

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento

(Estensore: CARDINALI)

Roma, 18 novembre 2015

Sull'atto del Governo:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/40/UE, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (n. 212)

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che la direttiva 2014/40/UE provvede a sostituire la direttiva del 2001, al fine di stabilire un ulteriore ravvicinamento tra le normative nazionali relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, tenendo conto degli sviluppi scientifici, internazionali e di mercato, tra cui anche la diffusione delle sigarette elettroniche e dei relativi liquidi di ricarica. L'intervento legislativo europeo è diretto anche a dare attuazione alla Convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo (cosiddetta "FCTC"), del maggio del 2003, che disciplina anche la composizione dei prodotti del tabacco, le informazioni che devono figurare sui prodotti del tabacco, il confezionamento e l'etichettatura dei prodotti del tabacco, la pubblicità e il commercio illecito dei prodotti del tabacco. La direttiva si basa sulla finalità del raggiungimento di un livello elevato di protezione della salute, con particolare riguardo ai giovani;

considerato che l'articolo 6 della legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114), delega il Governo a dare attuazione alla direttiva 2014/40/UE, fissando principi e criteri direttivi, tra cui: escludere (ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234) l'introduzione di norme più severe sul confezionamento, considerato l'elevato livello di protezione della salute umana già offerto dalla direttiva 2014/40/UE; stabilire un quadro normativo che riconosca il potenziale rischio ridotto dei prodotti del tabacco di nuova generazione; consentire, fino al termine massimo previsto dalla direttiva, lo smaltimento delle scorte fabbricate ed etichettate prima del 20 maggio 2016;

rilevata la corrispondenza delle disposizioni dello schema di decreto legislativo con i contenuti della direttiva 2014/40/UE in recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli,

a) con la seguente condizione:

Al Presidente
della 12^a Commissioni permanente
S E D E

in riferimento all'articolo 26 dello schema di decreto legislativo, che reca disposizioni per l'attuazione di atti delegati e di atti di esecuzione, adottati dalla Commissione europea, si rileva che esso si pone in netto contrasto con quanto prescritto dall'articolo 31, comma 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, peraltro richiamato anche dalla norma di delega di cui all'articolo 6 della legge 9 luglio 2015, n. 114.

In particolare, l'articolo 26 attribuisce al Ministro della salute il potere di adottare un decreto ministeriale per dare attuazione, non solo agli "atti di esecuzione della Commissione europea adottati ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, della direttiva 2014/40/UE" (lettera *b*)), ma anche agli "atti delegati, aventi caratteristiche di ordine tecnico ed esecutivo, adottati dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 27 della direttiva 2014/40/UE" (lettera *a*)).

Al riguardo, occorre ribadire che gli "atti delegati" sono qualificati come tali dal legislatore europeo in base all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e pertanto non sono suscettibili di essere derubricati da una norma nazionale, mediante la locuzione "aventi caratteristiche di ordine tecnico ed esecutivo", alla stregua di meri atti amministrativi di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 del medesimo Trattato. Peraltro, il loro contenuto normativo è determinato dal riferimento a specifici paragrafi di articoli della direttiva che tali atti delegati sono chiamati a modificare o integrare.

Pertanto, ai fini dell'attuazione sul piano nazionale degli atti delegati previsti dalla direttiva 2014/40/UE e citati alla lettera *a*) dell'articolo 26 dello schema di decreto legislativo, non può essere utilizzato lo strumento del decreto ministeriale e va invece utilizzata la procedura stabilita dall'articolo 31, comma 6, della legge n. 234 del 2012.

L'articolo 31, comma 6, prescrive l'utilizzo della procedura della legge di delegazione al fine di recepire atti delegati dell'Unione europea di cui all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che modificano o integrano direttive recepite con tali decreti legislativi. Le disposizioni integrative e correttive di cui al primo periodo sono adottate nel termine di cui al comma 5 (ossia entro 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo cui fanno riferimento) o nel diverso termine fissato dalla legge di delegazione europea.

Né varrebbe addurre per giustificare la scelta compiuta dal Governo la modifica apportata all'articolo 36 della legge n. 234 del 2012 dalla legge 29 luglio 2015, n. 115 (legge europea 2014), come erroneamente è riportato nella relazione governativa. Come invero è stato affermato dal Sottosegretario Gozi nella seduta della Commissione Politiche dell'Unione europea dell'8 luglio 2015, "*per quanto riguarda, infine, le modifiche all'articolo 36 della legge n. 234 del 2012 apportate dall'articolo 29 del disegno di legge, esse non riguardano il recepimento degli atti delegati, che continua ad essere regolato dall'articolo 31 della legge n. 234 del 2012 e, quindi, con lo strumento del decreto legislativo e non con quello del decreto ministeriale*".

Pertanto, l'articolo 26 dello schema andrebbe suddiviso in due commi:

«1. Con la procedura di cui all'articolo 31, comma 6, della legge 24 dicembre 2015, n. 234, sono recepiti gli atti delegati, adottati dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 27 della direttiva 2014/40/UE, per l'attuazione dell'articolo 3, paragrafi 2 e 4, dell'articolo 4, paragrafi 3 e 5, dell'articolo 7,

paragrafi 5, 11 e 12, dell'articolo 9, paragrafo 5, dell'articolo 10, paragrafo 3, dell'articolo 11, paragrafo 6, dell'articolo 12, paragrafo 3, dell'articolo 15, paragrafo 12, e dell'articolo 20, paragrafi 11 e 12, della medesima direttiva.

2. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, da acquisirsi nei termini previsti dall'articolo 17-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, come introdotto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n.124, è data attuazione agli atti di esecuzione della Commissione europea adottati ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, della direttiva 2014/40/UE, per l'esecuzione delle disposizioni di cui agli articoli, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 16 e 20 della medesima direttiva 2014/40/UE».

La disposizione di cui al primo comma avrebbe peraltro un valore meramente descrittivo, poiché la delega continuerebbe ad essere fornita dall'articolo 6 della legge n. 114 del 2015, in combinato disposto con l'articolo 31, comma 6, della legge n. 234 del 2012.

Si rappresenta, infine, che la problematica dell'utilizzo improprio da parte della Commissione europea della tecnica degli atti delegati, in riferimento alla proposta legislativa che nella fase ascendente ha condotto all'approvazione della direttiva 2014/40/UE, aveva peraltro condotto la Commissione Sanità del Senato, con parere conforme della Commissione Politiche dell'Unione europea, ad adottare un parere motivato (*Doc. XVIII*, n. 183, del 30 gennaio 2013), attestante cioè la violazione del principio di sussidiarietà, anche per l'eccesso nell'utilizzo della categoria dell'atto delegato ai sensi dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Con tale fonte normativa, invero, si espropriano *pro futuro* i parlamenti nazionali della potestà di esaminare eventuali modifiche agli atti legislativi adottati secondo la procedura legislativa.

Pertanto, anche in linea con tale posizione politica espressa in fase ascendente, non appare percorribile l'opzione normativa di escludere il Parlamento dal controllo di tali modifiche legislative anche nella fase discendente;

b) e con i seguenti rilievi:

in relazione all'articolo 24 dello schema di decreto legislativo, che detta sanzioni dirette a contrastare la vendita di prodotti del tabacco ai minori, si ritiene che l'aggravio delle sanzioni previsto al comma 3 – in particolare la previsione della sospensione della licenza già alla prima violazione e della revoca della licenza alla seconda violazione – vada oltre i limiti insiti nel principio di proporzionalità di cui all'articolo 23 della direttiva 2014/40/UE, costituendo un'inosservanza del divieto di introdurre o mantenere “sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive”, stabilito dall'articolo 14, comma 24-ter, della legge n. 246 del 2005, e richiamato dall'articolo 32, comma 1, lettera c) della legge n. 234 del 2012;

valuti la Commissione di merito se le tariffe aggiuntive, di cui all'articolo 4, comma 6, all'articolo 6, comma 9, all'articolo 8, comma 8, all'articolo 21, commi 4 e 5, e all'articolo 30, non previste dalla direttiva 2014/40/UE, possano essere considerate alla stregua di “obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive” la cui introduzione o mantenimento è vietata ai sensi del citato articolo 14 della legge 246 del 2005, ai commi 24-bis, 24-ter e 24-quater;

in relazione agli articoli 16 e 17, che disciplinano il sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco, stabilito dalla direttiva e la cui entrata in vigore è prevista – dalla stessa direttiva – al 20 maggio 2019 per le sigarette e il tabacco da arrotolare e al 20 maggio 2024 per i restanti prodotti del tabacco, si auspica che il Governo si attivi presso le Istituzioni europee affinché venga adottato il sistema tecnologico di tracciabilità maggiormente adeguato agli scopi della lotta al commercio illegale del tabacco, per incanalare il commercio del tabacco su percorsi legali e contribuendo a ridurre le perdite del gettito fiscale conseguenza del contrabbando e della contraffazione.

Valeria Cardinali