

XVI LEGISLATURA

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

MARTEDÌ 12 OTTOBRE 2010

114^a Seduta

Presidenza della Presidente

BOLDI

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Laura Ravetto.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il vice presidente del Parlamento europeo Gianni Pittella.

La seduta inizia alle ore 13,10.

IN SEDE REFERENTE

(2322) Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010

(Doc. LXXXVII n. 3) Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, anno 2009

(Seguito dell'esame del Doc. LXXXVII n. 3. Congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 2322)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo, sospeso nella seduta del 29 settembre 2010.

La **PRESIDENTE** informa che, al momento, sono pervenute le relazioni al disegno di legge in titolo da parte di sole 4 Commissioni permanenti.

Propone, pertanto, di incardinare, con l'odierna seduta, il suddetto disegno di legge comunitaria 2010, con l'intesa di avviare la relativa discussione generale congiunta a partire dalla prossima settimana, durante la quale si perverrà anche a fissare un congruo termine per la presentazione degli emendamenti.

La Commissione conviene.

La **PRESIDENTE** (*LNP*), relatrice, introduce il disegno di legge comunitaria 2010, evidenziando preliminarmente che esso è stato presentato dal Governo il 5 agosto scorso, poco tempo dopo l'entrata in vigore della precedente legge comunitaria 2009, ed è stato assegnato per l'esame in Commissione lo scorso 15 settembre.

L'*iter* parlamentare di questo strumento legislativo annuale si avvia, quindi, avendo già in partenza accumulato un certo ritardo, rispetto a quanto prevede la legge n. 11 del 2005 (la "legge Buttiglione") che disciplina le modalità della "fase discendente" ovvero di attuazione degli obblighi che discendono dall'appartenenza all'Unione europea, dovuto alla necessità di attendere la conclusione dell'*iter* relativo alla citata legge comunitaria 2009.

Fa, quindi, notare che, strettamente legato a questo problema di dilatazione dei tempi, è quello della progressiva ipertrofia dell'articolato del disegno di legge, che si verifica in modo quasi sistematico nel corso dell'esame parlamentare. Per avere contezza di questo, basta vedere la differenza tra il numero degli articoli dell'iniziale disegno di legge, rispetto numero degli articoli con cui la legge entra in vigore. Il già menzionato disegno di legge comunitaria 2009 era stato presentato al Parlamento con 9 articoli, ma è poi entrato in vigore con ben 55 articoli. Sebbene

alcune proposte emendative al disegno di legge siano del tutto opportune, in relazione alla necessità di dare attuazione agli obblighi comunitari, altre potrebbero attendere per trovare collocazione nell'articolato del successivo disegno di legge annuale.

In questo contesto è opportuno ricordare che molte proposte emendative devono necessariamente trovare un freno nell'applicazione del criterio "dell'oggetto proprio" della legge comunitaria – così come definito dall'articolo 9 della legge n. 11, e richiamato dal comma 4 dall'articolo 144-*bis* del Regolamento ai fini della valutazione di ammissibilità dei relativi emendamenti – in base al quale il contenuto della legge deve essere limitato a quelle norme direttamente connesse con la necessità di ottemperare ad un obbligo attuale, ancora inevaso, derivante dall'ordinamento europeo. Tale è infatti l'interpretazione che il Senato ha dato, nel corso di una prassi pluriennale pressoché univoca, alla predetta definizione, nell'ambito della valutazione dell'ammissibilità dei relativi emendamenti, ai sensi del citato comma 4.

Tuttavia, di fatto, è spesso accaduto che il disegno di legge presentato dal Governo contenesse *ab origine* delle disposizioni non direttamente o necessariamente rispondenti alla necessità di ottemperare ad un obbligo attuale derivante o da atti comunitari non ancora recepiti, o da procedure di infrazione ancora non risolte, o da sentenze della Corte non eseguite. A tale riguardo, mentre il comma 4 dell'articolo 144-*bis* del Regolamento, consente di effettuare un vaglio di ammissibilità per estraneità di materia sugli emendamenti, lo stesso non è previsto anche per il testo originario del disegno di legge, che quindi, in passato, è giunto ad approvazione definitiva contenendo anche norme non del tutto rispondenti al citato criterio dell'oggetto proprio della legge comunitaria.

In questo senso, per quanto riguarda il disegno di legge in esame, la relatrice osserva che si potrebbe desumere, per esempio, che l'articolo 8, relativo alla nomenclatura europea di Roma capitale, non contenga una disposizione che risponde in maniera esplicita e diretta, alla necessità di dare attuazione ad un obbligo comunitario come previsto dalla legge n. 11. La medesima disposizione, peraltro, fu oggetto di una proposta emendativa del Governo, durante l'esame del disegno di legge comunitaria 2009, che poi non fu presentata ufficialmente come emendamento.

Queste ed altre problematiche di natura ordinamentale e procedurale dovranno trovare un'adeguata sistemazione - a suo avviso - nell'ambito della riforma della legge n. 11, che il Governo ha preannunciato di voler presentare e in relazione alla quale esistono già alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Ricorda, peraltro, come alcune modifiche alla legge n. 11 siano state già anticipate, attraverso l'ultima legge comunitaria che ha introdotto gli articoli da 4-*bis* a 4-*quater* – concernenti l'attuazione degli atti di indirizzo delle Camere, il Programma nazionale di riforma attuativo della Strategia di Lisbona (ora Strategia Europa 2020), la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà – e che ha sostituito l'articolo 15 concernente le Relazioni annuali del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Secondo la relatrice, inoltre, diventa sempre più indifferibile la riforma del Regolamento del Senato che è stata avviata con la trasmissione alla Presidenza del Senato, nel febbraio 2009, di un documento contenente alcune proposte di modifica del Regolamento, a firma di tutti i membri di questa Commissione. In tale documento si propone, tra l'altro, una modifica all'articolo 144-*bis*, nel senso di prevedere un esame disgiunto del disegno di legge comunitaria rispetto alla relazione annuale sulla partecipazione all'UE, nonché di ampliare i casi di esame, per la 14^a Commissione, in sede referente anche a quei provvedimenti che presentano un contenuto analogo a quello della legge comunitaria, ovvero che abbiano un contenuto eterogeneo e siano finalizzati alla necessaria attuazione di obblighi comunitari, come per esempio quelli previsti dall'articolo 10 della legge n. 11 (i provvedimenti "salva-infrazioni").

A tale riguardo, rileva con soddisfazione che la Giunta per il Regolamento, nella seduta di martedì 5 ottobre 2010, ha finalmente incardinato la trattazione del suddetto documento, addivenendo alla nomina di due relatori – uno di maggioranza e uno di opposizione – nelle persone dei senatori Divina e Ceccanti.

Passando all'esame del disegno di legge comunitaria per il 2010, la relatrice ricorda che esso è accompagnato da una relazione illustrativa che oltre ad esporre l'articolato, reca, come previsto dalla citata legge n. 11, una serie di informazioni relative alle procedure d'infrazione, alle direttive da attuare in via amministrativa e quelle attuate mediante regolamento autorizzato, e relative agli atti normativi attuativi delle regioni e province autonome. I dati contenuti sono tuttavia relativi al periodo che arriva fino al 31 dicembre 2009 e pertanto risultano oggi parzialmente superati.

Il capo I (articoli da 1 a 5) contiene le disposizioni che conferiscono al Governo la delega legislativa, per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B, nonché per l'emanazione di

decreti legislativi recanti sanzioni penali ed amministrative, e di testi unici per il riordino delle materie interessate dalle direttive comunitarie.

Si tratta di disposizioni che si ripetono in maniera pressoché identica, rispetto alle precedenti leggi comunitarie, salvo alcune modifiche minori. In particolare, l'articolo 1, anticipa di due mesi la scadenza della delega legislativa, al fine di assicurare un margine di tempo prima della scadenza del termine di recepimento previsto da ciascuna direttiva europea. Ciò è dovuto anche alla prassi ormai invalsa della Commissione europea di avviare procedure d'infrazione per mancato recepimento già dopo uno o due mesi dalla scadenza.

Inoltre, è stato introdotto il nuovo comma 7 che attribuisce natura cedevole anche ai decreti legislativi recanti disposizioni sanzionatorie (evidentemente solo per le sanzioni amministrative), nelle materie di competenza esclusiva delle regioni.

Il capo II contiene come di consueto le disposizioni particolari di adempimento e i criteri specifici di delega. Si tratta di due tipologie di norme, di cui le prime sono quelle di diretta esecuzione degli obblighi comunitari e che a loro volta possono essere dettate dall'esigenza di provvedere ad un'attuazione immediata di una direttiva (o di una parte di essa), ovvero possono essere dettate dalla necessità di porre fine ad una procedura d'infrazione o di ottemperare ad una sentenza della Corte di giustizia. Le seconde sono quelle che recano criteri specifici di delega, ad integrazione dei criteri di delega generali già contenuti nell'articolo 2 del disegno di legge.

L'articolo 6 riformula la disciplina di alcuni oneri finanziari a carico dei soggetti produttori o distributori di dispositivi medici.

La novella di cui alla lettera *b*) del comma 1 sopprime la tariffa di 100 euro, che i summenzionati soggetti devono finora corrispondere al Ministero della salute sia per ogni dispositivo medico da introdurre nella banca dati concernente il repertorio generale dei dispositivi medici, sia per l'inserimento di informazioni relative a modifiche dei dispositivi già inclusi nella banca dati.

La soppressione della tariffa, come ricorda la relazione illustrativa del disegno di legge in esame, è intesa a definire la procedura di infrazione comunitaria n. 2007/4516, in cui la Commissione europea sostiene che la tariffa violerebbe le norme comunitarie sulla libera circolazione dei dispositivi medici.

Al fine di compensare gli effetti finanziari negativi derivanti dalla soppressione della tariffa, la novella di cui alla lettera *a*) dello stesso comma 1 incrementa la misura del contributo dovuto allo Stato dalle imprese che producono o commercializzano in Italia dispositivi medici.

L'articolo 7 reca i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2009/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM).

La direttiva 2009/65/CE è una direttiva di rifusione della direttiva 85/611/CEE che ha subito diverse e sostanziali modifiche, tali da richiedere, per ragioni di chiarezza un consolidamento in un nuovo testo. Non si tratta tuttavia di una mera codificazione poiché, nel riprendere la normativa, la direttiva 2009/65/CE apporta anche talune modifiche sostanziali, dirette a rendere maggiormente efficiente il mercato dei fondi di investimento.

L'articolo 8 riconosce al territorio di "Roma Capitale" la qualifica di livello NUTS 2 nell'ambito della nomenclatura europea delle unità territoriali per la statistica.

Secondo la relazione illustrativa, la finalità della disposizione è quella consentire un maggiore stanziamento di risorse di fonte comunitaria, per l'esercizio delle funzioni attribuite al comune di Roma dalla legge sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) e dal decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 42.

A tale proposito, la relazione ricorda che i fondi strutturali europei di cui all'ex Obiettivo 1 (ora obiettivo Convergenza) sono principalmente destinati ai territori qualificati come NUTS 2 (corrispondenti alle nostre regioni), mentre quelli meno cospicui di cui all'ex Obiettivo 2 (ora obiettivo Competitività) sono principalmente assegnati alle entità territoriali di livello NUTS 3 (corrispondenti alle nostre province).

L'articolo 9 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della professione di guida turistica, definendo titoli e requisiti d'esercizio che siano omogenei in tutte le regioni. L'attuale disomogeneità, infatti, si pone in contrasto con la "direttiva servizi" 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, secondo cui le abilitazioni professionali devono avere validità nazionale. La diversificazione delle abilitazioni, infatti, ostacola la libera prestazione dei servizi delle guide turistiche italiane sul territorio nazionale, e consente invece alle guide abilitate in altri Stati membri di esercitare la loro professione su tutto il territorio italiano senza ulteriore autorizzazione o abilitazione, in forza della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Il decreto legislativo dovrà, quindi, individuare i principi fondamentali concernenti la definizione e la disciplina del profilo professionale di guida turistica, prevedendo percorsi formativi omogenei per l'esercizio della professione, e modalità attuative uniformi per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio della professione.

L'articolo 10 detta i principi e criteri direttivi per il recepimento di due direttive relative ai servizi di comunicazione elettronica.

La prima è la direttiva 2009/136/CE, che modifica la normativa relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica. Questa direttiva è stata emanata allo scopo di aggiornare il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche in Europa, rafforzando determinati diritti dei consumatori e degli utenti e garantendo che le comunicazioni elettroniche siano affidabili, sicure e attendibili ed assicurino un livello elevato di tutela della vita privata e dei dati di carattere personale.

La seconda è la direttiva 2009/140/CE che reca modifiche a tre direttive del cosiddetto "pacchetto Telecom". In particolare essa modifica la direttiva quadro per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), la "direttiva accesso" (2002/19/CE) e la "direttiva autorizzazioni" (2002/20/CE).

L'articolo 11 - conclude la relatrice - delega il Governo ad introdurre nell'ordinamento italiano il contratto di fiducia. Si tratta di un istituto analogo a quello del *trust*, proprio degli ordinamenti di *common law*, in base al quale il fiduciante trasferisce diritti, beni o somme di denaro specificamente individuati in forma di patrimonio separato ad un fiduciario che li amministra, secondo uno scopo determinato, anche nell'interesse di uno o più beneficiari determinati o determinabili.

L'introduzione di questa disciplina si rende necessaria per soddisfare un'esigenza crescente nel nostro Paese, di potersi avvalere di un istituto come il *trust*, alimentata anche dall'entrata in vigore della convenzione dell'Aja del 1985 che consente di sottoporre alla legge straniera sul *trust* fattispecie e rapporti localizzati in Italia, in forza del principio di autonomia nella scelta della legge applicabile.

La disciplina della fiducia, inoltre, si pone in linea con gli ultimi sviluppi in sede europea di un quadro comune di riferimento nel settore del diritto contrattuale. Si tratta del Draft Common Frame o Reference, del 2009, elaborato su richiesta della Commissione europea e con il concorso di autorevoli studiosi italiani, che rappresenta un importante quadro di riferimento di termini, istituti e modelli giuridici, che le istituzioni dell'Unione europea possono utilizzare in funzione chiarificatoria, ma anche eventualmente in funzione propositiva di nuove discipline normative nel settore del diritto contrattuale.

Prende, quindi, la parola il sottosegretario RAVETTO, il quale nel prendere nota della relazione testè svolta, richiama l'attenzione dei commissari su quelle che, a suo parere, possono essere definite le principali novità del disegno di legge, ossia: l'anticipazione di due mesi della scadenza del termine di esercizio della delega legislativa, al fine di accelerare i tempi di attuazione delle direttive comunitarie ed evitare le conseguenti e pesanti sanzioni dell'Unione europea; la presenza, nel provvedimento, delle norme riguardanti la cooperazione di polizia e in campo penale non più sotto la veste giuridica delle decisioni-quadro bensì delle ordinarie direttive, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha incluso nel c. d. "primo pilastro" tale materia.

Il seguito dell'esame congiunto è, quindi, rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 14,30.