità autorizzate stabilite nel territorio dello Stato italiano possono - nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di trattamento dei dati personali - realizzare, comunicare, mettere a disposizione, distribuire o dare in prestito copie in formato accessibile anche per un **beneficiario** o un'**entità autorizzata** stabiliti in un **altro Stato membro**.

Parimenti, i beneficiari o le entità autorizzate stabiliti nel territorio dello Stato italiano possono avere accesso a una copia in formato accessibile da parte di un'entità autorizzata stabilita in un altro Stato membro²².

Al riguardo, si evidenzia, per completezza, che – come ricorda anche il punto (22) dei *consideranda* della Direttiva (UE) 2017/1564 – il **trattato di Marrakesh** impone taluni obblighi relativamente allo **scambio di copie in formato accessibile tra l'Unione e i paesi terzi** che sono **parti contraenti del trattato**, e che le misure adottate dall'Unione per l'adempimento di tali obblighi sono contenute nel [Regolamento \(UE\) 2017/1563](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2017, che si applicherà negli Stati membri a decorrere **dal 12 ottobre 2018**²³.

²⁰ Si tratta di previsioni conformi a quanto disposto dall'art. 5, par. 1, della Direttiva.

²¹ Si tratta di previsioni conformi a quanto disposto dall'art. 5, par. 2, della Direttiva.

²² Si tratta di previsioni conformi a quanto disposto dall'art. 4 della direttiva.

²³ In particolare, gli artt. 3 e 4 del Regolamento dispongono, rispettivamente, che:

- le entità autorizzate stabilite in uno Stato membro possono distribuire, comunicare o rendere disponibile ai beneficiari o a un'entità autorizzata stabilita in un paese terzo che è parte del trattato di Marrakesh una copia in formato accessibile di un'opera o di altro materiale realizzata in conformità della normativa nazionale adottata a norma della Direttiva (UE) 2017/1564;
- i beneficiari o le entità autorizzate stabilite in uno Stato membro possono importare o altrimenti ottenere o accedere e quindi utilizzare, conformemente alla normativa nazionale adottata a norma della Direttiva (UE) 2017/1564, una copia in formato accessibile di un'opera o di altro materiale che sia stata loro distribuita, comunicata o resa disponibile da un'entità autorizzata in un paese terzo che è parte del trattato di Marrakesh.

In base al nuovo **co. 2-terdecies**, tali informazioni devono anche essere trasmesse **annualmente** ai competenti uffici del Mibac, ai fini della **comunicazione** periodica alla **Commissione europea**.

Al riguardo, si evidenzia che l'**art. 6** della **Direttiva** prevede che gli Stati membri incoraggiano le entità autorizzate a comunicare loro il nome e i contatti delle entità con le quali hanno effettuato **scambi di copie in formato accessibile** (oltre che in virtù di quanto dispone la medesima Direttiva), anche sulla base di quanto dispongono gli **artt. 3 e 4 del regolamento (UE) 2017/1563**, relativi allo scambio di copie accessibili tra **paesi terzi contraenti il trattato di Marrakesh**, e che tali informazioni sono fornite alla Commissione che le aggiorna e le rende disponibili al pubblico *on line* in un punto d'accesso alle informazioni centralizzato.

Si tratta di una previsione non presente nel testo in esame.

Articolo 14

(Attuazione della direttiva (UE) 2017/1572, 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)

Il **presente articolo** reca, con riferimento ai profili relativi alle **buone prassi di fabbricazione**, alcune modifiche alla **disciplina sui medicinali per uso umano** (di cui al D.Lgs. 24 aprile 2006, n. 219). Le modifiche sono intese, in via principale, al recepimento della **direttiva (UE) 2017/1572 della Commissione, del 15 settembre 2017**, concernente i principi e le linee guida relativi alle buone prassi di fabbricazione dei medicinali per uso umano.

Il termine per il recepimento della direttiva è scaduto il 31 marzo 2018.

La novella di cui al **comma 1, lettera a)**, del **presente articolo** aggiorna il titolo del D.Lgs. n. 219 del 2006, il quale, nell'attuale versione, richiama anche una direttiva abrogata dalla suddetta direttiva (UE) 2017/1572.

La successiva **lettera b)** restringe l'ambito delle sostanze utilizzate come materie prime farmacologicamente attive che siano soggette - anziché ad un sistema di registrazione - al medesimo regime di autorizzazione previsto per la produzione di medicinali. La formulazione vigente richiede l'applicazione di quest'ultimo regime per la produzione di tutte le sostanze attive sterili o di origine biologica (destinate all'utilizzo suddetto), mentre la novella fa riferimento - oltre che a quelle sterili - alle sostanze biologiche ed a quelle derivanti da tessuti, organi, liquidi umani e animali, al fine di escludere - come osserva la relazione illustrativa governativa - gli estratti vegetali. La produzione di questi ultimi rientra, dunque, in base alla novella, nel sistema di registrazione, come previsto - osserva la medesima relazione illustrativa - negli altri Stati membri dell'Unione europea.

I **numeri 1) e 2)** della **lettera c)** prevedono che l'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) tenga conto della raccolta delle procedure dell'Unione sulle ispezioni e sullo scambio di informazioni, pubblicata dalla Commissione europea, e che si doti, nell'ambito del proprio servizio ispettivo, di un sistema di qualità adeguatamente concepito e periodicamente aggiornabile.

Il successivo **numero 3)** concerne la procedura di definizione - da parte dell'AIFA - del programma annuale delle analisi di controllo (svolte dall'Istituto superiore di sanità) delle composizioni dei medicinali. La novella sopprime il parere della Commissione consultiva tecnico-scientifica della medesima AIFA (mentre resta ferma la previsione del parere dell'Istituto superiore di sanità).

La novella di cui alla **lettera d)** specifica che le norme sulle linee guida relative alla buona fabbricazione continuano ad applicarsi (come modificate dalle presenti novelle) anche ai medicinali sperimentali per uso umano, nelle more che, per questi ultimi, diventi applicabile in materia l'autonoma disciplina europea, posta dal

regolamento (UE) n. 536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014²⁴.

La novella di cui alla **lettera e)** - oltre a porre modifiche formali o di coordinamento - introduce una nozione esplicita di "produttore" ai fini in oggetto. La **lettera f)** specifica che per i medicinali per terapie avanzate devono essere prese in considerazione le linee guida europee relative alle buone prassi di fabbricazione per tali farmaci²⁵.

Le novelle di cui alle **lettere g)** ed **h)**, concernenti alcuni obblighi a carico del produttore e dell'importatore relativi alle norme di buona fabbricazione in oggetto, pongono modifiche formali o di coordinamento.

La **lettera i)** riguarda il sistema di qualità farmaceutica, che ciascuno dei produttori in esame deve istituire ed attuare. Rispetto alla formulazione vigente, si specifica che il produttore adotta e gestisce il proprio sistema sulla base delle linee guida dell'EMA (Agenzia europea per i medicinali).

La **lettera l)** estende agli importatori in esame l'obbligo, previsto nella formulazione vigente per i produttori, di dotare ciascuno dei propri siti di sufficiente personale, avente competenza e qualifiche idonee per garantire la qualità farmaceutica.

La novella di cui alla **lettera m)** reca alcuni adeguamenti terminologici (sempre in relazione alla citata direttiva (UE) 2017/1572 oggetto di recepimento) e specifica che i locali e le attrezzature da sottoporre a qualifica e convalida sono non solo quelli usati in fasi del processo produttivo, ma anche quelli impiegati in fasi del processo di importazione (in entrambi i casi, resta fermo che si fa riferimento esclusivamente alle fasi decisive per la qualità dei medicinali).

Le **lettere n)**, **o)**, **p)** e **r)** concernono, rispettivamente, gli obblighi di documentazione a carico dei produttori in oggetto, le modalità delle operazioni di produzione, l'obbligo di istituire ed attuare un sistema di controllo della qualità (della produzione o dell'importazione in esame), i reclami ed i ritiri dei medicinali. Oltre a porre alcune modifiche formali o di dettaglio, le novelle sopprimono le disposizioni in materia per i medicinali sperimentali, in quanto esse sono ora previste - come ricorda la relazione illustrativa governativa - da un regolamento delegato della Commissione europea (regolamento 2017/1569/UE del 23 maggio 2017).

La **lettera q)** concerne gli eventuali appalti e subappalti nell'esecuzione delle operazioni in oggetto. Oltre a porre modifiche formali o di coordinamento, la novella estende esplicitamente le relative norme alle operazioni di importazione.

La **lettera s)** riformula le norme in materia di autoispezioni da parte dei produttori in esame, al fine di recepire le disposizioni in materia di cui all'art. 14 della citata direttiva (UE) 2017/1572 e di specificare che il termine minimo di conservazione della relativa documentazione è pari a dieci anni.

²⁴ La decorrenza dell'applicazione del regolamento è disciplinata dall'art. 99 del medesimo.

²⁵ Linee guida adottate ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007.

La **lettera t)** inserisce l'ipotesi in cui non siano stati osservati gli obblighi e le condizioni imposti con l'autorizzazione all'immissione in commercio (o con l'approvazione delle variazioni) tra le fattispecie per le quali l'AIFA adotta il divieto di vendita e di impiego del medicinale ed il provvedimento di ritiro dal commercio dello stesso, anche limitatamente a singoli lotti.

La **lettera u)** integra la disciplina sui farmaci ritirati o sequestrati, al fine di definire le norme relative alla distruzione degli stessi.

Articolo 15

(Designazione dell'autorità competente in materia di dispositivi medici e dispositivi medici diagnostici in vitro ai sensi dei regolamenti UE numeri 745/2017 e 746/2017)

L'articolo 15 – introdotto a seguito di un emendamento durante l'esame in Commissione in Senato - è volto a modificare tre decreti legislativi, il n. 46 del 1997, il n. 507 del 1992 e il n. 332 del 2000.

Si rammenta che il decreto legislativo n. 46 del 1997 recepisce la direttiva 93/42/CEE, in materia di **dispositivi medici** e prescrive – tra l'altro - che i dispositivi possono essere immessi in commercio o messi in servizio a condizione che rispondano ai requisiti ivi prescritti, siano correttamente forniti e installati, oggetto di un'adeguata manutenzione e utilizzati in conformità della loro destinazione. Il decreto legislativo n. 507 del 1992 inerisce ai **dispositivi medici impiantabili attivi** e recepisce la direttiva 90/385/CEE. A sua volta, il decreto legislativo n. 332 del 2000 recepisce la direttiva 98/79/CEE in materia di **dispositivi medici diagnostici in vitro** e prescrive – tra l'altro - che i dispositivi possono essere immessi in commercio o messi in servizio unicamente se rispondono ai requisiti ivi prescritti, sono correttamente forniti e installati, sono oggetto di un'adeguata manutenzione e sono utilizzati in conformità della loro destinazione.

La modifica legislativa proposta non è tesa a rimediare a una procedura di infrazione ma ad adeguare tempestivamente l'**ordinamento interno all'entrata in vigore dei regolamenti** citati nella rubrica. (I primi due decreti legislativi al regolamento 745 e il terzo al regolamento 746).

In tutti i casi la novella è volta a modificare il testo vigente, in modo da individuare nel **Ministero della salute**:

- l'autorità **competente**;
- l'autorità **responsabile degli organismi notificati** (quelli incaricati di svolgere le verifiche di conformità dei prodotti in questione);
- l'autorità **designata** all'attuazione dei regolamenti.

E' rimessa altresì a un **decreto del Ministro della salute** la determinazione delle **tariffe** per lo svolgimento delle attività disciplinate nei medesimi regolamenti.

Articolo 16

(Disposizioni relative ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) - Corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE - Caso EU-Pilot 8718/16/ENVI)

L'articolo 16, modificato in sede referente, apporta modifiche al **decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49**, adottato in attuazione della [direttiva 2012/19/UE](#) in considerazione delle non conformità riscontrate dalla Commissione europea nell'ambito del **Caso EU Pilot 8718/16/ENVI**, al fine di garantire la corretta attuazione **della citata direttiva** sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). In sede referente si è intervenuti sulla lettera c), capoverso 7, della norma, prevedendo che, qualora non sia possibile, a causa delle dimensioni o della funzione del prodotto, apporre il simbolo - e il marchio, come aggiunto con la **proposta 11.10** approvata in sede referente, riproponendo il testo attualmente vigente - sull'apparecchiatura elettrica ed elettronica, gli stessi sono apposti sull'imballaggio, sulle istruzioni per l'uso e sulla garanzia dell'apparecchiatura elettrica ed elettronica, anche se in formato digitale (si è specificato con la **proposta 11.9**).

La modifica legislativa in esame intende, pertanto, definire il caso evitando l'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

In particolare la **lettera a) del comma 1** integra l'**art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 49 del 2014**, introducendo adempimenti in capo ai produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (di seguito, AEE) finalizzati al **monitoraggio** da parte dell'ISPRA del **rispetto del tasso di raccolta differenziata dei RAEE**.

In materia, le **disposizioni della direttiva (art. 7, paragrafo 2)**, prevedono, al fine di stabilire se il tasso minimo di raccolta sia stato raggiunto, che gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sui RAEE raccolti separatamente, conformemente all'articolo 5 della direttiva stessa, siano trasmesse agli Stati membri gratuitamente e che siano almeno comprensive di informazioni sui RAEE che sono stati:

- a) ricevuti presso impianti di raccolta e di trattamento,
- b) ricevuti presso i distributori,
- c) oggetto di raccolta differenziata da parte dei produttori o di terzi che agiscono a loro nome.

La lettera in esame introduce, a tale riguardo, **l'obbligo a carico dei produttori e dei terzi che agiscono a loro nome**, di trasmettere, con **cadenza annuale e gratuitamente**, all'ISPRA i dati relativi ai **RAEE** così specificati:

- a) ricevuti presso i distributori
- b) ricevuti presso gli impianti di raccolta e trattamento

c) oggetto di raccolta differenziata.

La **lettera b)**, mediante la novella dell'**articolo 23, comma 3, del decreto legislativo**, riconduce i casi di **rimborso dei contributi ai produttori** di AEE ai soli previsti dalla direttiva.

L'art 23, in materia di Modalità di finanziamento dei RAEE provenienti dai nuclei domestici, prevede per i RAEE storici il finanziamento delle operazioni di ritiro e di trasporto dei RAEE domestici conferiti nei centri di raccolta, nonché delle operazioni di trattamento adeguato, di recupero e di smaltimento ambientalmente compatibile dei medesimi, a carico dei produttori presenti sul mercato nello stesso anno in cui si verificano i rispettivi costi, in proporzione alla rispettiva quota di mercato, calcolata in base al peso delle AEE immesse sul mercato per ciascun tipo di apparecchiatura o per ciascun raggruppamento, nell'anno solare di riferimento (comma 1). Per i RAEE derivanti da AEE immesse sul mercato dopo il 13 agosto 2005, il finanziamento delle operazioni di ritiro e di trasporto dei RAEE domestici conferiti nei centri di raccolta, nonché delle operazioni di trattamento adeguato, di recupero e di smaltimento ambientalmente compatibile dei medesimi, è a carico dei produttori presenti sul mercato nell'anno in cui si verificano i rispettivi costi, che possono adempiere in base alle seguenti modalità: a) individualmente, con riferimento ai soli RAEE derivanti dal consumo delle proprie AEE; b) mediante un sistema collettivo, in proporzione alla rispettiva quota di mercato, calcolata in base al peso delle AEE immesse sul mercato per ciascun tipo di apparecchiatura o per ciascun raggruppamento, nell'anno solare di riferimento.

Il comma 3, qui oggetto di novella, prevede, nel testo vigente, che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare definisce le misure necessarie per assicurare che siano elaborati appropriati meccanismi o procedure di rimborso dei contributi ai produttori qualora le AEE siano trasferite per l'immissione sul mercato al di fuori del territorio nazionale oppure qualora le stesse siano avviate al trattamento al di fuori dei sistemi di cui all'articolo 8, comma 2', disposizione questa oggetto di espunzione dalla norma in esame. Si ricorda che, in base al citato articolo 8, comma 2, del D. Lgs. 49, i produttori di AEE, attraverso uno dei sistemi di gestione indicati, determinano annualmente e comunicano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'ammontare del contributo necessario per adempiere, nell'anno solare di riferimento, agli obblighi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento imposti dal decreto legislativo, in misura tale da non superare la migliore stima dei costi effettivamente sostenuti. Il produttore, al momento della messa a disposizione sul mercato nazionale di un'AEE, può applicare sul prezzo di vendita della stessa il contributo, indicandolo separatamente nelle proprie fatture di vendita ai distributori. La presenza del contributo può essere resa nota nell'indicazione del prezzo del prodotto all'utilizzatore finale.

Nell'attuale testo vigente del d.lgs. 49/2014, le procedure di rimborso sono previste, oltre che per il caso in cui le AEE siano trasferite per l'immissione sul mercato al di fuori del territorio nazionale, anche in ipotesi in cui le stesse siano avviate al trattamento al di fuori dei sistemi di gestione previsti dall'articolo 8, comma 2, del decreto, fattispecie, quest'ultima, non prevista dalla direttiva e quindi oggetto di **espunzione** con la **novella** in esame.

Si ricorda che, in base all'articolo 12, par. 5, della direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che siano elaborati appropriati meccanismi o procedure

di rimborso per la restituzione dei contributi ai produttori qualora le AEE siano trasferite per l'immissione sul mercato al di fuori del territorio dello Stato membro interessato. Detti meccanismi o procedure possono essere elaborati dai produttori o da terzi che agiscono a loro nome.

La **lettera c)** interviene sul decreto, modificandone l'**articolo 28, comma 7** in base alla direttiva (**art. 14, par. 4**) in materia di disposizioni dedicate agli **obblighi di informazione** da garantire nei casi eccezionali in cui, a causa delle dimensioni o della funzione del prodotto, non sia possibile apporre segni sull'apparecchiatura. In particolare, si prevede che, qualora non sia possibile, a causa delle dimensioni o della funzione del prodotto, apporre **il simbolo - e il marchio**, come aggiunto con la **proposta 11.10 approvata in referente**, che ripropone sotto tale aspetto il **testo già vigente** della disposizione - sull'apparecchiatura elettrica ed elettronica, gli stessi sono apposti sull'imballaggio, sulle istruzioni per l'uso e sulla garanzia dell'apparecchiatura elettrica ed elettronica.

L'obbligo di apporre il **simbolo - e il marchio**, a seguito dell'emendamento approvato - oltre che sull'imballaggio e sulle istruzioni d'uso, come già attualmente previsto dal decreto, riguarda nella norma in esame **anche la garanzia dell'apparecchiatura**, e, con una modifica **approvata in sede referente si è specificato 'anche se in formato digitale'** (proposta **11.9**).

La relazione illustrativa al testo originario rilevava che, con la riformulazione dell'articolo 28, comma 7, che originariamente espungeva il riferimento al marchio, non veniva più ammessa alcuna deroga all'obbligo di apporre il marchio di fabbrica sull'apparecchiatura, essendo questo uno strumento indispensabile alla tracciabilità dei RAEE ed alla loro corretta gestione.

La **lettera d)** interviene sull'**articolo 30, comma 2, del citato decreto** per specificare le modalità con cui il produttore, nel caso intenda vendere AEE in uno Stato dell'Unione europea diverso da quello nel quale è stabilito, debba provvedere ad identificare il proprio **rappresentante autorizzato** presso tale Stato.

Tale figura è prevista dalla direttiva come "la persona responsabile dell'adempimento degli obblighi del produttore nel territorio di tale Stato membro".

Si ricorda che l'articolo 30 del d. Lgs. 49 prevede che il produttore avente sede legale in un altro Stato membro dell'Unione europea può, in deroga quanto disposto all'articolo 4, comma 1, lettera g), numeri da 1) a 3), designare con mandato scritto un rappresentante autorizzato, inteso come persona giuridica stabilita sul territorio italiano o persona fisica, in qualità di legale rappresentante di una società stabilita nel territorio italiano, responsabile per l'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore, ai sensi della presente decreto legislativo. In particolare il comma 2 prevede che il produttore di cui all'articolo 4, comma 1, lettera g), numero 4), stabilito nel territorio nazionale, il quale vende AEE in un altro Stato membro dell'Unione europea nel quale non è stabilito, deve "nominare" un rappresentante autorizzato presso quello Stato, responsabile dell'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore ai sensi della disciplina dello Stato in cui è effettuata la vendita.

La modifica richiede di provvedere a tale designazione con **mandato scritto**, come previsto dalla direttiva (**art. 17, par. 3, direttiva citata**).

La **lettera e)** provvede a correggere un errore formale: il titolo dell'allegato V rinvia, infatti, all'**art. 15** (Ritiro dei RAEE conferiti nei centri di raccolta), anziché all'**art. 19** (Obiettivi di recupero), il cui contenuto è, appunto, riferito al conseguimento degli obiettivi minimi i di cui all'allegato V.

La **lettera f)** parimenti provvede ad emendare un refuso consistente nell'omessa indicazione della data di decorrenza degli obblighi minimi di recupero, in vigore dal 13 agosto 2012, previsti dallo stesso allegato V, parte I, in linea con la direttiva.

Con la **lettera g)** si interviene sulla disciplina della **documentazione minima richiesta** per le spedizioni di AEE difettose effettuate dal detentore al produttore o a un terzo che agisce a suo nome. In particolare viene eliminato dal **punto. 2, lett. a) dell'allegato VI del decreto** il riferimento al 'contratto di riparazione', che non è contemplato dal corrispondente **allegato VI della direttiva**.

Anche la **lettera h)** interviene sulla disciplina della documentazione minima delle spedizioni dei prodotti difettosi, con specifico riferimento alle AEE ad uso professionale usate difettose, quali dispositivi medici e loro parti.

Precisamente viene modificata la **lett. c) del punto 2 dell'Allegato VI del decreto**, introducendo la possibilità che le AEE possano essere rinviate al produttore o ad un terzo che agisca a suo nome per un'analisi delle cause profonde **anche** nel caso in cui l'analisi possa essere effettuata **da terzi che agiscono a nome del produttore**.

Si ricorda che la **lett. c) del punto 2 dell'Allegato VI della direttiva** prevede infatti che le AEE ad uso professionale usate difettose, quali dispositivi medici e loro parti, sono rinviate al produttore o a un terzo che agisce a suo nome per un'analisi delle cause profonde in base a un contratto valido, nei casi in cui tale analisi possa essere effettuata solo dal produttore o da terzi che agiscono a suo nome.

Si segnala, infine, che l'articolo 13 della legge di delegazione europea (A.C. 1201), attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, stabilisce i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2018/849, che modifica, tra le altre, la direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti "Raee" (2012/19/UE).

Articolo 17

(Disposizioni relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature - Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI)

L'articolo 17, relativo allo smaltimento degli **sfalci e delle potature** è finalizzato alla chiusura del Caso Eu-Pilot 9180/17/ENVI attraverso una modifica normativa volta ad eliminare specifiche ulteriori 'esclusioni' introdotte dal legislatore nazionale all'articolo 185, comma 1, lettera f) del decreto Codice dell'ambiente, rispetto al testo della direttiva europea sui rifiuti.

L'articolo è stato modificato in **sede referente** con l'approvazione della **proposta emendativa 12.2 (testo 2), in base al quale, nel testo come approvato dalla Commissione**, risultano escluse dall'applicazione della parte quarta del Codice ambientale - in materia di rifiuti - le materie fecali, la paglia e l'altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quale - secondo quanto previsto dall'emendamento, che reintroduce tale riferimento indicandone in norma il carattere esemplificativo e non esaustivo - **gli sfalci e le potature**, ove effettuate nell'ambito delle buone pratiche colturali. Si prevede tali materiali siano utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, - reintroducendo, con la modifica in sede referente, il riferimento anche **all'utilizzo al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi** - con metodi che non danneggiano l'ambiente e la salute umana.

La norma **novella** l'articolo 185, comma 1, del c.d. Codice dell'ambiente, recante esclusioni dall'applicazione delle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, la cui **lettera f)** viene interamente sostituita.

L'articolo è finalizzato alla chiusura del Caso Eu-Pilot 9180/17/ENVI, nell'ambito del quale la Commissione europea ha rilevato come il legislatore nazionale non abbia correttamente trasposto l'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), della [direttiva 208/98/CE](#) relativa ai rifiuti.

Tale norma europea esclude dalla nozione di rifiuto, oltre alle materie fecali, la paglia e ogni 'altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana'.

Il testo originario del disegno di legge, ricalcando la citata **direttiva europea, espungeva** dalla norma attualmente vigente - dunque non considerandoli più oggetto di esclusione dalle norme del codice dell'ambiente sui rifiuti - **gli sfalci e le potature** provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a) del Codice dell'ambiente.

Si ricorda che trattasi, ai sensi della vigente disposizione, qui oggetto di novella, rispettivamente: dei rifiuti urbani individuati nei vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali (di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), Cod.

ambiente); dei rifiuti speciali individuati nei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c. (di cui all'art. 184, comma 3, lettera a) Cod. ambiente).

In base al **nuovo testo proposto dalla Commissione della lettera f) in parola - come modificato** in sede referente con l'approvazione della **proposta emendativa 12.2 (testo 2)** - prevede che non rientrino nel campo di applicazione della parte quarta del Codice ambientale relativa alla gestione dei rifiuti i seguenti materiali:

- materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), dello stesso articolo 184

Si ricorda che il comma 2 citato stabilisce che sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del codice, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento, tra gli altri, i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio (citata lett. b).

- paglia
- e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quale - secondo l'aggiunta fatta con la **proposta emendativa 12.2 (testo 2)** - a **titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature** effettuate nell'ambito delle buone pratiche colturali

ove tali materiali siano **utilizzati in agricoltura**, nella **silvicoltura** o per la **produzione di energia da tale biomassa**, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Rispetto al testo originario dell'articolo in esame, in sede referente è stato dunque introdotto in norma il riferimento a sfalci e potature, già presente nella legislazione vigente, specificando il carattere esemplificativo e non esaustivo della previsione di tali materiali, con riferimento alla categoria 'altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso'.

Rispetto alla legislazione vigente, viene prevista la caratteristica che queste siano effettuate nell'ambito delle **buone pratiche colturali**.

Si osserva che il requisito delle 'buone pratiche colturali', in base alla riformulazione fatta con l'emendamento approvato dalla 14a Commissione, sembra riferirsi alle sole potature, anziché anche agli sfalci, risultando opportuno un chiarimento al riguardo.

Si ricorda che l'articolo 185 del codice dell'ambiente, recante Esclusioni dall'ambito di applicazione, prevede, nel testo attualmente vigente, che non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del Codice medesimo una serie di fattispecie, tra cui, alla **lettera f)** vigente:

- le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del medesimo articolo 185, fattispecie confermata dalla disposizione in esame;
- la paglia, fattispecie anch'essa confermata dalla disposizione in esame;
- gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), fattispecie questa - non più espunta, come era nel testo originario

della norma in esame - bensì **riformulata** (a seguito dell'emendamento approvato) in base alla novella in esame;

- nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana: disposizione come detto in parte riformulata dalla novella qui in esame.

Con la citata **proposta emendativa 12.2 (testo 2)**, viene reintrodotta nel testo della norma il riferimento al possibile utilizzo dei materiali in questione **'anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi'** - riferimento che risultava invece espunto, rispetto alla norma vigente, in base alla lettera f) del testo originariamente all'esame della Commissione -.

Tale riferimento non risulta indicato nel testo della Direttiva.

La **lettera f) dell'art. 2, par. 1, della Direttiva** citata prevede infatti, quale esclusione dall'ambito di applicazione della Direttiva stessa: "f) materie fecali, se non contemplate dal paragrafo 2, lettera b), paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana".

Su tale punto, va ricordato che in sede di espressione del [parere](#) sul testo del disegno di legge, la 13a Commissione del Senato aveva formulato un'osservazione, rilevando che 'non emergono profili di incompatibilità con la normativa comunitaria nell'inserimento nel citato articolo 185, comma 1, lettera f), dell'inciso ", anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi," limitandosi tale inciso ad esplicitare quanto già desumibile dalla disposizione della direttiva richiamata, nella quale non è prevista alcuna differenziazione della disciplina applicabile in ragione del luogo di utilizzazione o di un eventuale cessione a terzi, purché ricorrano tutte le altre condizioni richieste', ed approvando quindi una relazione favorevole con l'osservazione alla commissione di merito di conservare nella formulazione della lettera f) del comma 1, dell'articolo 185 del Codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 il riferimento in parola.

Per una più completa ricostruzione della vicenda, si ricorda che la lettera in parola era così stata sostituita dall'art. 41, comma 1, L. 28 luglio 2016, n. 154, recante Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale. Tale norma aveva infatti escluso dalla definizione di rifiuto - contenuta nel codice ambientale - le materie fecali, la paglia, gli sfalci e le potature nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o con cessione a terzi.

Ai fini di una ricostruzione della vicenda, si ricorda che prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 205 del 2010, che aveva recepito la direttiva 2008/98/CE del

Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, in base all'art. 185, comma 2, potevano essere considerati sottoprodotti i "materiali fecali e vegetali provenienti da sfalci e potature di manutenzione del verde pubblico e privato, oppure da attività agricole, utilizzati nelle attività agricole, anche al di fuori del luogo di produzione, ovvero ceduti a terzi, o utilizzati in impianti aziendali o interaziendali per produrre energia o calore, o biogas".

In occasione dell'introduzione della lettera f) in parola, con l'articolo 41 D.L. 154 del 2016, era emerso come l'espunzione del riferimento agli sfalci e potature derivanti dal verde pubblico e privato, operata dal decreto legislativo n. 205 del 2010, avesse determinato talune incertezze negli operatori del settore, per cui il Ministero dell'ambiente aveva indicato (con la nota 1° marzo 2011, prot. 11338) che i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi quali giardini, parchi e aree cimiteriali andassero classificati come rifiuti urbani ai sensi dell'art. 184, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 152 del 2006, poiché l'esclusione dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti per la "paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa" (art. 185, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 152 del 2006) andava riferita esclusivamente ai materiali provenienti da attività agricola o forestale destinati agli utilizzi ivi descritti.

La relazione illustrativa al provvedimento qui in esame - nel ricordare come la citata norma europea sia stata attuata dall'articolo 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 152 del 2006, da ultimo modificato dall'articolo dall' art. 41, comma 1, della 28 luglio 2016, n. 154, che ha incluso fra i materiali non rientranti nella nozione di rifiuto anche gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di manutenzione delle aree verdi (giardini, parchi e aree cimiteriali), di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), oltre agli sfalci e le potature provenienti dalle attività agricole e agro-industriali di cui all'articolo 184, comma 3, lettera a) - afferma che le specifiche introdotte nella disciplina nazionale a suo tempo introdotte erano finalizzate a precisare la nozione di materiale agricolo o forestale naturale e ad agevolare una corretta attuazione della norma in parola, con riferimento, in particolare, alle imprese non qualificate come agricole ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile.

Si ricorda a tale riguardo che ai sensi dell'articolo 2135 c.c. è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.

La **relazione illustrativa** al testo originario della norma - ora modificato a seguito dell'approvazione della **proposta 12.2 (testo 2)** - rilevava come, nel quadro della vicenda sopra ricostruita, dagli approfondimenti effettuati sulla base delle indicazioni ricevute dalla Commissione europea nell'ambito del citato Caso EU Pilot 9180/17/ENVI, si è ritenuto che il legislatore italiano abbia **esteso sostanzialmente il regime di favore** previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), della direttiva sui rifiuti ai seguenti materiali: i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi urbane (giardini, parchi e aree cimiteriali) di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 152/2006 e i rifiuti speciali prodotti da attività agricole e agro-industriali di cui all'articolo 184, comma 3, lettera a), dello stesso decreto. L'intervento normativo risulta quindi teso ad evitare una chiusura negativa del caso e la conseguente apertura di una **procedura d'infrazione** per non corretto **recepimento della direttiva europea sui rifiuti**.

Si segnala come la stessa relazione illustrativa affermi che, rilevato che difficilmente tali materiali possono, a priori, essere considerati materiali agricoli o forestali naturali, alla luce della giurisprudenza europea, 'occorre garantire il rispetto del principio secondo il quale la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo, **né tantomeno possono essere interpretate in senso estensivo le eccezioni alla definizione di rifiuto** previste dall'articolo 2 della direttiva 2008/98/CE'.

Si richiamano, a tale riguardo, le posizioni già assunte dalla Commissione europea, e le diverse condanne pronunciate nei confronti dell'Italia in casi analoghi e, in particolare, la sentenza del 18 dicembre 2007, nella [causa C-195/05](#) sugli scarti alimentari e la sentenza del 22 dicembre 2008, nella [causa C-283/07](#) sui rottami ferrosi.

Articolo 18

(Abrogazione delle disposizioni recanti estensione del periodo di incentivazione per gli impianti a biomasse, biogas e bioliquidi)

Con l'approvazione dell'emendamento 12.0.2 in sede referente si prevede un nuovo articolo 18 che **abroga** le disposizioni di cui ai commi 149, 150 e 151 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), recanti l'estensione del periodo di incentivazione per gli impianti a biomasse, biogas e bioliquidi.

In particolare, il **comma 149 della legge di stabilità 2016** - oggetto di abrogazione con la norma proposta - per assicurare il contributo al conseguimento degli obiettivi 2020 in materia di fonti rinnovabili, prevede che agli esercenti di **impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi** sostenibili, che abbiano cessato al 1° gennaio 2016 o cessano entro il 31 dicembre 2018 di beneficiare di incentivi sull'energia prodotta, in alternativa all'integrazione dei ricavi, è concesso il diritto di fruire, fino al 31 dicembre 2021 o per cinque anni dal rientro in esercizio degli impianti, di un **incentivo sull'energia prodotta**. Le modalità e le condizioni per tale fruizione sono stabiliti dai successivi commi 150 e 151.

Si ricorda che l'art. 1, co. 149, della L. n. 208/2015 aveva in origine concesso agli esercenti di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili – che avessero cessato, al 1° gennaio 2016 o entro il 31 dicembre 2016, di beneficiare di incentivi sull'energia prodotta, in alternativa all'integrazione dei ricavi prevista dall'articolo 24, co. 8, del D.Lgs. n. 28/2011 a favore degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili eserciti in assenza di incentivi – il diritto di fruire di un **incentivo sull'energia prodotta** fino al 31 dicembre 2020. Il termine è stato poi prorogato al 31 dicembre 2021 ad opera dell'art. 3-quater, co. 1, lett. a), del D.L. n. 243/2016. Ciò era stato previsto al fine di assicurare il contributo al conseguimento degli obiettivi 2020 in materia di fonti rinnovabili. Su tale disposizione era poi intervenuto il D.L. n. 243/2016, recante Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno (L. n. 18/2017), che, all'art. 3-quater, co. 1, lett. a), aveva previsto una proroga al 31 dicembre 2021 degli incentivi in favore degli esercenti di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse.

Successivamente, con l'art. 1, comma 588, lett. a) e b), della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), a decorrere dal 1° gennaio 2018 si è intervenuti sui termini temporali della disposizione, estendendo il termine per la prevista cessazione alla fruizione di incentivi non più al 31 dicembre 2016, bensì al 31 dicembre 2018; inoltre, il diritto a fruire di un incentivo all'energia prodotta è stato esteso, oltreché fino al 31 dicembre 2021, anche alla fattispecie prima non prevista, per i cinque anni dal rientro in esercizio degli impianti.

L'integrazione dei ricavi è prevista dall'articolo 24, comma 8 del D.Lgs. n. 28/2011 a favore degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili eserciti in

assenza di incentivi. Tale norma stabilisce, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 13 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 in materia di partecipazione al mercato elettrico dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, che entro la data indicata del 31 dicembre 2012 e sulla base di indirizzi stabiliti dal Ministro dello sviluppo economico, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas provveda a definire prezzi minimi garantiti, ovvero integrazioni dei ricavi conseguenti alla partecipazione al mercato elettrico, per la produzione da impianti a fonti rinnovabili che continuano ad essere eserciti in assenza di incentivi e per i quali, in relazione al perseguimento degli obiettivi indicati, la salvaguardia della produzione non è assicurata dalla partecipazione al mercato elettrico. A tale scopo, gli indirizzi del Ministro dello sviluppo economico e le conseguenti deliberazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas mirano ad assicurare l'esercizio economicamente conveniente degli impianti, con particolare riguardo agli impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi, fermo restando, per questi ultimi, il requisito della sostenibilità. Si ricorda che in materia il D.M. 6 luglio 2012 aveva recato norma per l'attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici.

Il **comma 150** che la norma prevede ad abrogare dispone che tale incentivo è pari all'80% di quello riconosciuto dal D.M. 6 luglio 2012 agli impianti di nuova costruzione e di pari potenza. Esso è erogato dal GSE secondo le modalità fissate dallo stesso D.M., a partire dal giorno successivo alla cessazione del precedente incentivo, qualora tale data sia successiva al 31 dicembre 2015, ovvero a partire dal 1° gennaio 2016 se la data di cessazione del precedente incentivo è antecedente al 1 gennaio stesso. L'erogazione è subordinata alla decisione favorevole della **Commissione europea** in esito alla **notifica** del regime di aiuto di cui al successivo comma 151.

Secondo tale **comma 151** della legge di stabilità 2016 - anch'esso oggetto di abrogazione con la norma in esame - , entro il 31 dicembre 2018 (termine così da ultimo esteso con il comma 588 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205) i produttori interessati devono fornire al MISE gli elementi per la notifica alla Commissione UE del regime di aiuto ai fini della verifica di compatibilità dello stesso con la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 ([Comunicazione 2014/C 200/01](#)).

Si tratta in particolare: delle autorizzazioni di legge possedute per l'esercizio dell'impianto, della perizia asseverata di un tecnico attestante il buono stato di uso e di produttività dell'impianto e del piano di approvvigionamento delle materie prime, nonché degli altri elementi necessari per la notifica alla Commissione europea del regime di aiuto di cui agli stessi commi.

Si ricorda che, nell'ambito dell'interlocuzione in corso sulle disposizioni normative in rilievo tra l'Italia e la Commissione europea, quest'ultima ha evidenziato che "il punto 133 delle linee guida in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia (EEAG) stabilisce che la Commissione considererà compatibili con il mercato interno gli aiuti al funzionamento per gli impianti a biomassa dopo l'ammortamento dell'impianto se lo Stato membro interessato dimostra che i costi

operativi sostenuti dal beneficiario dopo l'ammortamento dell'impianto risultano ancora superiori al prezzo di mercato dell'energia in questione e a condizione che siano soddisfatte una serie di condizioni ivi previste". A tale riguardo, una serie di informazioni sono state richieste dalla Commissione europea alle Autorità italiane al fine di poter assumere una posizione sulle norme in materia, in relazione ai profili di aiuto di Stato.

Articolo 19
(Clausola di invarianza finanziaria)

L'articolo 19 reca una **clausola di invarianza finanziaria** per tutte le disposizioni del disegno di legge. Tale clausola stabilisce che dall'attuazione della legge non debbano derivare conseguenze finanziarie.

Si ricorda al riguardo che l'articolo 17, comma 6-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in materia di contabilità e di finanza pubblica, prescrive che per le disposizioni corredate da siffatte clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporti la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria.